

# OBSERVATORIO RELATORÍA CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

## SEGUNDA ENTREGA: ANÁLISIS DE SENTENCIAS

Leonardo Vega Velásquez<sup>1</sup>  
Wadith Rodolfo Corredor Villate<sup>2</sup>

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 21 de agosto de 2020, las Salas Especiales de Decisión han dictado ochenta (80) sentencias, de las cuales veintisiete (27) fueron objeto de análisis en la primera entrega del observatorio, de modo que los hallazgos y conclusiones de la presente entrega hacen referencia a las 53 restantes.

Dado el número de sentencias que ahora se analizan y en aras de abordar aspectos que no hayan sido destacados en el informe inicial, esta entrega presenta de manera concreta aquellos hallazgos y conclusiones en los que se advierte la existencia de posiciones jurisprudenciales distintas en las sentencias dictadas por las Salas Especiales de Decisión. Así mismo, al final del documento se realiza el análisis estadístico de las 80 sentencias dictadas hasta el momento, conforme con la fecha de corte indicada.

A título enunciativo se recuerda que, en líneas generales, las diferentes Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado, adoptan una metodología similar, que por regla general enfatiza tres aspectos a saber: (i) el Estado de emergencia económica, social y ecológica; (ii) las características del control inmediato de legalidad; (iii) el control integral del acto objeto de estudio, en el que se verifican el cumplimiento de los requisitos de procedencia y de forma del acto, y posteriormente realizan el examen material del acto, abordando en su mayoría el estudio de los requisitos referidos a la conexidad y proporcionalidad.

De igual modo, se advierte que en el análisis de los requisitos de procedibilidad, lo que se verifica es que se trate de un acto administrativo de carácter general, dictado en ejercicio de la función administrativa por una autoridad del orden nacional, en cuyo caso la competencia se asigna al Consejo de Estado, como desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los Estados de excepción.

Las 53 sentencias objeto de análisis están incluidas en el siguiente cuadro, en el que se identifican las Salas de Decisión y el Magistrado ponente, la totalidad de sentencias proferidas a la fecha de corte y el sentido de ellas.

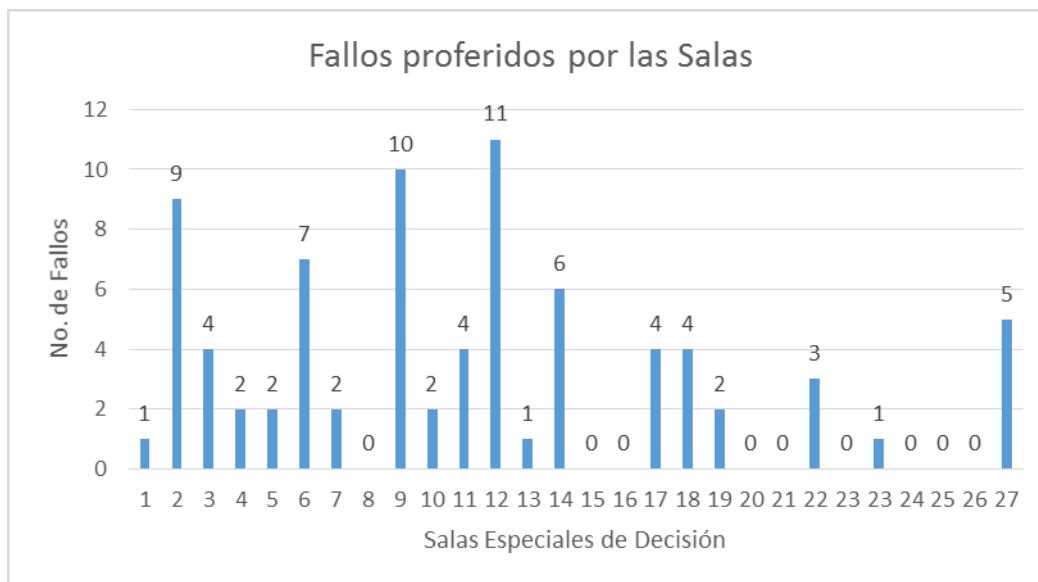
---

<sup>1</sup> Relator de Asuntos Constitucionales del Consejo de Estado.

<sup>2</sup> Relator de la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Datos a 21 de agosto de 2020		Sentencias - Sentido de la Decisión								
Sala No.	Magistrado Ponente	Ajustado a derecho	Ajustado / Legalidad Condicionada	Ajustado parcialmente	Ajustado parcialmente / Improcedente	Ajustado parcialmente / Legalidad Condicionada	Improcedente / Ajustado a Derecho	Improcedente	Anulado	Anulado / Ajustado
1	MARIA ADRIANA MARÍN								1	
2	CESAR PALOMINO CORTÉS	8							1	
3	JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ	3					1			
4	LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ			1	1					
5	MILTON CHAVES GARCÍA		1					1		
6	CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO	3						4		
7	MARTÍN GONZALO BERMÚDEZ MUÑOZ	2								
9	GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ	9				1				
10	SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ	1				1				
11	STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO	2			1	1				
12	RAMIRO DE JESÚS PAZOS GUERRERO	4	1	2		1		2		1
13	JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ (E)	1								
14	ALBERTO MONTAÑA PLATA	4		1		1				
17	JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS	2						2		
18	OSWALDO GIRALDO LÓPEZ	1		2	1					
19	WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ	1				1				
22	LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA	1	1					1		
23	MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO (E)		1							
27	ROCÍO ARAÚJO OÑATE	1	4							

Para realizar una ilustración cuantitativa de las sentencias proferidas y notificadas con corte a 21 de agosto de 2020 se presenta la gráfica correspondiente:



## PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS

### 1.- Falta de unanimidad en cuanto al carácter legislativo del Decreto 417 de 2020.

Del análisis de las 53 sentencias se advierte que *“no existe un criterio unánime (...) en relación con la competencia que tiene la jurisdicción para ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos generales que se dictan durante los estados de excepción, cuando ellos solo invocan como fundamento los decretos declarativos de esos estados”*<sup>3</sup>. Hay disparidad de criterios en cuanto a si el Decreto 417 de 2020, declaratorio del Estado de emergencia económica, social y ecológica, tiene o no carácter legislativo. Este aspecto resulta de suma importancia, porque determina si es procedente abordar el estudio del Control inmediato de legalidad, o no lo es, según lo previsto en los artículos 136 de la Ley 1437 de 2011 y 20 de la Ley 137 de 1994, especialmente cuando los actos administrativos objeto de control se fundan única y exclusivamente en el mencionado Decreto 417 de 2020.

Al respecto, resulta importante señalar que a partir de los pronunciamientos de las Salas Especiales de Decisión se advierten diferentes matices en torno a este asunto, que van desde aquellas posiciones (i) en las que expresamente se manifiesta que el Decreto 417 de 2020 es de carácter legislativo y así lo denominan<sup>4</sup>, pasando por las que (ii) sin mencionarlo

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 1, sentencia del 30/06/2020, M.P. María Adriana Marín, Rad. 2020-01210.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 03/07/2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-01456; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 3, sentencia del 29/07/2020, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, Rad. 2020-01562; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4, sentencia del

hacen un reconocimiento implícito<sup>5</sup> de dicha condición, en tanto abordan el estudio de fondo del acto administrativo, hasta otras (iii) que le niegan dicho carácter legislativo<sup>6</sup>, observando que se trata un decreto “declarativo”, lo que conllevó a señalar la improcedencia del control inmediato de legalidad, porque el acto remitido para su control no tuvo como fundamento un decreto distinto del 417 de 2020.

## 2.- Concepto de *desarrollo* de un decreto legislativo.

Resulta igualmente importante el concepto expuesto por algunas Salas frente a la exigencia que plantean los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es, que las medidas que se adoptan en el acto objeto de control se profieran *como desarrollo de los decretos legislativos*. Al respecto, una de las Salas<sup>7</sup> plantea el siguiente interrogante “¿cuándo una medida o acto, expedido por una autoridad pública en ejercicio de la función administrativa en los Estados de Excepción, desarrolla un Decreto Legislativo?”, cuestionamiento que es relevante porque corresponde a uno de los requisitos de procedencia del Control Inmediato de Legalidad, y, por ende, su respuesta determina, en los comienzos del proceso, si se avoca o no el conocimiento del asunto o si habiendo avocado conocimiento, corresponde la declaratoria de improcedencia del medio de control en lugar de la decisión de fondo, entendiéndose que el acto bajo estudio no desarrolla decreto legislativo alguno.

Los pronunciamientos que se citan a continuación, en procura de dar respuesta a dicho interrogante, señalan que ello se cumple cuando: i) el acto objeto de control tiene “*conexidad interna y externa con el estado de excepción previamente declarado y,*

---

14/07/2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-01140. Esta Sala expresamente señala que el decreto 417 de 2020 tiene carácter legislativo, para lo cual se apoya en pronunciamientos de la Corte Constitucional: sentencia C-252 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y, sentencia C-156 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, sentencia del 07/07/2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-01409; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, sentencia del 07/07/2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-01192; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 14, sentencia del 16/06/2020, M.P. Alberto Montaña Plata, Rad. 2020-00962; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 19, sentencia del 04/08/2020, M.P. William Hernández Gómez, Rad. 2020-00961; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 22, sentencia del 24/07/2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 2020-01664. A partir de la interpretación de lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, esta Sala concluye que la expresión ‘decretos legislativos’ incluye igualmente al decreto declaratorio del estado de excepción; salvamento de voto del consejero Rafael Francisco Suárez Vargas en el proceso: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6, sentencia del 14/07/2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2020-01127.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 1, sentencia del 30/06/2020, M.P. María Adriana Marín, Rad. 2020-01210; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9, sentencia del 12/07/2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-01145.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6, sentencia del 02/06/2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2020-01012; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 17, sentencia del 23/06/2020, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, Rad. 2020-01028.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10, sentencia del 13/08/2020, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. 2020-01058.

*adicionalmente, que su finalidad se identifique con el mismo*<sup>8</sup>; cuando se garantiza el derecho a la *“tutela judicial efectiva, en la medida en que tiene relación directa con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia económica, social y ecológica”*<sup>9</sup>; ii) el análisis se realiza a 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”*, revisando del acto, *“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”*<sup>10</sup>; iii) el acto a pesar de haberse expedido con fundamento en facultades ordinarias, *“responde a la situación de emergencia y, además, su contenido podría involucrar la garantía de derechos fundamentales que deban ser salvaguardados por el juez del control inmediato de legalidad”*<sup>11</sup>.

Esta postura que bien puede decirse corresponde a un criterio sustancial o material, acoge la tesis según la cual, más allá de que el acto objeto de control haga mención expresa en sus fundamentos y consideraciones a algún decreto legislativo, resulta relevante para que pueda adelantarse el control inmediato de legalidad, que las medidas adoptadas en dichos actos estén en conexidad y en concordancia con las disposiciones del acto que declara el estado de emergencia y las de los decretos legislativos objeto de desarrollo.

Dicha postura es consistente con lo indicado en algunos autos, bien cuando se avocó el conocimiento de la actuación o cuando se desató recurso en el que se cuestionaba la decisión de someter a control inmediato de legalidad un acto administrativo, por considerar que no se había expedido en desarrollo de un decreto legislativo, presupuesto necesario para proseguir con el conocimiento de las diligencias.

En el primero de los casos, encontramos pronunciamientos donde se sostuvo: *“... a pesar de que no lo mencione expresamente en su parte considerativa, lo cierto es que la Resolución 166 del 24 de mayo de 2020 (...) constituye un desarrollo directo del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020..”*<sup>12</sup>, o en otro de ellos, al manifestar que, *“...invocó como su fundamento “el confinamiento obligatorio determinado por el Gobierno Nacional”, de manera que, así expresamente no lo haya señalado, se entiende que esta circular*

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 1, sentencia del 30/06/2020, M.P. María Adriana Marín, Rad. 2020-01210

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9, sentencia del 12/07/2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-01145

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

<sup>11</sup> Aclaración de voto del consejero William Hernández Gómez en procesos donde funge como Presidente de la Sala Especial de Decisión: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 19, sentencia del 04/08/2020, M.P. William Hernández Gómez, Rad. 2020-00961; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 19, sentencia del 04/08/2020, M.P. William Hernández Gómez, Rad. 2020-01158.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 19, Auto del 14/07/2020, M.P. William Hernández Gómez, Rad. 2020-02390

*desarrolla el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020...<sup>13</sup>, priorizando la concordancia de las medidas adoptadas con el decreto legislativo, sobre la sola mención de dicha norma, en forma explícita, al interior del acto que se pretende someter a control inmediato de legalidad.*

Similar enfoque se tuvo al desatar el recurso propuesto por el representante del Ministerio Público, quien controvertió la decisión adoptada sobre someter a control inmediato de legalidad una decisión administrativa. Se consideró al desestimar sus manifestaciones que, *“... la relación entra la Resolución No. 145 del 7 de abril de 2020 y el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, deriva de un hecho común, la declaratoria de emergencia sanitaria contenida en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, que fue, precisamente, la circunstancia extraordinaria que dio origen a la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica (...) Este factor de conexidad o exigencia de desarrollo directo de los decretos legislativos no se pierde o se desvirtúa por el hecho de haberse citado otras normas de naturaleza policiva o facultades ordinarias para regular la materia referida a los reportes de información en la entidad, como lo sostiene la Agente del Ministerio Público, pues lo cierto es que la medida no se habría adoptado, en este momento y bajo estas precisas circunstancias de objeto y temporalidad, de no ser por la existencia de las circunstancias extraordinarias que dieron lugar a que el Gobierno Nacional tuviera que dictar tanto los Decretos Legislativos de emergencia como decretos ordinarios encaminados a mantener el orden público económico en todo el territorio nacional, que de hecho se encuentran inescindiblemente ligados por una misma causa...<sup>14</sup>.*

En contraposición a este criterio antes mencionado, tanto en autos de ponente como en sentencias, se considera que el cumplimiento del requisito de procedencia, referido a que el acto estudiado desarrolle un decreto legislativo, va más allá de la simple correspondencia de sus medidas con el estado de emergencia, al estimar que, *“Si bien el sustento de la motivación de tal acto obedece al actual estado de emergencia, ello no quiere decir que sea el desarrollo de una medida extraordinaria adoptada en el estado de excepción<sup>15</sup>”*. De tal postura se interpreta, la exigencia no solamente de la mención expresa de un decreto en los fundamentos del acto que se estudia, sino que además, éste debe tener el carácter de legislativo que exigen los artículos 136 de la Ley 1437 de 2011 y 20 de la Ley 137 de 1994, relacionado con que los actos sean *“dictadas como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción<sup>16</sup>”*.

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 22, Auto del 01/06/2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 2020-02194

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 27, Auto del 01/06/2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 2020-01506.

<sup>15</sup> Así lo expresó el magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio, a través de salvamento de voto en: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 03/07/2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-00963.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6, sentencia del 02/06/2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2020-01012; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6, sentencia del 25/06/2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2020-01706.

### 3.- Control de legalidad de actos expedidos con posterioridad a la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica.

Frente a la solicitud del Ministerio Público de abstenerse de examinar la legalidad de la resolución estudiada, dado que fue expedida con posterioridad a la finalización de la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en el Decreto 417 de 2020, una de las Salas Especiales de Decisión<sup>17</sup> analizó la competencia de la Corporación y al amparo de lo señalado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>18</sup>, concluyó que *“aun cuando haya terminado la vigencia del mencionado estado de excepción, los decretos que haya dictado al amparo del mismo tienen, por regla general, vigencia indefinida, lo que habilita a las autoridades administrativas a dictar medidas generales en desarrollo de los decretos legislativos. Ello ocurre respecto del Decreto Legislativo 491 de 2020, objeto de desarrollo en la Resolución No. 705 de 2020”*.

### 4.- Enjuiciamiento de actos inescindibles.

No pocas han sido las ocasiones en que las Salas Especiales de Decisión han tenido que remitir las diligencias correspondientes al estudio de un acto, a otra Sala para que allí se decida sobre la posible acumulación de los actos objeto de estudio, teniendo en cuenta que estos son inescindibles y que guardan conexidad por razón de su materia, pues un acto es prórroga de otro y, bajo esa circunstancia, se considera que deben fallarse conjuntamente. Dentro de las razones que fundamentan esa decisión, tan solo por citar algunos casos a título de ejemplo, se ha señalado que se procura evitar *“el riesgo de que se produzcan decisiones judiciales incoherentes”*<sup>19</sup>, *“garantizar la efectividad de los principios de economía procesal, eficiencia y celeridad propios de la actividad judicial”*<sup>20</sup>, dicho de otro

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 11, sentencia del 09/07/2020, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, Rad. 2020-01764

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz. Allí se dijo: *“los decretos legislativos que expide el Gobierno durante la emergencia, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, pueden reformar o derogar la legislación preexistente y tienen vigencia indefinida, hasta tanto el poder legislativo proceda a derogarlos o reformarlos”*.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 24, auto del 06/08/2020, M.P. Carmelo Perdomo Cueter, Rad. 2020-03438. Se decidía sobre la admisión del control Inmediato de Legalidad de la Resolución 388 de 15 de julio de 2020, proferida por el director general de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, *«Por medio de la cual la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga prorroga las medidas de carácter temporal y extraordinario, adoptadas en la Resolución 363 de 30 de junio de 2020»*. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 24, auto del 06/08/2020, M.P. Carmelo Perdomo Cueter, Rad. 2020-03443. Se decidía sobre la admisión del control Inmediato de Legalidad de la Resolución 349 de 1° de julio de 2020, proferida por el director general de la Corporación Autónoma Regional de Chivor (Corpochivor), *«por medio de la cual se prorroga la vigencia de la resolución n°. 267 del 01 de junio de 2020 expedida por Corpochivor y se toman otras determinaciones »*

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 16, auto del 11/09/2020, M.P. Nicolás Yepes Corrales, Rad. 2020-03655. Se decidía sobre la admisión del control Inmediato de Legalidad de la Resolución 245 del 10 de agosto de 2020, *“Por medio de la cual se prorrogan las medidas y acciones internas dentro de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA, para la contención ante el Covid19 (Coronavirus), en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid19, así como para el aislamiento social preventivo y se dictan otras*

modo, *“por razones de economía procesal y de prevalencia de los principios de igualdad, seguridad jurídica y coherencia de las decisiones.”*<sup>21</sup>

Bajo esta postura, es de esperar que en la sentencia el pronunciamiento cobije los actos que se han tenido inescindibles. De las sentencias analizadas una profirió decisión de fondo declarando que el acto objeto de estudio se encontraba ajustado al ordenamiento<sup>22</sup>, sin tener en cuenta que dicho acto, esto es, la Resolución No. 705 del 17 de abril de 2020, modificó la Resolución No. 666 del 01 de abril de 2020 *“por medio de la cual adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención a los usuarios de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM y se toman medidas en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica”*. Esta decisión fue objeto de salvamento de voto<sup>23</sup>, indicando que *“en garantía de los principios de seguridad jurídica y economía procesal, la Resolución No. 705 del 17 de abril de 2020 por medio de la cual se modifica el artículo 4 de la Resolución No. 666 del 1 de abril de 2020 debió ser acumulada al estudio de legalidad de esta última, que se adelanta por la Sala Especial de Decisión 4, bajo el radicado número 11001-03-15-000-2020-01299-00”*.

## 5.- Aplicación del principio de conservación del derecho.

De las sentencias analizadas en el presente informe, ha llamado igualmente la atención aquellas situaciones en las que luego de efectuar el control integral del acto bajo estudio y establecer que alguna de sus disposiciones no supera alguno de los distintos controles, en lugar de expulsarla del ordenamiento con la declaratoria de ilegalidad, se decide que la medida estará ajustada al ordenamiento siempre y cuando se entienda en el sentido en que se supera la falta de proporcionalidad o del elemento del estudio material que hiciera falta en el caso concreto, en aplicación del principio de conservación del derecho, pues *“más que expulsar del ordenamiento jurídico la normatividad, [se] debe acudir a alternativas como las sentencias aditivas o integradoras con el fin de que la aplicación de la norma sea más comprehensiva y no se genere un inconveniente vacío legislativo.”*<sup>24</sup>

La razón de ello radica en que *«[e] efecto de la sentencia de nulidad de los reglamentos y actos generales frente a las normas derogadas por el propio acto o reglamento que se anula*

---

*disposiciones”*. *“Así, en ella se amplían temporalmente instrucciones emitidas mediante las Resoluciones 129 de 23 de marzo, 131 del 12 de abril, 146 de 26 de abril, 154 de 10 de mayo, 166 de 24 de mayo, 169 de 29 de mayo, 199 de 30 de junio y 212 de 15 de julio, todas del año 2020.”*

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 8, auto del 25/09/2020, M.P. Nubia Margoth Peña Garzón, Rad. 2020-04142. Se decidía sobre la admisión del control Inmediato de Legalidad de la Resolución núm. 4553 de 2020, *“Por medio de la cual se prorrogan las medidas adoptadas mediante la Resolución No. 3778 de 01 de junio de 2020, así como las excepciones allí establecidas, como consecuencia de la ampliación del aislamiento preventivo obligatorio ordenado mediante Decreto No. 878 de 25 de junio de 2020”*.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 11, sentencia del 09/07/ 2020, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, Rad. 2020-01764.

<sup>23</sup> Salvamento de voto presentado por la magistrada Rocío Araújo Oñate.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 11, sentencia del 09/07/2020, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, Rad. 2020-01199.



*es el de, en principio, revivir la vigencia de la norma derogada siempre que haya vacío normativo, vacío que entorpecería la acción de la administración».*<sup>25</sup> Como se aprecia, la finalidad de tal decisión es evitar que la administración se “paralice” y encontrar una alternativa que permita su normal funcionamiento dentro del marco de la legalidad.

Otra respuesta a la situación planteada, ha sido la de revivir normas que habían sido derogadas<sup>26</sup>, previo cumplimiento de algunos presupuestos señalados por la Corte Constitucional<sup>27</sup> en su jurisprudencia, medida que pretende igualmente evitar los vacíos normativos producto de la ilegalidad que llegare a decretarse, porque con ello se entorpece el actuar de la administración.

En otro de los casos analizados, frente a la declaratoria de nulidad de una de las disposiciones del acto bajo estudio, la Sala Especial de Decisión<sup>28</sup> decidió ordenar la aplicación de una de las disposiciones del Decreto Legislativo 491 de 2020, que sirvió de fundamento a dicho acto.

## **6.- Carácter general de los actos administrativos.**

Dentro de los requisitos de procedencia del Control Inmediato de Legalidad, disponen tanto el artículo 136 de la ley 1437 de 2011 como el artículo 20 de la ley 137 de 1994, que los actos objeto de control deben corresponder a actos administrativos de carácter general. Al respecto, se advierte que hay disparidad de criterios en relación con aquellos actos relacionados con el servicio prestado en los aeropuertos, pues mientras para algunos magistrados dichos actos son de naturaleza particular y, por ende, no asumieron su conocimiento, lo cierto es que en un caso particular, la Sala Especial, al proferir sentencia, no presentó reparo alguno sobre dicha circunstancia y el asunto fue decidido de fondo, como se expone a continuación.

En efecto, mediante providencias de ponente se resolvió no asumir el conocimiento del acto, estimado que *“no responde a la categoría de acto administrativo de carácter general”*<sup>29</sup>, *“no es una medida de carácter general comoquiera que se dirige a una persona*

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 04/05/2015, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Rad. 73001-23-31-000-2010-00478-01(19300).

<sup>26</sup> Así se dispuso en la parte resolutive en: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 11, sentencia del 09/07/2020, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, Rad. 2020-01199.

<sup>27</sup> Sentencia C-286 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, en la que se establecen los siguientes presupuestos para reincorporar al ordenamiento jurídico normas que han sido derogadas, así: (i) Creación de vacíos normativos; (ii) Vulneraciones a los derechos fundamentales; (iii) Necesidad para garantizar la supremacía de la Constitución Política; (iv) Que las normas reincorporadas sean constitucionalmente admisibles.

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 18, sentencia del 30/06/2020, M.P. Oswaldo Giraldo López, Rad. 2020-01305.

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 20, auto del 29/04/2020, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, Rad. 2020-01458. El acto bajo estudio correspondió a la Resolución número 00744 de 20 de marzo de 2020, *“Por medio de la cual se establece una medida transitoria para los servicios de parqueo de*

*determinada y varias personas determinables*<sup>30</sup>, “se configura como un acto administrativo de carácter particular, toda vez que las consecuencias jurídicas que de él se derivan son aplicables a personas jurídicas determinadas.”<sup>31</sup>

En contraposición, una de las sentencias analizadas<sup>32</sup>, al estudiar el Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 00742 del 20 de marzo de 2020 expedida por el Director General de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil “*Por medio de la cual se establece una medida transitoria para los servicios de parqueo de aeronaves en los aeropuertos Camilo Daza de la ciudad de Cúcuta, Palonegro de la ciudad de Bucaramanga, Yarigües de la ciudad de Barrancabermeja, Simón Bolívar de la Ciudad de Santa Marta, Alfonso López de la ciudad de Valledupar y Almirante Padilla de la ciudad de Riohacha*”, decidió de fondo que dicho acto se encontró ajustado al ordenamiento jurídico. Frente a la decisión adoptada por la Sala, se presentó un salvamento de voto<sup>33</sup> que concuerda con lo manifestado en los autos arriba citados, al considerar que “*la Resolución 00742 de 2020 expedida por el director general de la Aeronáutica Civil, se profirió en el marco de un contrato de concesión específico*”, agregando que “*no corresponde a una disposición de carácter general en desarrollo de un decreto legislativo.*”

## 7.- Limitación de derechos fundamentales.

Para una de las Salas Especiales de Decisión<sup>34</sup>, los actos administrativos proferidos por la Administración con motivo de los Estados de excepción pueden limitar “*derechos y libertades (...) fundamentales (...) siempre y cuando se garantice el respeto de su núcleo esencial*”. Tal consideración no es compartida por una de las magistradas<sup>35</sup> que en dicha Sala presentó aclaración de voto, pues considera “*que ese tipo de limitaciones solo pueden*

---

*aeronaves en los aeropuertos Olaya Herrera (Medellín), José María Córdova (Rionegro), El Caraño (Quibdó), Los Garzones (Montería), Antonio Roldán Betancourt (Carepa) y Las Brujas (Corozal)*”, expedida por el Director General de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 15, auto del 08/05/2020, M.P. Hernando Sánchez Sánchez, Rad. 2020-01460. El acto bajo estudio correspondió a la Resolución 746 de 20 de marzo de 2020, suscrita por el Director General de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, AEROCIVIL “[...] *Por medio de la cual se establece una medida transitoria para los servicios de parqueo de aeronaves en el Aeropuerto Internacional Ernesto Cortissoz de Barranquilla [...]*”.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 14, auto del 30/04/2020, M.P. Alberto Montaña Plata, Rad. 2020-01461. El acto bajo estudio correspondió a la Resolución 747 de 20 de marzo de 2020, proferida por el Director General de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, “*Por medio de la cual se establece una medida transitoria para los servicios de parqueo de aeronaves en el aeropuerto internacional Rafael Núñez de la ciudad de Cartagena*”.

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 03/07/2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-01456.

<sup>33</sup> Salvamento de voto presentado por el magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 19, sentencia del 04/08/2020, M.P. William Hernández Gómez, Rad. 2020-00961; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 19, sentencia del 04/08/2020, M.P. William Hernández Gómez, Rad. 2020-01158.

<sup>35</sup> Aclaración de voto presentada por la magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez en los procesos con Rad. 2020-00961 y 2020-01158.

*provenir de los Decretos Legislativos” y agrega que, “en manera alguna puede aceptarse que, en ejercicio de la función administrativa dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se disponga la reducción de garantías constitucionalmente amparadas.”*

Como se advierte, de un lado y en criterio de la Sala, es factible que la administración restrinja derechos fundamentales con la expedición de sus actos administrativos, lo cual resulta aceptable siempre y cuando no se afecte su núcleo esencial, mientras que por otra parte, tal restricción puede provenir solamente de los decretos legislativos.

#### **8.- Estudio de conexidad, finalidad, necesidad y razonabilidad en el análisis del Control Inmediato de Legalidad.**

Si bien al comienzo del presente informe se mencionó que, en su generalidad, las Salas Especiales de Decisión al momento de realizar el Control Inmediato de Legalidad, efectúan un análisis de los requisitos de conexidad y de proporcionalidad, en punto del examen material del acto, se han presentado aclaraciones de voto frente a sentencias<sup>36</sup> en las que, a juicio del magistrado que presenta la aclaración<sup>37</sup>, no ha habido un estudio “técnico” del requisito de conexidad. Si bien la aclaración de voto comparte el sentido de la providencia, señala que *“el fallo dará cuenta de los requisitos de fondo del acto administrativo objeto de control, es decir, de la configuración del requisito conexidad que implica analizar el criterio de necesidad que permite al juez advertir si las medidas dictadas y contenidas en el acto objeto de estudio conllevan decisiones tendientes a solucionar la situación de excepción, advirtiendo que las mismas deben estar expresadas con claridad de las razones jurídicas que le sirven de fundamento a su adopción y denotar el por qué resultan necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a conjurar las circunstancias excepcionales.”*

En síntesis, conforme a la aclaración de voto, el requisito de conexidad exige que el operador judicial realice un análisis tendiente a determinar si las medidas adoptadas en el acto estudiado están encaminadas a conjurar la situación excepcional, es decir, si se satisface el criterio de necesidad.

Así mismo, en aclaraciones de voto presentadas por una de las magistradas<sup>38</sup> integrante de una de las Salas Especiales de Decisión que declaró conforme a derecho el acto

---

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 19, sentencia del 04/08/2020, M.P. William Hernández Gómez, Rad. 2020-00961; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 19, sentencia del 04/08/2020, M.P. William Hernández Gómez, Rad. 2020-01158.

<sup>37</sup> Aclaración de voto presentada por la magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez en los procesos con Rad. 2020-00961 y 2020-01158.

<sup>38</sup> Aclaraciones de voto presentadas por la magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez en los procesos: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 7, sentencia del 14/07/2020, M.P. Martín Bermúdez Muñoz, Rad. 2020-01737; y, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 7, sentencia del 28/07/2020, M.P. Martín Bermúdez Muñoz, Rad. 2020-01271.

estudiado<sup>39</sup>, pone de presente que, si bien comparte la determinación adoptada por la mayoría, en su criterio resulta *“necesario que el fallo que resuelve el control inmediato de legalidad, en todos los casos, debe contener un estudio de la finalidad, necesidad, y razonabilidad de las medidas adoptadas por el acto administrativo que se analiza”*, pues considera que *“dicho estudio resulta de gran importancia y utilidad a la hora de definir si el acto general deviene o no ajustado a derecho y no hay lugar para que el mismo no se aborde en el fallo.”*

De manera similar, en otro proceso<sup>40</sup>, también mediante la figura de la aclaración de voto<sup>41</sup>, se señala que si bien se coincide con la decisión de legalidad adoptada por la Sala mayoritaria, se echa de menos el análisis de proporcionalidad, toda vez que *“el fallo no expresó las razones concretas que sustentan la proporcionalidad de la medida de suspensión de términos procesales”*, para concluir después de exponer en la misma aclaración de voto diferentes razones y hacer el estudio respectivo, que *“la medida de suspensión de los términos procesales en las actuaciones administrativas señaladas en el artículo 1 de la Resolución 255 del 20 de marzo de 2020, (...), es proporcional a la gravedad de la situación que se pretende conjurar con ellas, la propagación del coronavirus COVID-19.”*

Estas aclaraciones de voto ponen de presente la necesidad de uniformidad en la metodología y el estudio de los requisitos materiales que conlleva el medio de control inmediato de legalidad realizado por las diferentes Salas Especiales de Decisión.

## **9.- Efectos jurídicos de los actos administrativos relativos a los protocolos de bioseguridad.**

Frente a los actos administrativos relacionados con la adopción de protocolos de bioseguridad que han llegado al conocimiento de la Corporación, resulta importante mencionar que se han detectado posiciones encontradas en relación con su condición de acto administrativo, pues se considera que adquieren ese carácter y solo serán *“enjuiciables si tienen la virtud de producir efectos jurídicos”*<sup>42</sup>.

Al respecto, la posición asumida en el salvamento de voto<sup>43</sup> por una de las magistradas integrante de la Sala Especial de Decisión, deja ver su discrepancia con la decisión

---

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 7, sentencia del 14/07/2020, M.P. Martín Bermúdez Muñoz, Rad. 2020-01737. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 7, sentencia del 28/07/2020, M.P. Martín Bermúdez Muñoz, Rad. 2020-01271.

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 18, sentencia del 30/06/2020, M.P. Oswaldo Giraldo López, Rad. 2020-01305.

<sup>41</sup> Aclaración de voto presentada por la magistrada Rocío Araújo Oñate.

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 22, sentencia del 28/08/2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 2020-01099.

<sup>43</sup> Salvamento de voto presentado por la magistrada Rocío Araújo Oñate.

mayoritaria que declaró ajustado al ordenamiento y legalidad condicionada del protocolo de bioseguridad estudiado en esa sentencia<sup>44</sup>.

En efecto, el salvamento señala que *“únicamente los actos que contengan una manifestación de voluntad de la Administración capaz de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas generales, con independencia de la forma que revista o de la nominación que se le asigne, son actos administrativos”* y agrega frente al protocolo de bioseguridad estudiado en la sentencia, que *“de su contenido no se deriva medida alguna que tenga la capacidad de crear, modificar o extinguir la situación jurídica de los administrados, razón por la que no reúne las características para ser considerado como un acto regla.”*

Dicha postura es compartida por otra magistrada que resolvió no avocar conocimiento de la Circular núm. 007-2020 de 4 de junio de 2020<sup>45</sup>, sobre la *“aplicación del protocolo de bioseguridad ante el retorno presencial de los servidores públicos y usuarios a las sedes de la Corporación Autónoma Regional de La Guajira”*, expedida por la Corporación Autónoma Regional de La Guajira, al considerar que *“la Circular núm. 007-2020 de 4 de junio de 2020, no tiene el carácter de un acto administrativo general, abstracto e impersonal. Ello por cuanto no constituye una decisión con la capacidad de producir efectos jurídicos, si se tiene en cuenta que a través de esta, el Director de la entidad apenas fija unas recomendaciones y orientaciones para el personal de seguridad y de aseo en las actividades a su cargo.”*

En relación con lo anterior, debe igualmente mencionarse que ha habido pronunciamientos asumiendo el conocimiento del Control Inmediato de Legalidad<sup>46</sup>, como también otros en los que no se avocó éste<sup>47</sup>, pero a diferencia de lo mencionado en el salvamento de voto arriba citado, la razón que fundamentó tal determinación fue el que el acto estudiado no desarrolló decreto legislativo alguno como tampoco el estado de emergencia económica, social y ecológico declarado mediante el Decreto 417 de 2020, es decir, fue una razón distinta a la del carácter administrativo del protocolo de seguridad enjuiciado.

## DATOS ESTADÍSTICOS Y ANÁLISIS

---

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 5, sentencia del 25/06/2020, M.P. Milton Chaves García, Rad. 2020-01047.

<sup>45</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 8, auto del 14/08/2020, M.P. Nubia Margoth Peña Garzón, Rad. 2020-03551.

<sup>46</sup> A título de ejemplo, se citan los siguientes pronunciamientos: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 17, auto del 04/06/2020, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, Rad. 2020-02255; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 21, auto del 16/06/2020, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. 2020-02336; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 24, auto del 09/06/2020, M.P. Carmelo Perdomo Cueter, Rad. 2020-02345.

<sup>47</sup> A título de ejemplo, se citan los siguientes pronunciamientos: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 18, auto del 09/06/2020, M.P. Oswaldo Giraldo López, Rad. 2020-02297; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 5, auto del 23/06/2020, M.P. Milton Chaves García, Rad. 2020-02739; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 15, auto del 07/07/2020, M.P. Hernando Sánchez Sánchez, Rad. 2020-02847.

La siguiente gráfica compendia la información correspondiente a las 80 sentencias que hasta la fecha de corte para elaborar el presente informe, han sido proferidas por el Consejo de Estado a través de sus Salas Especiales de Decisión. De dicha gráfica se evidencia de una parte la diversidad en las decisiones adoptadas y de otro lado, que en su mayoría (54%) los actos objeto de control, han estado en su completitud ajustados al ordenamiento (43 sentencias). Al respecto, debe tenerse en cuenta que dentro de la variedad de decisiones, se encuentran algunas en las que las medidas del acto controlado además de encontrarse ajustadas al ordenamiento han sido objeto de legalidad condicionada, han sido contrarias al ordenamiento o simplemente se estableció que no estuvieron fundamentadas en decretos legislativos.

El segundo renglón en importancia lo ocupa la improcedencia (13%). Sin embargo, debe mencionarse que de los 10 casos que tuvieron esa decisión, 6 de ellos fueron reportados en el primer informe con un 22%. Esta disminución porcentual, de 22% a 13%, deja ver que las Salas realizan ahora una labor más exhaustiva en la revisión de los requisitos de procedencia a la hora de avocar conocimiento, en aras de evitar los pronunciamientos de improcedencia. En efecto, se encuentran pronunciamientos que en respuesta al recurso de reposición interpuesto contra el auto que inicialmente avocó conocimiento del medio de control, resolvieron reponer tal decisión y en consecuencia finalmente no avocaron conocimiento del control inmediato de legalidad del acto bajo estudio<sup>48</sup>; o en otros casos, por ejemplo, providencias que inicialmente habían avocado conocimiento, fueron revisadas nuevamente previo a proferir decisión de fondo, concluyendo con decisiones de improcedencia<sup>49</sup>.

## **10.- Declaratoria de improcedencia.**

Los casos de improcedencia para este informe (4 providencias), tuvieron lugar porque en dos (2) de ellos el acto objeto de control no desarrolló un decreto legislativo<sup>50</sup>, mientras que en los restantes, se estableció de un lado, que el acto no tenía un carácter general<sup>51</sup>, en tanto que el otro, no correspondía a un acto administrativo<sup>52</sup>.

---

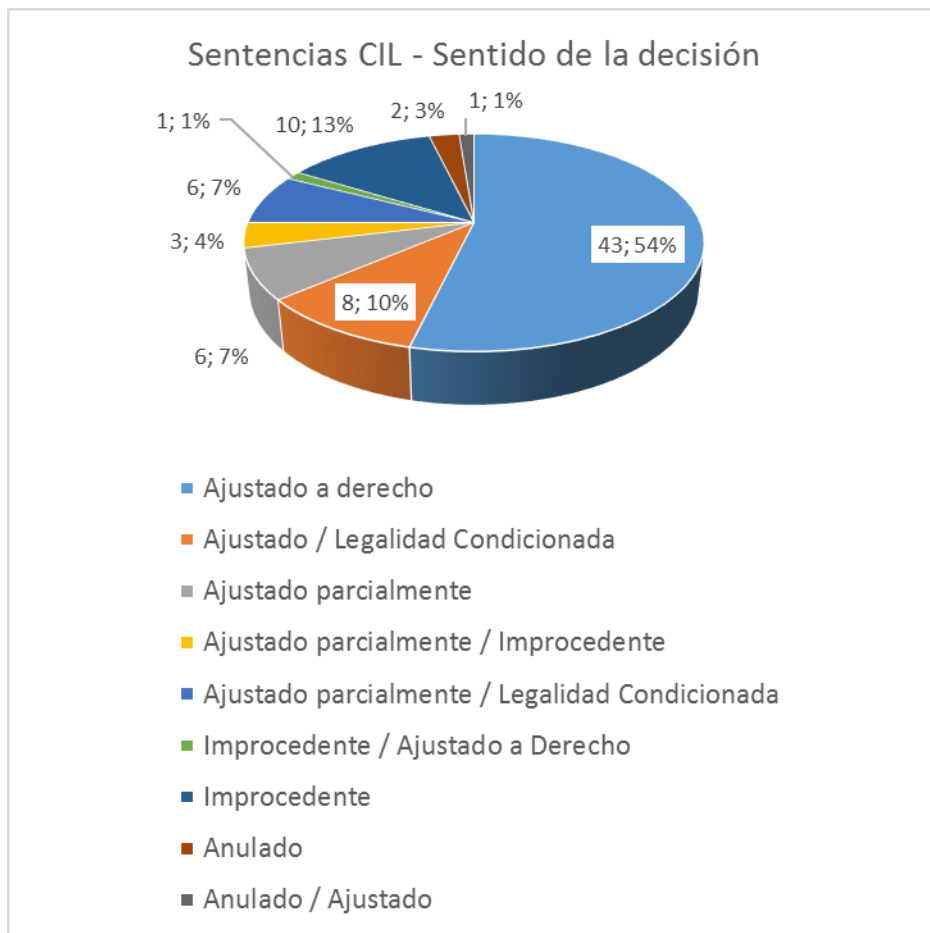
<sup>48</sup> Consejo de Estado, auto de ponente, providencia del 18/08/2020, M.P. María Adriana Marín, Rad. 2020-02625. Consejo de Estado, auto de ponente, providencia del 18/08/2020, M.P. María Adriana Marín, Rad. 2020-02328.

<sup>49</sup> Consejo de Estado, auto de ponente, providencia del 11/08/2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-01660. Consejo de Estado, auto de ponente, providencia del 19/08/2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-02350.

<sup>50</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6, sentencia del 14/07/2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2020-01127 y Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 17, sentencia del 14/07/2020, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, Rad. 2020-01556

<sup>51</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, sentencia del 14/07/2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-01580.

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 22, sentencia del 24/07/2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 2020-01522.



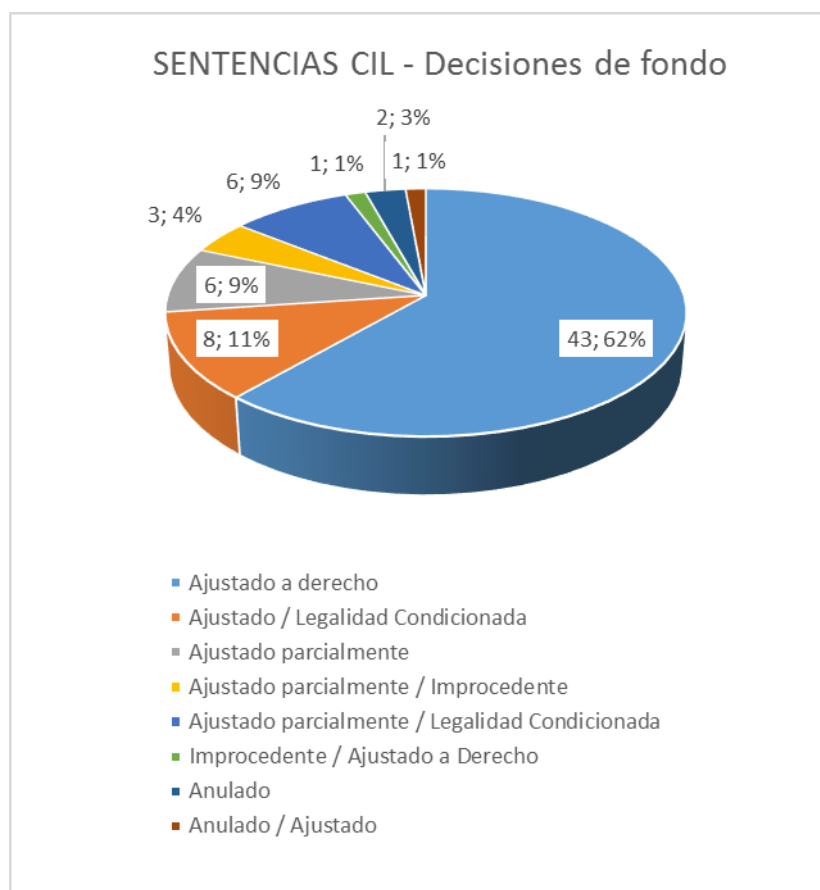
## 11.- Decisiones anulatorias

Al igual que en el primer informe, en esta ocasión hubo tan sólo una (1) sentencia en la que se declaró la nulidad plena del acto objeto de control, decisión a la cual se arribó luego de verificar que el acto controlado había sido expedido sin competencia para ello y con falsa motivación<sup>53</sup>. Sumada esta decisión a la del informe anterior, representan el 3% que se muestra en la gráfica (2 casos).

## 12.- Otras anotaciones

<sup>53</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 1, sentencia del 30/06/2020, M.P. María Adriana Marín, Rad. 2020-01210.

La gráfica de la página siguiente, corresponde a las decisiones de fondo 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 (43 casos que corresponden al 62%), seguidas por decisiones en igual sentido pero acompañadas con legalidad condicionada (11%, 8 casos) y estas a su vez, seguidas por decisiones en las que se estableció que estaban ajustadas parcialmente al ordenamiento (6%, 9 casos) y otras en igual sentido pero acompañadas con legalidad condicionada (6%, 9 casos). Tal como se dijera en el primer informe, el mayor porcentaje de esta gráfica (62%) frente al de la gráfica anterior (54%), radica en que en esta última no están incluidas las determinaciones que concluyeron con improcedencias.



### 13.- Estudio de fondo con fundamento único en el Decreto 417 de 2020

Conforme a las decisiones adoptadas por las diferentes Salas Especiales de Decisión, se advierte que en ocho (8) de ellas en las que hubo decisión de fondo<sup>54</sup>, los actos que fueron

<sup>54</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 03/07/2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-01456; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 3, sentencia del 29/07/2020, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, Rad. 2020-01562; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4, sentencia del



objeto de estudio tuvieron como único fundamento en sus consideraciones al Decreto 417 de 2020, lo que se traduce tal como se indicó párrafos atrás, 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, estuvo algún decreto legislativo<sup>55</sup>.

#### 14.- Suspensión de términos en actuaciones administrativas.

Finalmente, otra situación particular que merece la pena destacar en el presente estudio, es la relacionada con el análisis de legalidad efectuado por las Salas Especiales de Decisión sobre aquellos actos administrativos que han regulado lo correspondiente a la suspensión de términos en actuaciones administrativas<sup>56</sup>. Lo anterior, teniendo en cuenta que de las

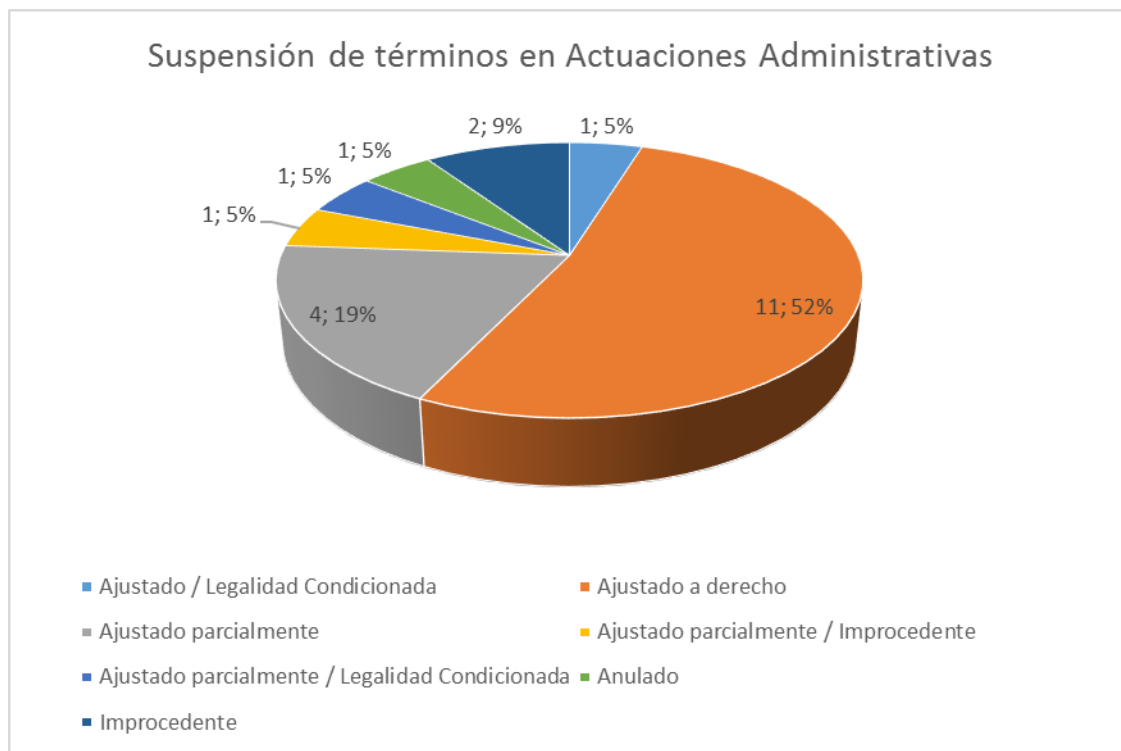
---

14/07/2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-01140; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, sentencia del 07/07/2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-01409; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, sentencia del 07/07/2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-01192; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 14, sentencia del 16/06/2020, M.P. Alberto Montaña Plata, Rad. 2020-00962; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 19, sentencia del 04/08/2020, M.P. William Hernández Gómez, Rad. 2020-00961; y, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 22, sentencia del 24/07/2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 2020-01664.

<sup>55</sup> A título de ejemplo, ver: 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. 23, sentencia del 09/07/2020, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico (E), Rad. 2020-01156; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 3, sentencia del 22/07/2020, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, Rad. 2020-01641.

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 14, sentencia del 28/07/2020, M.P. Alberto Montaña Plata, Rad. 2020-01561; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6, sentencia del 25/06/2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2020-01706.; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6, sentencia del 14/07/2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2020-01127; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión Número 2, fallo de 19/05/2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 11001-03-15-000-2020-01013-00; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 16/06/2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-01292; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 24/06/2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-01306; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 03/07/2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-00963; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 03/07/2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-01564; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 15/07/2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-01203; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9, sentencia del 23/06/2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-01310; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9, sentencia del 12/07/2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-01145; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 3, sentencia del 30/06/2020, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, Rad. 2020-01227; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4, sentencia del 14/07/2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-01140; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 22, sentencia del 24/07/2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 2020-01468; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 18, sentencia del 30/06/2020, M.P. Oswaldo Giraldo López, Rad. 2020-01305; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, sentencia del 23/06/2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-00956; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, sentencia del 23/06/2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-00987; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, sentencia del 07/07/2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-01192; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 27, sentencia del 28/07/2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 2020-01621; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10, sentencia del

80 sentencias hasta ahora analizadas en los observatorios, 21 de ellas, representa un poco más de la cuarta parte (26.25%) de los casos estudiados. La siguiente gráfica, ilustra tanto las decisiones adoptadas por las Salas Especiales de Decisión como el número de casos y el porcentaje correspondiente, frente al estudio de aquellos actos de la administración relacionados con la suspensión de términos en actuaciones administrativas.



Dentro de todos estos casos, solamente hubo uno en el que el acto objeto de estudio fue anulado<sup>57</sup> luego de que la Sala Especial de Decisión estableciera que fue expedido por quien no era competente para ello, tal como se reportó en la primera entrega del observatorio. Hubo dos (2) casos en los que se declaró la improcedencia luego de considerar que los actos objeto de control fueron proferidos con fundamento en el ejercicio propio de funciones ordinarias por quien era competente para ello y no en desarrollo de un decreto legislativo<sup>58</sup>. Con iguales argumentos, pero en decisión mixta, otra de las Salas Especiales de Decisión, además de declarar que el acto estudiado estaba

11/05/2020, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. 2020-00944; y, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 19, sentencia del 04/08/2020, M.P. William Hernández Gómez, Rad. 2020-01158.

<sup>57</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 16/06/2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-01292.

<sup>58</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6, sentencia del 25/06/2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2020-01706 y Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6, sentencia del 14/07/2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2020-01127.

ajustado parcialmente al ordenamiento, decidió la improcedencia en relación con la prórroga de la medida de suspensión de términos<sup>59</sup>.

Tal como lo muestra la gráfica hubo casos en los que la medida de suspensión de términos fue anulada (decisión de “ajustada parcialmente”) y otros en los que se concluyó que los actos objeto del control inmediato de legalidad, se encontraban plenamente ajustados a derecho, siendo esta decisión la más representativa (52%). En el primero de los casos, en los que se anuló la medida de suspender los términos en actuaciones administrativas<sup>60</sup>, se consideró que la administración se había arrogado de manera indebida la potestad para suspender los términos, afectando en algunos casos el derecho fundamental de petición en cuanto a la oportunidad para resolver<sup>61</sup> o, porque se habían suspendido totalmente los términos para responder las peticiones<sup>62</sup>, cuando aún no se había dispuesto mediante decreto legislativo la habilitación para ello, es decir, no se había proferido aún el Decreto Legislativo 491 de 2020.

De otra parte, en esos otros casos en los que se declaró que las medidas de suspensión de términos en actuaciones administrativas estaban ajustadas al ordenamiento, tuvieron como factor común, el que ya había nacido a la vida jurídica el Decreto Legislativo 491 de 2020, el cual autorizó a las entidades para suspender, por medio de acto administrativo, los términos de las actuaciones judiciales y administrativas (artículo 6º). Las decisiones en tal sentido, indicaron entre otras cosas, que las medidas de suspensión no operaban respecto de los derechos de petición y que las actuaciones podrían adelantarse de forma virtual mediante teletrabajo<sup>63</sup>, o que favorecían el derecho a la salud al prevenir graves consecuencias para los usuarios si tuvieran que atenderlos en época de cuarentena<sup>64</sup> y

---

<sup>59</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4, sentencia del 14/07/2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-01140.

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, sentencia del 07/07/2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-01192. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, sentencia del 23/06/2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-00956. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, sentencia del 23/06/2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-00987; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 14, sentencia del 28/07/2020, M.P. Alberto Montaña Plata, Rad. 2020-01561.

<sup>61</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, sentencia del 23/06/2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-00956; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12, sentencia del 23/06/2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-00987.

<sup>62</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 14, sentencia del 28/07/2020, M.P. Alberto Montaña Plata, Rad. 2020-01561.

<sup>63</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10, sentencia del 11/05/2020, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. 2020-00944.

<sup>64</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión Número 2, fallo de 19/05/2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 11001-03-15-000-2020-01013-00. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 03/07/2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-01564. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 15/07/2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-01203. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 27, sentencia del 28/07/2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 2020-01621.

constituían una garantía de los derechos fundamentales al debido proceso, al derecho de defensa y a la vida tanto de los servidores de la entidad como de los usuarios en general<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 24/06/2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-01306. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 2, sentencia del 03/07/2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 2020-00963. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9, sentencia del 23/06/2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-01310. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9, sentencia del 12/07/2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-01145. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 3, sentencia del 30/06/2020, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, Rad. 2020-01227. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 27, sentencia del 28/07/2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 2020-01621. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 19, sentencia del 04/08/2020, M.P. William Hernández Gómez, Rad. 2020-01158. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 22, sentencia del 24/07/2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 2020-01468.