

OBSERVATORIO RELATORÍA CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

TERCERA ENTREGA: ANÁLISIS DE SENTENCIAS

Derys Susana Villamizar Reales¹
Leonardo Vega Velásquez²
Jorge Eduardo González Correa³
Wadith Rodolfo Corredor Villate⁴

Con base en la información disponible en el micrositio de los Controles Inmediatos de Legalidad de la página web del Consejo de Estado con corte a 31 de octubre de 2020, las Salas Especiales de Decisión han dictado ciento cuarenta y ocho (148) sentencias, de las cuales, ochenta (80) ya fueron objeto de análisis en las dos primeras entregas del observatorio, de modo que los hallazgos y conclusiones de la presente entrega hacen referencia a las 68 restantes.

En este informe, a diferencia de los dos anteriores, no se hará una relación detallada y pormenorizada de las 68 sentencias que se analizan, teniendo en cuenta que las metodologías y aspectos que fueron destacados en los reportes iniciales, resultarían repetitivos y harían parte del presente produciendo un documento innecesariamente extenso. Por el contrario, se ha pretendido de manera breve y sucinta, extractar aquellas conclusiones y hallazgos que han llamado la atención por el contraste que presentan y que resultan con una posición jurisprudencial distinta de las sentencias ya reportadas en las dos entregas anteriores.

Solamente a título enunciativo, se recuerda que en líneas generales, las diferentes salas especiales de decisión del Consejo de Estado, adoptan una metodología similar, haciendo énfasis generalmente en tres aspectos a saber: (i) el estado de emergencia económica, social y ecológica; (ii) las características del control inmediato de legalidad; 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, en donde en su generalidad, se analizan los requisitos de conexidad y proporcionalidad. De igual modo, previo al estudio de fondo se examina el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad, 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, dictados durante los Estados de excepción.

¹ Relatora de Sala Plena y de Sala de Consulta y Servicio Civil.

² Relator de Asuntos Constitucionales del Consejo de Estado.

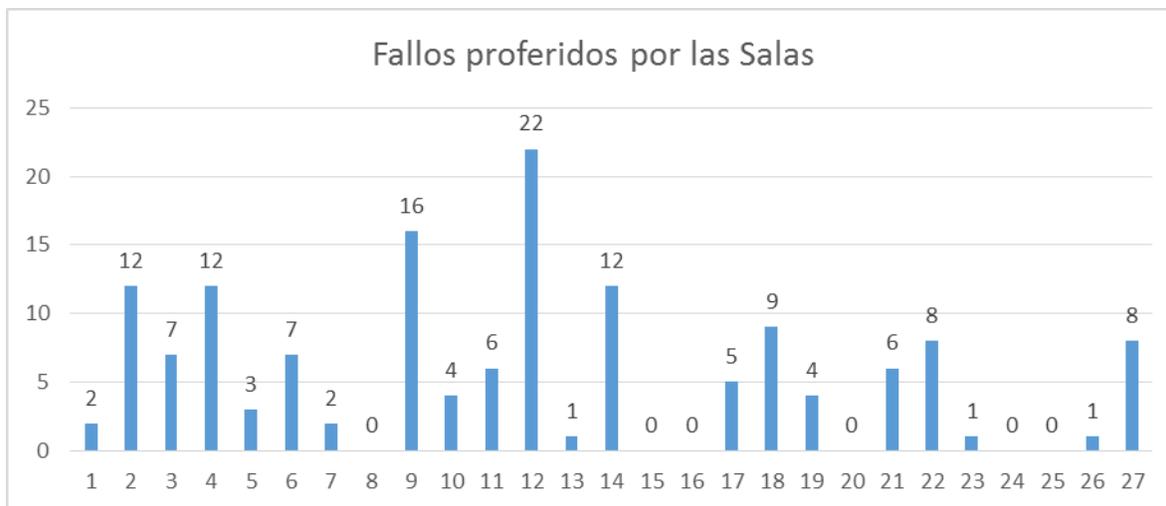
³ Relator de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

⁴ Relator de la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Las 148 decisiones arriba mencionadas, están reflejadas en el cuadro mostrado a continuación, en el que se puede visualizar la cantidad de sentencias proferidas por las diferentes Salas Especiales de Decisión, así como el sentido de las diferentes decisiones.

Sala No.	Magistrado Ponente	Sentencias - Sentido de la Decisión										
		Ajustado a derecho	Ajustado / Legalidad Condicionada	Ajustado / Legalidad Condicionada / Improcedente	Ajustado parcialmente	Ajustado parcialmente / Improcedente	Ajustado parcialmente / Legalidad Condicionada	Ajustado parcialmente / Legalidad Condicionada / Improcedente	Improcedente / Ajustado a Derecho	Improcedente	Anulado	Anulado / Ajustado
1	MARÍA ADRIANA MARÍN	1									1	
2	CESAR PALOMINO CORTÉS	10		1							1	
3	JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ	4			1		1		1			
4	LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ	5	1		2	1	2		1			
5	MILTON CHÁVES GARCÍA	1	1							1		
6	CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO	3								4		
7	MARTÍN GONZALO BERMÚDEZ MUÑOZ	2										
9	GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ	12	1		1		1			1		
10	SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ	2	1				1					
11	STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO	2	2			1	1					
12	RAMIRO DE JESÚS PAZOS GUERRERO	10	2		3		1	1		2	2	1
13	JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ (E)	1										
14	ALBERTO MONTAÑA PLATA	5	3		3		1					
17	JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS	2		1						2		
18	OSWALDO GIRALDO LÓPEZ	3	2		2	1					1	
19	WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ	3					1					
21	RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS	4			2							
22	LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA	1	3						1	3		
23	MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO (E)		1									
26	GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE	1										
27	ROCÍO ARAÚJO OÑATE	3	4				1					

La información del cuadro anterior, es igualmente reflejada en la siguiente gráfica, en la que se ilustran la cantidad de sentencias proferidas por las diferentes Salas Especiales de Decisión, de las cuales se reitera, corresponden a las sentencias que con corte al 31 de octubre de 2020, han sido **proferidas** por las salas y **notificadas** por la Corporación, en dónde como puede apreciarse hay salas que para la fecha del corte de elaboración del presente informe no registran sentencias, como es el caso de las Salas Especiales de Decisión 8⁵, 15⁶, 16⁷, 20⁸, 24⁹ y 25¹⁰.



A continuación, el lector encontrará los diferentes hallazgos y conclusiones encontrados, producto del análisis efectuado frente a las sentencias de Control Inmediato de Legalidad y al final del documento, otras gráficas y datos estadísticos de la totalidad de providencias proferidas y notificadas hasta el momento.

HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

1.- Se controla Acto Administrativo que da alcance a circular que no fue objeto de control.

Se tomó para este análisis una sentencia de Control Inmediato que declara la legalidad de la Circular N°. 100-000004, con la cual se le dio alcance a la Circular N°. 100-000002, expedidas por la Superintendencia de Sociedades.

⁵ Sala Especial de Decisión No. 8 siendo Presidenta de Sala la magistrada Nubia Margoth Peña Garzón.

⁶ Sala Especial de Decisión No. 15 siendo Presidente de Sala el magistrado Hernando Sánchez Sánchez.

⁷ Sala Especial de Decisión No. 16 siendo Presidente de Sala el magistrado Nicolás Yepes Corrales.

⁸ Sala Especial de Decisión No. 20 siendo Presidente de Sala el magistrado Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁹ Sala Especial de Decisión No. 24 siendo Presidente de Sala el magistrado Carmelo Perdomo Cueter.

¹⁰ Sala Especial de Decisión No. 25 siendo Presidente de Sala la magistrada Marta Nubia Velásquez Rico.

En el fallo proferido el 9 de octubre de 2020 se declara la legalidad de la circular enunciada¹¹, aun cuando aquélla a la que se le da alcance no fue sometida a control inmediato de legalidad, pues, según se consideró mediante proveído el 11 de agosto de la misma anualidad no contenía *“verdaderos desarrollos normativos, decisiones o declaraciones de voluntad, con capacidad de producir efectos jurídicos externos inmediatos y vinculantes, sino, que es meramente «informativa» o «instructiva»...*”¹², lo que aparentemente contrasta con otros casos, en los que se ha optado por no avocar conocimiento, bajo el entendido que lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

Sobre el particular ha indicado esta Corporación: *“En efecto, en derecho lo accesorio sigue la suerte de lo principal; si los actos que adoptaron (Resoluciones 313 y 320 de 2020), prorrogaron (Resoluciones 332, 441 y 486 de 2020) y modificaron (Resolución 517 de 2020) las medidas administrativas acogidas por la Corporación Autónoma Regional del Cauca para evitar la propagación del Covid-19, no fueron avocados por la Corporación, la decisión que pende de las anteriores manifestaciones de la administración (Resolución 550 de 2020), tampoco puede ser conocida para estudio de fondo, en la medida en que existe una unidad de materia que no se puede dividir o fragmentar”*¹³.

En el mismo sentido, se ha consignado: *“[S]i los actos prorrogados con la Resolución 3022 de 25 de marzo de 2020, que nos ocupa, no fueron admitidos para control inmediato de legalidad, y esta guarda inescindible relación con aquellos, puesto que se trata de la extensión de la vigencia de la misma medida administrativa de suspensión de términos legales, tampoco resulta dable que sea sometida a dicho control”*¹⁴

Si bien, se puede estimar que se está frente a una aparente contradicción en las posturas asumidas por la Sala Plena del Consejo de Estado en sus diferentes Salas de Decisión cuando se opta por asumir el control de legalidad de un acto administrativo que da alcance a otro acto que no ha sido controlado, se evidenció un caso donde en un mismo pronunciamiento se decide no controlar una decisión administrativa y se ejerce control sobre el acto que adiciona apartes del acto no controlado¹⁵.

Se dijo en dicho pronunciamiento: *“... es evidente que la Resolución No. 0695 del 25 de marzo de 2020 del Director General de la Corporación Autónoma regional de la Guajira – CORPOGUAJIRA –, no fue expedida en desarrollo de un decreto legislativo durante el estado de excepción, sino con fundamento en preceptos ordinarios, lo cual resulta insuficiente para*

¹¹ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 26 Sentencia del 9/10/2020, M.P. Guillermo Sánchez Luque, Rad. 2020-00969.

¹² Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10 Auto del 11/08/2020, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. 2020-02961.

¹³ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9 Auto del 17/06/2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-02573.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 24 Sentencia del 23/10/2020, M.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Rad. 2020-01277.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 17, Sentencia del 18/08/2020, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, Rad. 2020-02083 acumulado con el 2020-2079.

concluir que dicho acto sea objeto del control inmediato de legalidad, como lo exige el artículo 20 de la Ley 137 de 1994...”, pero sobre la Resolución 0715 del 13 de abril de 2020 “POR LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN No. 0695 DE FECHA DE 25 MARZO DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, se profirió sentencia disponiendo el control de legalidad, indicando, entre otras cosas:

2.- Disparidad sobre el carácter general de un acto administrativo.

En la sentencia analizada se indica que la Resolución 1290 de 2020 es un acto general, pues *“... Si bien, según se indicó por el Ministerio, el origen para la expedición del acto la motivó la situación particular de algunos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, resulta importante aclarar que no por ello el acto deja de ser general, por cuanto que no sólo reguló situaciones consolidadas, sino también planteó las reglas de suspensión para situaciones futuras, y su parte resolutive no definió una situación particular y concreta...”*¹⁶, aun cuando se refería a la regulación de la situación que interesaba a unos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que cumplían los supuestos del acto controlado.

Los criterios decantados en la sentencia para concluir que se estaba frente a un acto de carácter general no fueron compartidos por dos de los Consejeros que conformaron la Sala de Decisión, quienes al realizar su salvamento de voto indicaron:

*“... se trata de **actos de carácter particular y concreto**, de manera que la suspensión dispuesta en el acto administrativo opera respecto del cumplimiento de la obligación de retornar al país por parte de cada uno de los desvinculados o trasladados. Por ello se trata, en este caso, de un acto de carácter particular y concreto o a lo sumo de un acto condición, pero no de un acto administrativo de carácter general...”*¹⁷.

En otro caso, al resolver sobre la procedencia de adelantar el Control Inmediato de Legalidad de un pronunciamiento relacionado con una decisión administrativa en la que se adoptaron medidas relacionadas con las personas respecto de las cuales la entidad remisoria tenía algún vínculo se dijo por parte de esta Corporación, como parte de los argumentos para rechazar el mismo: *“la Resolución 568 de 6 de julio de 2020 no satisface la condición de establecer una medida de carácter general, dado el alcance limitado de sus destinatarios, cuyos mandatos jurídicos directos no trascienden al exterior de la administración, ni versa sobre derechos o situaciones de la ciudadanía en general; su obligatoriedad y eficacia se proyecta exclusivamente a la esfera de funcionamiento interno de la institución, y si bien puede incidir en asuntos ciudadanos, el caso involucra únicamente los funcionarios, pasantes y contratistas que intervienen en el desarrollo de la actividad institucional, se insiste; es decir, que se trata solo de un grupo determinado y determinable*

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 18, Sentencia del 02/09 /2020, M.P. Oswaldo Giraldo López, Rad. 2020-01763.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 18, Sentencia del 02/09 /2020, M.P. Oswaldo Giraldo López, S.V. doctores Rocío Araújo Oñate y Alberto Montaña Plata, Rad. 2020-01763.

de personas vinculadas a la situación fáctica y jurídica que describe la Resolución, no la ciudadanía en general, que no es la responsable de desarrollar la función administrativa”¹⁸.

En similar sentido se centró el análisis de la situación en otro pronunciamiento donde se rechazó la posibilidad de realizar control inmediato de legalidad respecto de un pronunciamiento de legalidad, donde el punto neurálgico fue determinar a quién se dirigía la medida, sin realizar consideraciones en torno a la temporalidad de la misma¹⁹.

Consignó la ponente en esa decisión: “... se considera que la **RESOLUCIÓN 148 del 24 de abril de 2020**, expedida por el Director General de la **CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA – CORALINA**- no es un acto administrativo general, sino un acto administrativo de carácter particular, con destinatarios identificables como lo son la Secretaría General, la Subdirección de Planeación, los trabajadores, contratistas, afiliados y cooperados, en el que se acoge lo dispuesto por Ministerio de Salud y Protección Social, se encarga a la Secretaria General de la elaboración del protocolo de Bioseguridad, se señala que una vez elaborado deberá remitirse a la Secretaría de Salud Municipal para su validación, acorde con lo reglado por el Ministerio, y se precisa la función que deberá cumplir la Subdirección de Planeación...”.

3.- Actos administrativos que suspenden actuaciones disciplinarias no siempre son objeto de control.

Al revisar los pronunciamientos emanados del Consejo de Estado se evidencia casos en los que se ordenó el control de actos administrativos que disponían la suspensión, entre otros, de las actuaciones disciplinarias a cargo de las oficinas de control interno de la entidad.

Al controlarlos se declara la constitucionalidad y legalidad respecto de la suspensión de términos y actuaciones administrativas, entre las cuales se relacionaron los procedimientos de control interno disciplinario, sin que se hiciese consideración diferenciadora de este trámite con respecto, por ejemplo, a los de cobro coactivo, pagos de sentencia u otros relacionados en el mismo acápite del acto controlado, para efectos de analizar la procedencia de su sometimiento al Control Inmediato de Legalidad²⁰.

Ello resulta interesante para este análisis, pues en otras oportunidades la Corporación consideró que los pronunciamientos relacionados con la suspensión de términos en los

¹⁸ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 24, Auto del 27/08 /2020, M.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Rad. 2020-03723.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4, Auto del 18/05 /2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-01878.

²⁰ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 11, Sentencia del 20/08/2020, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, Rad. 2020-01712.

procedimientos de control disciplinario interno no eran de contenido general y por ende no tenían la virtualidad de ser sometidos a control inmediato²¹.

4.- Divergencia de criterios para controlar los pronunciamientos, respecto a si es suficiente o no la mención del Decreto Legislativo que declaró el estado de emergencia, dando lugar a dejar por fuera de revisión pronunciamientos que contaban con similares supuestos a los que sí fueron objeto de control.

Se evidenció una sentencia donde se controló un acto administrativo que se refirió al Decreto legislativo que le servía de asidero en los siguientes términos:

“... mediante Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, el Presidente de la República declaró un estado de emergencia, económica, social y ecológico en todo el territorio nacional.

[...]

RESUELVE:

Artículo 1. Trabajo virtual en casa. Cumplir con las determinaciones efectuadas mediante Circular CIR2020-18-DMI-1000 del 12 de marzo de 2020, directrices transitorias para trabajo virtual en casa por el COVID-19...”.

En esa oportunidad, el control inmediato se surtió declarando ajustado al ordenamiento jurídico la resolución controlada²².

Sin embargo, en otra oportunidad, sólo se hizo mención por parte de la autoridad administrativa a la declaratoria de la situación de emergencia.

Se consignó en el acto controlado, según se lee en la transcripción que obra en la sentencia:

“[E]l presidente de la República invocando el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, declaró el estado de emergencia económica y social, con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”.

...

En Merito (sic) de lo anteriormente expuesto,

²¹ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 24, Auto del 11/06/2020, M.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Rad. 2020-02504, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 24, Auto del 05/06/2020, M.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Rad. 2020-02172.

²² Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 20, Sentencia del 18/09/2020, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, Rad. 2020-01096

Resuelve

Artículo primero: Suspender términos procesales a partir del día 24 hasta el 13 de Abril de 2020, o hasta que cese la declaratoria de emergencia sanitaria”

Atendiendo lo anterior, el Consejo de Estado declaró improcedente el medio de control,²³ tras considerar que *“se demostró que la Resolución 114 del 24 de marzo de 2020, expedida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico no desarrolla ningún Decreto Legislativo, esta Sala concluye que hay lugar a declarar que el medio de control inmediato de legalidad resulta improcedente frente a esa disposición”*.

Vale la pena descender de manera especial sobre este acto no controlado, pues el mismo contiene unas disposiciones que fueron controladas para ser condicionadas y declaradas ilegales en otra sentencia, como se verá más adelante.

A manera de ejemplo, se tiene que dicho acto dispuso:

“Artículo primero: Suspender términos procesales a partir del día 24 hasta el 13 de Abril de 2020, o hasta que cese la declaratoria de emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional, en los procesos administrativos ambientales, sancionatorios ambientales, jurisdicción coactiva, disciplinarios y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el cómputo de términos, en las diferentes dependencias de la corporación para el desarrollo sostenible del norte y el oriente amazónico cda.

(...)

Parágrafo La suspensión de términos implica la interrupción de los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que adelanta la Corporación Para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico cda.”

El Consejo de Estado, al conocer de un acto administrativo remitido por otra entidad que hizo una referencia completa al Decreto legislativo en que apoyaba su determinación, controló un acto administrativo en el que se ordenaba *“... La suspensión de términos establecida en el presente artículo implica la interrupción de los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley, para los diferentes procesos que adelanta la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM...”*.

Al efectuar el control y emitir la sentencia se indicó:

“... la Sala observa cuestionamientos de ilegalidad que pueden ser endilgados a la disposición normativa analizada, pues detener el conteo de los términos bajo la figura de la

²³ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 22, Sentencia del 25/09/2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 2020-01395.

suspensión no es ajeno ni extraño a los decretos de emergencia y a sus legislativos, pues como consecuencia de los efectos de la pandemia del coronavirus, se avizora la imposibilidad de que las conductas procesales de postulación administrativa, entendidas en sentido amplio, puedan ser desarrolladas, al unirse a ello la medida de aislamiento social y confinamiento. (...) Pero como ya se vio, si bien el propósito protector y garantista puede ser cumplido a través de la suspensión de los términos administrativos y judiciales, a la manera como fuera expuesto en el DECRETO LEGISLATIVO N.º. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020, no sucede lo mismo y de hecho resulta ajeno a la misión de éste y de sus legislativos, incluir la figura de la interrupción, dadas las diferencias dogmáticas que de ambas figuras se predicen...”, para finalmente, declarar la ilegalidad de la expresión interrupción²⁴.

Dos decisiones administrativas que materialmente contenían disposiciones idénticas tuvieron una suerte distinta en esta Corporación, dando lugar a que se mantuviera en el ordenamiento una disposición que al ser replicada en otra entidad, pero esta vez revisada de fondo, se consideró parcialmente legal.

5.- Aplicación de la sentencia C-202 de 2020 referida a la notificación electrónica no es uniforme.

En la mayoría de los casos se evidenció que, cuando se revisó la legalidad de un acto administrativo donde se preveía la notificación de actuaciones a través de mecanismos electrónicos, se indicaba la necesidad de que esos preceptos fuesen aplicados a la luz de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia en cita para ofrecerle al ciudadano un medio alternativo de notificación o comunicación y no exigirle suministrar un canal virtual²⁵.

En dicho pronunciamiento se consignó: “... de no ser posible la respuesta por los medios virtuales dispuestos, se deberá efectuar de conformidad con el artículo 67 del CPACA o con la indicación que el ciudadano efectúe de un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos²⁶...”

Sin embargo, en algunos casos no se hizo claridad sobre la necesidad de que los actos administrativos controlados aplicaran las reglas fijadas por la Corte Constitucional en tratándose de medios digitales,²⁷ dando lugar a que se llamara la atención sobre el particular en el salvamento parcial de voto que acompañó la sentencia que se dejó referenciada y en el que consignó: “en cuanto al control de legalidad de la Resolución 0715

²⁴ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4, Sentencia del 28/07/2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-01299.

²⁵ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 18, Sentencia del 02/09/2020, M.P. Oswaldo Giraldo López, Rad. 2020-01505 acumulado con el 2020-1506.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-202 de 2020, rad. Expediente RE-253, decisión de 9 de julio de 2020. MMPP: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger.

²⁷ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 17, Sentencia del 18/08/2020, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, Rad. 2020-02083 acumulado con el 2020-2079.

de 13 de abril de 2020, considero que debieron aplicarse los condicionamientos de la sentencia C-242 de 2020, que examinó la constitucionalidad del Decreto legislativo 491 de 2020. Fíjese que el Decreto 491 permitió la prestación del servicio de forma presencial, el uso de medios digitales y 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, en todo caso, se afecte la continuidad y efectividad del ejercicio de la función pública. Empero, la Corte condicionó la exequibilidad de algunos apartes de dicho decreto y, por tanto, las condiciones fijadas incidían en el estudio de la Resolución 0715...”²⁸.

6.- Significado de *desarrollo de un decreto legislativo*.

Un aspecto de gran importancia, relacionado con uno de los requisitos de procedibilidad para el estudio del control inmediato de legalidad, tiene que ver con que las medidas de carácter general adoptadas en el acto administrativo, sean *desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción*²⁹. Al respecto, resulta pertinente la pregunta que se plantea en un pronunciamiento ya analizado³⁰, relativa a qué debe entenderse por desarrollo de un decreto legislativo y frente a la cual, en la decisión citada, se contesta que *“se hace necesario partir de un criterio o visión sustancial que se fundamente en el contenido del acto controlado y no solamente en la simple constatación de las normas que en él se invoquen para su expedición”*. Es decir, en palabras de la misma sentencia se requiere revisar del acto objeto de control, *“si las motivaciones, si las consideraciones, si la propia decisión administrativa, se relaciona de manera directa e íntima con las materias que constituyen la causa de la declaratoria del Estado de Excepción, y por supuesto, con las temáticas reguladas en los Decretos Legislativos”*.

Lo anterior, ha sido necesario citarlo a manera de contexto, teniendo en cuenta que en uno de los pronunciamientos ahora analizados³¹ llama la atención el salvamento de voto que considera que la sentencia ha debido declarar la improcedencia del artículo 3º del acto que se estudia al no desarrollar un decreto legislativo, puesto que su contenido *“reproduce los mismos contenidos del artículo 5 del Decreto Legislativo 491 de 2020”* y agrega que tal circunstancia *“evidencia la ausencia de reglamentación o la adopción de una medida de carácter general que habilite el estudio de fondo sobre un contenido normativo específico”*. Desde el punto de vista del salvamento de voto, no es suficiente que la medida adoptada en el acto estudiado sea una réplica de lo dispuesto en la idéntica disposición que hace parte de un decreto legislativo, sino que se hace necesario reglamentar la disposición del decreto legislativo para de esa manera dar por cumplido el requisito de procedibilidad de desarrollar dicho decreto. Contrasta lo anterior entonces con el criterio mayoritario de la

²⁸ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 17, Sentencia del 18/08/2020, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, S.P.V. Julio Roberto Piza Rodríguez, Rad. 2020-02083 acumulado con el 2020-2079.

²⁹ Así lo disponen el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

³⁰ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10, sentencia del 13/08/2020, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. 2020-01058.

³¹ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4, sentencia del 28/07/2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-01299.

Sala, pues resulta suficiente y satisface el señalado requisito con el hecho de que lo dispuesto en el artículo 3º del acto bajo estudio está *“en sintonía con lo dispuesto por el Gobierno Nacional, pues la misma se limitó a transcribir lo reglamentado en el Decreto Legislativo”*, tal como lo señaló la misma sentencia.

De manera similar, otro salvamento de voto, esta vez parcial, señala que la declaratoria de improcedencia acogida como decisión mayoritaria de la Sala³², ha debido *“recaer respecto de todas las disposiciones de la Resolución No. 103 de 24 de marzo de 2020, no solo en relación con los artículos 1 al 5 y 9 y 10 del mismo acto administrativo que modificaron algunas medidas adoptadas por medio de la Resolución No. 000100 de 16 de marzo de 2020 , porque, a mi juicio, no desarrollan un decreto legislativo”*. En criterio de la magistrada que propone el salvamento de voto, las medidas adoptadas en el acto estudiado tienen como fundamento *“la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 y el Decreto Ordinario 457 de 22 de marzo de 2020, que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio”*. En cambio, la decisión mayoritaria de la Sala señaló que el estudio de fondo de aquellas medidas que superaron el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad, *“tienen como explicación las facultades particulares que el DECRETO N°. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020 otorgó a las autoridades para hacerle frente a la pandemia”*.

7.- Utilización del vocablo “interrupción” en los actos analizados que suspendieron términos.

La Resolución 666 del 1º de abril de 2020, *“por medio de la cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención a los usuarios de la Corporación Autónoma Regional del alto Magdalena CAM”*, dispuso en el parágrafo quinto del artículo cuarto: *“La suspensión de términos establecida en el presente artículo implica la interrupción de los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley, para los diferentes procesos que adelanta la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM”*.

Al respecto, la sentencia³³ que estudió la legalidad de la resolución en mención determinó que el vocablo *“interrupción”* debía excluirse del ordenamiento declarando su ilegalidad, pues resultaba *“desproporcionada”*, excedía *“los términos de habilitación expuestos en el DECRETO LEGISLATIVO N°. 417 DE 2020, relativos a la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales”*, resultaba contradictorio frente a lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto Legislativo 491 de 2020, *“pues en el tema de la suspensión de términos, alude a la caducidad y la prescripción, con aplicación acorde a los presupuestos de la figura de la suspensión y no de la interrupción”*, y además, dada la diferencia de los efectos temporales entre la figura de suspensión y la de la interrupción, que en palabras de Carnelutti tal como lo cita la misma sentencia, *“una vez causado el*

³² Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4, sentencia del 04/08/2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-00985.

³³ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4, sentencia del 28/07/2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-01299.

impedimento el término suspendido vuelve a correr por la parte que aún le resta, mientras que el término interrumpido vuelve a correr por toda su extensión entera”.

En relación con la interrupción, el salvamento de voto presentado a la sentencia³⁴, discrepa de la declaratoria de ilegalidad, bajo el argumento de que dicho vocablo *“está referido a la noción de suspensión, lo que se concluye a partir del argumento de interpretación por contexto previsto en el artículo 30 del Código Civil”.*

8.- Actos administrativos que declararon la urgencia manifiesta.

Muchas de las sentencias en las que el acto objeto de estudio ha correspondido a la declaratoria de la urgencia manifiesta para contratar directamente la adquisición de bienes y servicios, han concluido señalando que el acto se encuentra ajustado a derecho³⁵ y tales actos han tenido como fundamento en sus consideraciones el Decreto Legislativo 440 de 2020.

Sin embargo, se advierte disparidad de criterios frente a esa postura, pues hay otros pronunciamientos en sede de aclaración y salvamento de voto, a los cuales se suma una sentencia que declaró la improcedencia del control inmediato de legalidad. La aclaración de voto a que se hace referencia³⁶, sostiene que discrepa *“de la conclusión según la cual el acto administrativo o la norma que declara la urgencia manifiesta para la adquisición de bienes o servicios constituyen un desarrollo directo del Decreto legislativo 440 de 2020”*, argumentando que, *“los actos administrativos de declaratoria de urgencia manifiesta no son objeto de control inmediato de legalidad, toda vez que no desarrollan los decretos legislativos proferidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica, sino el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 (...) por cuanto el fundamento normativo de la urgencia manifiesta no se halla en el decreto legislativo sino en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.*

Por su parte, el salvamento de voto³⁷ sostiene que el acto estudiado *“se profirió en el ejercicio de facultades propias y ordinarias que prevé el Estatuto de Contratación Pública”.* Adicionalmente precisó que, *“si bien se invocan varios decretos en la resolución objeto de*

³⁴ Salvamento de voto presentado por la magistrada Stella Jeannette Carvajal Basto.

³⁵ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 04/08/2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-01986; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 7, sentencia del 28/07/2020, M.P. Martín Bermúdez Muñoz, Rad. 2020-01271; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9, sentencia del 30/06/2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-01176; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9, sentencia del 03/08/2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-01175; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 14, sentencia del 23/06/2020, M.P. Alberto Montaña Plata, Rad. 2020-01173; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 17, sentencia del 30/06/2020, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, Rad. 2020-01496.

³⁶ Presentada por la magistrada María Adriana Marín dentro del proceso: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 27, sentencia del 03/08/2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 2020-01273.

³⁷ Presentado por el magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio dentro del proceso: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 04/08/2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-01986.

análisis, tales como, el 417 de 2020 (declaratorio del estado de excepción) 440 de 2020 Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, el Decreto 457 de 2020 ; del Decreto 499 de 2020 , lo cierto es que, la medida adoptada, esto es, la declaratoria de urgencia manifiesta para adquirir bienes, puntualmente, los elementos de bioseguridad del personal de la Policía, no obedece al desarrollo de ninguna de las medidas generales que puedan contener dichos decretos legislativos” y reitero que el acto estudiado fue proferido, “en virtud de una delegación del director general de la Policía Nacional, y en consideración a una disposición legal ordinaria (Artículo 42 de la Ley 80 de 1993), que prevé la posibilidad de declarar la urgencia manifiesta y proceder a contratar directamente bienes o servicios”.

En lo que respecta a la sentencia³⁸, la Sala Especial de Decisión señaló que, *“conforme al artículo 32 de la Ley 80, el acto con el que se declara la urgencia manifiesta es sometido al control fiscal inmediato y automático, por parte de la Contraloría de la República (...) lo cual puede dar lugar a recomendaciones y, en el evento de que aparezcan irregularidades (...) que se adelante la investigación y los procesos a que haya lugar, que pueden ser de orden fiscal, disciplinaria o penal”.* De igual modo, sostuvo que el acto enjuiciado surge *“en ejercicio de las facultades que le confieren las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, reglamentadas por el Decreto 1082 de 2015”*, y a renglón seguido reiteró que *“el control inmediato y automático de este acto no corresponde a esta Corporación, conforme a los artículos 136 y 185 del CPACA, sino a la Contraloría, según el artículo 43 de la Ley 80”.* Con base en lo anterior, la Sala Especial de Decisión resolvió declarar la improcedencia del control inmediato de legalidad, decisión que no fue objeto de aclaraciones ni salvamentos.

En contraposición con esta postura, una de las sentencias³⁹ que concluyó que el acto que declaró la urgencia manifiesta se encontraba ajustado a derecho y exigía legalidad condicionada en cuanto a la vigencia del acto, señaló que *“las medidas ordinarias no resultaban idóneas ni suficientes, lo que hacía necesario que el Ministerio de Defensa – Policía Nacional - Unidad Prestadora de Salud de la Policía Nacional de Huila acudiera, en virtud de las previsiones del Decreto Legislativo [440 de 2020], a la declaratoria de urgencia manifiesta y sus medidas complementarias, como mecanismo de contratación expedito, con el fin de evitar la propagación del Covid-19”.*

9.- Carácter legislativo del Decreto 417 de 2020.

En esta oportunidad y frente a las sentencias analizadas, hubo un grupo de ellas en las que la decisión adoptada por las Salas Especiales de Decisión fue declarar que el acto bajo

³⁸ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 17, sentencia del 14/07/2020, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, Rad. 2020-01556.

³⁹ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 14, sentencia del 25/08/2020, M.P. Alberto Montaña Plata, Rad. 2020-02223.

estudio se encontró ajustado a derecho⁴⁰, con la particularidad de que dicho acto tuvo como fundamento únicamente el Decreto 417 de 2020. Frente a todos esos pronunciamientos, sin excepción, hubo magistrados que presentaron salvamento de voto⁴¹ en los que desconocen el carácter legislativo atribuido por la sentencia al Decreto 417 de 2020, argumentando entre otras cosas, que los actos bajo examen fueron proferidos en ejercicio de las funciones ordinarias, no desarrollaron decreto legislativo alguno y que en consecuencia ha debido declararse la improcedencia del control inmediato de legalidad.

Frente a los salvamentos propuestos y de cara al carácter legislativo del Decreto 417 de 2020 que se discute, llama la atención el presentado por el magistrado Oswaldo Giraldo López dentro del proceso 2020-01455, en la medida que señala, con fundamento en un pronunciamiento de la Corte Constitucional⁴², que por decretos legislativos debe entenderse aquellos *“decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales sino, precisamente, de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional amparado de tal declaración”*.

10.- Competencia del Consejo de Estado para conocer los actos proferidos por las Corporaciones Autónomas Regionales

Frente a las sentencias hasta el momento proferidas por las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado, en las que el acto administrativo estudiado fue expedido por una

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4, sentencia del 28/07/2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-01568; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4, sentencia del 22/09/2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-01038; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9, sentencia del 05/08/2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-01455; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 21, sentencia del 26/08/2020, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. 2020-01928; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 21, sentencia del 09/09/2020, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. 2020-01902.

⁴¹ Salvamento presentado por la magistrada Stella Jeannette Carvajal Basto en: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4, sentencia del 28/07/2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-01568; Salvamento presentado por los magistrados Stella Jeannette Carvajal Basto y Alberto Montaña Plata en: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4, sentencia del 22/09/2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-01038; Salvamento de voto presentado por los magistrados Oswaldo Giraldo López y Jaime Enrique Rodríguez Navas en: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9, sentencia del 05/08/2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-01455; Salvamento de voto presentado por los magistrados Nubia Margoth Peña Garzón y José Roberto Sáchica Méndez en: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 21, sentencia del 26/08/2020, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. 2020-01928; Salvamento de voto presentado por los magistrados Nubia Margoth Peña Garzón y José Roberto Sáchica Méndez en: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 21, sentencia del 09/09/2020, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. 2020-01902.

⁴² Sentencia C-802 del 2 de octubre de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño, en la que se dijo: *“En suma, debe concluir la Corte que la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: Los declarativos del estado de conmoción, con fuerza de ley porque constituyen una auto habilitación para legislar y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales”*.

Corporación Autónoma Regional, llama la atención la disparidad de criterios, advertida entre aquellas y algunos pronunciamientos realizados por algunos magistrados, quienes han presentado salvamento de voto o mediante autos en las salas donde fungen como presidentes.

En efecto, mientras las decisiones de las diferentes salas han realizado estudio de fondo conforme con los parámetros que exige el control inmediato de legalidad, ha habido salvamentos de voto⁴³ en los que se cuestiona la competencia del Consejo de Estado para conocer en Control Inmediato de Legalidad los actos administrativos proferidos por las Corporaciones Autónomas Regionales. En tales pronunciamientos se aduce que *“los actos que expidan las Corporaciones Autónomas Regionales se sujetan a la regla de competencia del lugar de expedición de los actos”* y, toda vez, que dichas corporaciones ejercen competencia en límites territoriales definidos que no corresponden al ámbito del territorio nacional, concluyen que la competencia está asignada a los Tribunales Administrativos del lugar de expedición del acto, sumado al hecho de que tales organismos no pueden considerarse entidades del orden nacional. En el mismo sentido y, con los mismos argumentos, pero esta vez mediante autos⁴⁴, se ha declarado la falta de competencia de la Corporación para avocar conocimiento del asunto, ordenando la remisión de las diligencias al Tribunal Administrativo que se considera es el competente.

11.- Legalidad condicionada

De otra parte, dentro de la diversidad de pronunciamientos proferidos por las Salas Especiales de Decisión de la Corporación, incluso dentro de una misma sentencia, en donde por ejemplo se ha resuelto frente al acto objeto de estudio que parte de su articulado está ajustado al ordenamiento, que la legalidad de alguna de sus medidas se entiende condicionada y al mismo tiempo se declara que el estudio en control inmediato de legalidad de otro artículo es improcedente⁴⁵, llama la atención el pronunciamiento que en aclaración de voto se realiza a una sentencia⁴⁶, para señalar que *“la competencia del fallador en el control inmediato de legalidad se limita a declarar ajustado o no a derecho el acto administrativo objeto de control y que la legalidad condicionada no es un atributo*

⁴³ Salvamento de voto presentado por la magistrada Marta Nubia Velásquez Rico en el proceso: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 21, sentencia del 08/07/2020, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. 2020-01344. Salvamento de voto presentado por el magistrado José Roberto Sáchica Méndez en el proceso: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 22, sentencia del 25/09/2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 2020-01395.

⁴⁴ Al respecto ver: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 25, auto del 17/09/2020, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Rad. 2020-01389; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 23, auto del 03/08/2020, M.P. José Roberto Sáchica Méndez, Rad. 2020-01762; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 23, auto del 11/08/2020, M.P. José Roberto Sáchica Méndez, Rad. 2020-03477.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión Número 2, sentencia del 22/09/2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 11001-03-15-000-2020-03056-00.

⁴⁶ Aclaración de voto presentada por el magistrado Rafael Francisco Suárez Vargas dentro del proceso: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 22, sentencia del 24/07/2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 2020-01501.

asignado a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en las normas que prevén este medio de control previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA”.

12.- Actos Administrativos que suspenden términos en actuaciones administrativas: Disparidad entre la proporcionalidad de la medida frente a la protección de derechos fundamentales

Se analizaron las sentencias de Control Inmediato que declaran la legalidad de los actos administrativos sometidos a juicio, en los que se analiza la proporcionalidad de la medida y los efectos jurídicos de suspender las actuaciones administrativas en curso.

Se resalta que en los fallos proferidos⁴⁷ se declara la legalidad de los actos administrativos enjuiciados, en lo referente a la suspensión de términos de actuaciones administrativas o judiciales por considerar que efectuado el juicio de proporcionalidad, daban protección al derecho a la vida y al debido proceso, en este sentido ponderan en tales sentencias que *“las disposiciones sometidas a control de legalidad salvaguardan el derecho fundamental a la vida en conexidad con el derecho a la salud, y en lo atinente al derecho fundamental al debido proceso, pueden concurrir con las medidas legislativas dictadas en el marco del Estado de Excepción. Establecen de manera clara, objetiva y puntual la necesidad de adoptar medidas para mitigar los efectos que genera la pandemia propiciada por el virus Covid-19 toda vez que las materias que comprende: a) suspensión de términos; b) excepciones a la suspensión de términos en las acciones de tutela y habeas corpus; c) exoneración de reparto de tutelas a los juzgados penales municipales con función de garantías y de ejecución de penas y medidas de seguridad en el país”*.⁴⁸

Acorde con ello, la suspensión de términos en las actuaciones administrativas, contienen conforme el Decreto Legislativo 491 de 2020 cierta discrecionalidad de la Administración para su decreto, por lo que al ir acorde a tal precepto, también sería conforme a derecho, por ello, la Corporación encontró *“ajustada esta determinación a lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020. Dado que ahí se autorizó a las autoridades a suspender los términos de las actuaciones a su cargo hasta tanto permaneciera vigente la emergencia sanitaria”*.⁴⁹

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 14 Sentencia del 21/07/2020, M.P. Alberto Montaña Plata, Rad. 2020-01499; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 14 Sentencia del 18/08/2020, M.P. Alberto Montaña Plata, Rad. 2020-01801; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 21 Sentencia del 26/08/2020, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. 2020-01928; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12 Sentencia del 13/08/2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-01168; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12 Sentencia del 01/09/2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-03058.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 21 Sentencia del 26/08/2020, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. 2020-01928.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 21 Sentencia del 26/08/2020, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. 2020-01928.

Por tanto, una primera posición de la Corporación refiere que por medidas sanitarias, los actos que suspenden los términos dentro de las actuaciones judiciales o administrativas, se encuentran ajustados a derecho por cuanto, además de darse cumplimiento a los requisitos formales para su expedición, su motivación no es otra que mitigar la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia y dar protección a la ciudadanía en los distintos trámites que se adelantan en las entidades. En efecto, es posible indicar que se encuentra *“acorde con el ordenamiento jurídico porque cumple con la finalidad que le fue encomendada, esto es, evitar la propagación del virus”*.⁵⁰

No obstante, es necesario indicar que la tesis anteriormente expuesta no es de criterio pacífico en la Corporación, pues en las decisiones dictadas de 8 de septiembre de 2020⁵¹ y de 1º de septiembre de 2020⁵² se declaró no ajustado a la legalidad las decisiones que suspenden términos de actuaciones administrativas o jurisdiccionales.

Se destaca en tales pronunciamientos, que las decisiones adoptadas por la Administración tienen un valor desproporcionado *“entre el fin buscado y el medio empleado para conseguirlo, pues se limitaron derechos constitucionales y convencionales de manera grave e innecesaria, como lo son el acceso a la administración de justicia -también llamado a la tutela judicial efectiva- y el debido proceso”*⁵³, por lo que la medida carece de este requisito para la declaratoria de legalidad.

En consecuencia, es posible visualizar una disparidad entre la primera y segunda tesis expuesta, pues para una la suspensión de términos propende la tutela efectiva de derechos, mientras que para el segundo criterio, la misma medida se trata de un despropósito que impide el ejercicio de derechos fundamentales.

DATOS ESTADÍSTICOS Y ANÁLISIS

En la siguiente gráfica se muestran en porcentaje las decisiones adoptadas por las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado a través del Control Inmediato de Legalidad. Como se advierte, las decisiones son diversas y van desde aquellas en las que fue única, esto es, se resolvió que el acto estaba ajustado a derecho, que debía ser anulado o que no podía avocarse su estudio de fondo por incumplimiento de alguno de los requisitos de procedibilidad (improcedente), hasta aquellas otras decisiones en las que luego de revisar

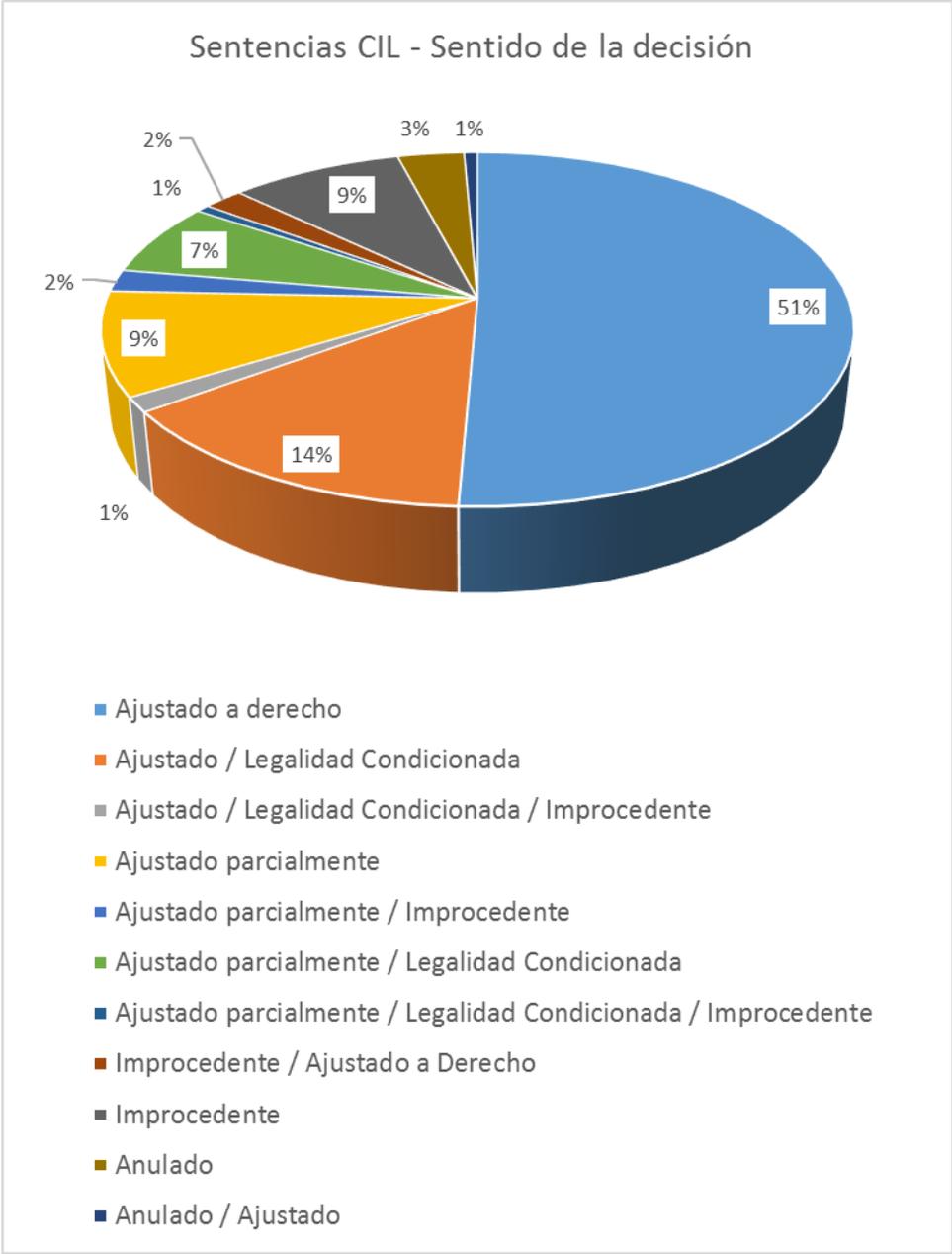
⁵⁰ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 14 Sentencia del 18/08/2020, M.P. Alberto Montaña Plata, Rad. 2020-01801.

⁵¹ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, Sentencia del 08/09/2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-01964.

⁵² Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, Sentencia del 01/09/2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-01964.

⁵³ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12 Sentencia del 01/09/2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-02247

una a una, las diferentes disposiciones del acto administrativo estudiado, se concluyó, a título de ejemplo, que parte de su articulado estaba ajustado a derecho, otros no estaban conforme al ordenamiento, en otros artículos era necesario declarar su legalidad condicionada y en otros, procedía la declaratoria de improcedencia.



Como lo indica la gráfica, la mayoría de las decisiones adoptadas por la Corporación, han establecido que los actos administrativos objeto de estudio han sido encontrados conformes al ordenamiento (51%) a lo cual puede sumarse el segundo renglón en importancia (14%), correspondiente a aquellas decisiones en las que se determinó que los actos estudiados además de encontrarse ajustados a derecho, requerían condicionar su

legalidad. Lo anterior, sin incluir aquellas providencias en las que se concluyó que el acto así sea parcialmente se encontraba ajustado a derecho que suman un 22%, da cuenta, de alguna manera, del proceder de la administración de cara a la atención que ha requerido la pandemia provocada por el covid-19, que no es otro, que expedir actos administrativos que en su generalidad resultan acordes con el ordenamiento jurídico.

13.- Declaratoria de improcedencia

Para las sentencias analizadas en este informe, se advierte que la declaratoria de improcedencia no necesariamente recae sobre la totalidad del acto sino que, toda vez que el estudio se realiza artículo por artículo, se encuentran casos en que alguno de estos no supera el requisito de procedibilidad porque la norma no tiene alcance general⁵⁴, o las más de las veces, porque las medidas adoptadas en el acto estudiado no desarrollan decreto legislativo alguno y fueron expedidas en ejercicio de facultades ordinarias⁵⁵.

De la totalidad de sentencias analizadas hasta el momento (148), solamente en 13 de ellas se ha adoptado como única decisión la improcedencia, que corresponde al 9%. En este aspecto vale la pena mencionar la disminución gradual que en porcentaje ha tenido las decisiones de improcedencia conforme se ha reportado en los informes: en el primero de ellos, de las 27 sentencias analizadas hubo 6 casos (22%); en el segundo informe, de las 80 sentencias hubo un acumulado de 10 casos (13%) y en este último informe, frente a las 148 providencias analizadas hay un acumulado de 13 decisiones de improcedencia como decisión única, lo que equivale como ya se mencionó al 9%. La disminución ilustrada evidencia la preocupación de las Salas Especiales de Decisión en el sentido de que no se llegue a las instancias del fallo con una decisión de improcedencia, lo cual se ve reflejado en una labor exhaustiva en la revisión de los requisitos para avocar el estudio del Control Inmediato de Legalidad, en aras de evitar los pronunciamientos de improcedencia. De ello dan cuenta, por dar un ejemplo, aquellas providencias en las que se declaró la improcedencia⁵⁶, incluidas las que llegaron a la misma determinación luego de haber avocado conocimiento al ser revisadas nuevamente previo a proferir decisión de fondo⁵⁷.

⁵⁴ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión Número 2, sentencia del 22/09/2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 11001-03-15-000-2020-03056-00. Se declaró la improcedencia del artículo 2º de la Resolución 0272 del 30 de marzo de 2020 al considerar que *“se trata de una medida que no tiene alcance general, comoquiera que está dirigida al interior de la entidad como una instrucción de trabajo interno que no produce efectos extensivos a la comunidad”*.

⁵⁵ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4, sentencia del 4/08/2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-00985; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9, sentencia del 24/08/2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-02319; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 17, sentencia del 18/08/2020, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, Rad. 2020-02083; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, sentencia del 08/09/2020, M.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero, Rad. 2020-01964; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 22, sentencia del 28/08/2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 2020-01099; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 22, sentencia del 25/09/2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 2020-02233; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 22, sentencia del 25/09/2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 2020-01395.

⁵⁶ Consejo de Estado, auto de ponente, providencia del 19/08/2020, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Rad. 2020-03695; Consejo de Estado, auto de ponente, providencia del 18/08/2020, M.P. María Adriana Marín,

Los tres (3) casos que para el presente informe tuvieron como única decisión la improcedencia⁵⁸, tuvieron como fundamento que el acto administrativo enjuiciado no desarrollaba decreto legislativo alguno y que había sido proferido en ejercicio de facultades ordinarias.

14.- Decisiones anulatorias

De las providencias analizadas, hubo tres (3) de ellas en las que las Salas Especiales de Decisión determinaron que el acto objeto de estudio debía ser anulado. En una de ellas⁵⁹, el fundamento de la decisión estuvo relacionado con el hecho de que la expedición del acto estuvo viciada dado que fue expedido sin competencia. En este caso se estudió la Resolución 000040 de 30 de abril de 2020, *“Por la cual se flexibilizan transitoriamente algunas disposiciones para la obtención del Registro Único Tributario –RUT de los Inversionistas Extranjeros sin domicilio en Colombia, obligados a cumplir deberes formales y de los prestadores de servicios desde el exterior, responsables del impuesto sobre las ventas –IVA...”*. El estudio de legalidad estableció que si bien el acto fue expedido por el director general de Impuestos y Aduanas Nacionales, *“éste carece de competencia para adoptar medidas que flexibilicen transitoriamente los requisitos exigidos por el Gobierno Nacional dentro del trámite de obtención del Registro Único Tributario – RUT de los Inversionistas Extranjeros sin domicilio en Colombia obligados a cumplir deberes formales, y los prestadores de servicios desde el exterior responsables del impuesto sobre las ventas –IVA”*.

En los otros dos casos, se concluyó en el primero de ellos⁶⁰, que la medida adoptada por el Gobierno Nacional a través del acto estudiado⁶¹ era *“desproporcionada entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo, pues se limitaron derechos constitucionales y convencionales de manera grave e innecesaria, como lo son el debido proceso y la libertad personal de la persona requerida en extradición”*. De igual manera, el

Rad. 2020-02487; Consejo de Estado, auto de ponente, providencia del 05/08/2020, M.P. Alberto Montaña Plata, Rad. 2020-03439.

⁵⁷ Consejo de Estado, auto de ponente, providencia del 11 de agosto de 2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-01660. Consejo de Estado, auto de ponente, providencia del 19 de agosto de 2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-02350.

⁵⁸ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9, sentencia del 24/08/2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-02319; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 22, sentencia del 28/08/2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 2020-01099; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 22, sentencia del 25/09/2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 2020-01395.

⁵⁹ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 18, sentencia del 22/09/2020, M.P. Oswaldo Giraldo López, Rad. 2020-02117.

⁶⁰ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, sentencia del 21/07/2020, M.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero, Rad. 2020-01833.

⁶¹ Decreto No. 595 del 25 de abril de 2020, expedido por el Presidente de la República, por medio del cual *“se reglamenta el Decreto Legislativo 487 del 27 de marzo de 2020 ‘Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición...”*.

segundo de ellos⁶², al analizar la Resolución No. 000336 del 8 de mayo de 2020, expedida por Director General, en encargo, del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, por medio de la cual *“se prorrogan las medidas de suspensión de términos de pago de sentencias judiciales, ante el Estado de Emergencia Económica, Social, y Ecológica derivado de la propagación del COVID - 19”*, concluyó que la medida adoptada en el acto analizado, era *“desproporcionada entre el fin buscado y el medio empleado para conseguirlo, pues se limitaron derechos constitucionales y convencionales de manera grave e innecesaria, como lo son el acceso a la administración de justicia -también llamado a la tutela judicial efectiva- y el debido proceso”*, al prorrogar la suspensión de términos para el pago de las sentencias judiciales.

Otras anotaciones

La gráfica de la página siguiente, corresponde a las decisiones de fondo (135) esto es, excluidas las decisiones de improcedencia, que ilustra el porcentaje de distribución de las diferentes decisiones adoptadas, siendo el de mayor porcentaje el de aquellas que se encontraban ajustadas al ordenamiento (56%), seguidas por decisiones en igual sentido pero acompañadas con legalidad condicionada (16%) y estas a su vez, seguidas por decisiones en las que se estableció que estaban ajustadas parcialmente al ordenamiento (10%) y otras en igual sentido pero acompañadas con legalidad condicionada (7%). Como se advierte y es apenas lógico, el mayor porcentaje de esta gráfica (56%) frente al de la gráfica anterior (51%), radica en que en esta última no están incluidas las determinaciones que concluyeron con improcedencias.

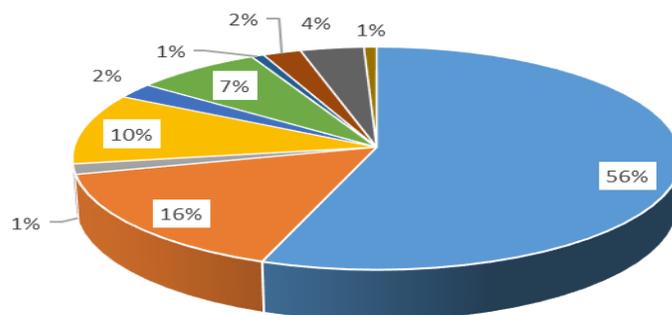
Conforme con las decisiones adoptadas por las diferentes Salas Especiales de Decisión, se advierte que en seis (6) de ellas en las que hubo decisión de fondo⁶³, los actos que fueron objeto de estudio tuvieron como único fundamento en sus consideraciones al Decreto 417 de 2020, lo que se traduce en que le fue asignado al mismo el carácter legislativo necesario para cumplir el requisito de procedencia y así, poder dictar sentencia. Las decisiones restantes y de otras salas incluso, al momento de decidir se encontraron con el hecho de que en los fundamentos del acto, además del decreto 417 de 2020, estaba algún decreto legislativo⁶⁴.

⁶² Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, sentencia del 01/09/2020, M.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero, Rad. 2020-02247.

⁶³ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4, sentencia del 28/07/2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-01568; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4, sentencia del 4/08/2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-00985; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4, sentencia del 22/09/2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-01038; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9, sentencia del 05/08/2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-01455; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 21 Sentencia del 26/08/2020, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. 2020-01928; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 21, sentencia del 09/09/2020, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. 2020-01902.

⁶⁴ A título de ejemplo, ver: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4, sentencia del 28/07/2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-01299; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4, sentencia del 08/09/2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-01241; Consejo de

SENTENCIAS CIL - Decisiones de fondo



- Ajustado a derecho
- Ajustado / Legalidad Condicionada
- Ajustado / Legalidad Condicionada / Improcedente
- Ajustado parcialmente
- Ajustado parcialmente / Improcedente
- Ajustado parcialmente / Legalidad Condicionada
- Ajustado parcialmente / Legalidad Condicionada / Improcedente
- Improcedente / Ajustado a Derecho
- Anulado
- Anulado / Ajustado

Estado, Sala Especial de Decisión No. 17, Sentencia del 18/08/2020, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, Rad. 2020-02083, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 21, sentencia del 08/07/2020, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. 2020-01344; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 22, sentencia del 25/09/2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 2020-02233.