

Breves reflexiones en relación con el control inmediato de legalidad de los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con fundamento en los estados de excepción decretados con ocasión del COVID- 19

Brief reflections regarding the immediate control of the legality of the decrees issued by the National Government based on the states of emergency decreed on the occasion of COVID-19

Ana Yasmín Torres Torres ¹, Oduber Alexis Ramírez Arenas ²

Recibido: 13 de junio de 2020

Aceptado: 30 de junio de 2020

Resumen

Al amparo de la declaratoria de Estado de excepción, con motivo de la pandemia del COVID-19, y teniendo en cuenta las competencias del Consejo de Estado, a la fecha del 29 de junio de 2020 se habían radicado en la Corporación 1140 solicitudes, relacionadas con decretos, acuerdos, resoluciones, circulares, instrucciones administrativas, autos, directivas, y prorrogas a contratos proferidos por autoridades del orden nacional. Este artículo da cuenta del estudio de legalidad realizado por las diferentes Salas de Decisión y se destacan algunas consideraciones.

Palabras claves: Consejo de Estado, Covid-19, estado excepción, estudio de legalidad.

1. Doctora en Derecho Universidad Carlos III de Madrid, docente investigadora Universidad Santo Tomas Bucaramanga, Grupo de Investigación Neoconstitucionalismo y derecho.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8935-7695>

Correo electrónico: ana.torres@ustabuca.edu.co

2. Doctor en Derecho Público por la Universidad de Nantes, Francia. Investigador Asociado de Colciencias. Profesor Investigador del Grupo de Derecho Público Francisco de Vitoria del Centro de Investigaciones Francisco de Vitoria de la Universidad Santo Tomás de Bogotá.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8364-4770>

Correo electrónico: alexisramirez@usantotomas.edu.co

Abstract

Under the declaration of a state of emergency, due to the COVID-19 pandemic, and taking into account the powers of the State Council, as of June 29, 2020, 1140 applications had been filed with the Corporation, related with decrees, agreements, resolutions, circulars, administrative instructions, orders, directives and extensions to contracts issued by authorities of the national order. This article reports on the legality study carried out by the different Decision Rooms and highlights some considerations.

Keywords: Council of State, Covid-19, exception state, study of legality.

La Constitución Política de 1991 [1] consagró de manera taxativa tres tipos de estados de excepción, i) el estado de guerra exterior (Art. 212), ii) conmoción interior (Art. 213) y iii) estado de emergencia económica, social y ecológica (Art. 2015).

De acuerdo con los requisitos consagrados en el texto constitucional, los decretos que declaran los estados de excepción, son decretos legislativos [2] y a través de ellos se busca adoptar las medidas con fuerza de ley que el Gobierno Nacional considere necesarias para afrontar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Los Estados de Excepción están sometidos a dos clases de controles, un Control Político, efectuado por el Congreso de la República [3] y un Control Judicial, compartido entre la

Corte Constitucional y la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la Corte Constitucional, deberá ejercer de manera automática el control jurisdiccional, sobre los decretos legislativos que sean dictados durante los estados de excepción, de acuerdo a lo previsto en los artículos 241 numeral 7° de la Constitución y 55 de la Ley 137 de 1994.

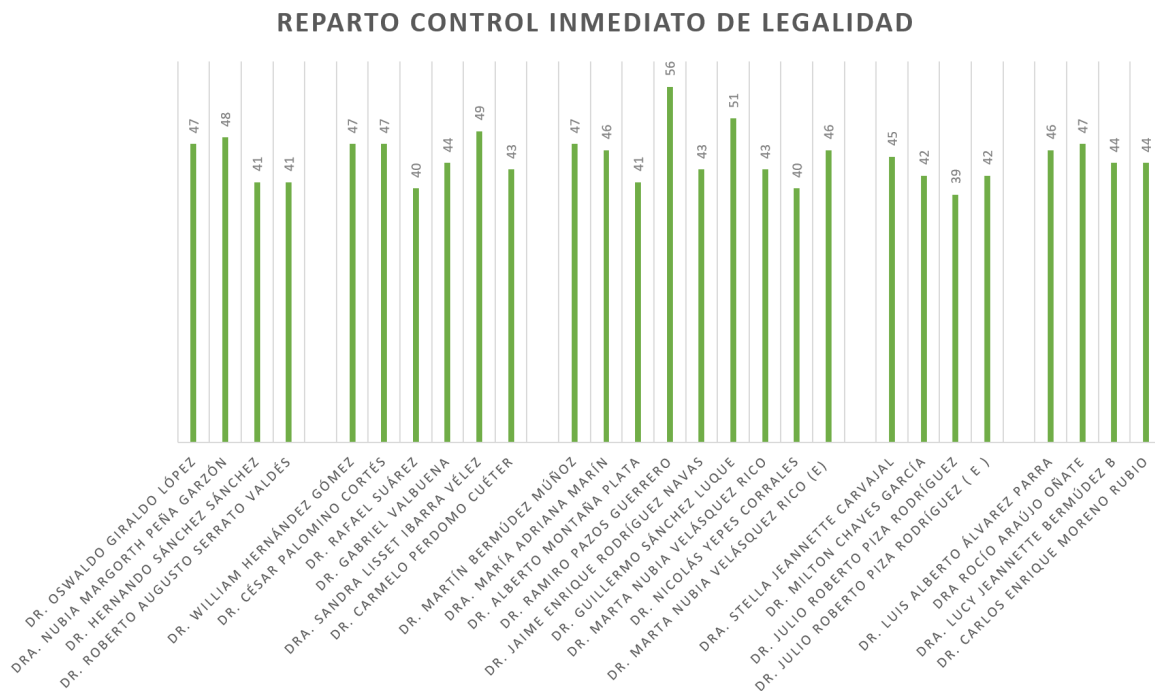
Por su parte, el Consejo de Estado y los Tribunales pertenecientes a la jurisdicción contencioso administrativa, efectuarán un control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general y abstracto, proferidos durante la vigencia de dichos estados, el primero, cuando el acto administrativo emana de autoridades nacionales, y los segundos, cuando se trate de actos administrativos expedidos por autoridades territoriales. De

conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 185 del CPACA [4].

La finalidad de este control inmediato de legalidad de los actos administrativos expedidos con ocasión de los Estados de Excepción, no es otra que limitar el poder otorgado a las autoridades administrativas e impedir la aplicación de normas ilegales [5].

Por lo anterior, y al amparo de la declaratoria del Estado de excepción y atendiendo a la competencia del Consejo de Estado, por virtud de lo dispuesto en los artículos 185 del CPACA [6] y 23 del Acuerdo 080 de 2019 [7], a 30 de junio de 2020 se han radicado en la Corporación 1209 solicitudes discriminadas así [8]:

Figura 1. Reparto control inmediato de legalidad.



Fuente. Elaboración propia.

De manera general, puede decirse que las peticiones presentadas hacen referencia a decretos, acuerdos, resoluciones, circulares, instrucciones administrativas, autos, directivas, y

prorrogas a contratos proferidos por autoridades del orden nacional.

Aunque a la fecha solo se han proferido 14 sentencias, del estudio de

legalidad realizado por las diferentes Salas de Decisión, se resaltan las siguientes reflexiones:

- Ausencia de criterio uniforme en relación con la naturaleza El Decreto 457 de 2020. En algunas providencias se considera de manera expresa que se trata de un decreto legislativo [9], en otras decisiones de manera se le reconoce esa naturaleza en los que de manera tácita [11] y en otras decisiones se afirma que el Decreto 457 de 2020 no corresponde a la tipología de decretos legislativos, porque son funciones de policía adoptadas dentro de las funciones ordinarias [12].
- No todas las circulares son objeto de Control Inmediato de Legalidad. Para algunas Salas de Decisión las circulares la circular es objeto de CIL [13] y en otras Salas se considera que no cumplen con los requisitos para su estudio, pues se trata de actos de servicio, a través de las cuales dan instrucciones a los empleados y contratistas de la entidad [14] y por ende no debían ser objeto de C.I.L. [15]
- Las prórrogas a los contratos no son susceptibles de C.I.L toda vez que no existe un acto admi-

nistrativo general, pues se trata de una actividad bilateral (contrato) encaminada a producir efectos jurídicos a nivel particular y concreto [16].

Referencias

1. Constitución Política de Colombia, 1991. Art. 212-215 [Internet] Bogotá, Colombia. [Citado 29 de junio de 2020]. Disponible en <https://colombia.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-colombia/titulo-vii/capitulo-6/>
2. Corte Constitucional, Sent. C-802, [Internet]. Oct. 2/2002. [Citado el 28 de junio de 2020]. Disponible en http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_75992041d469f034e-0430a010151f034
3. Sentencia C- 216 de 1999. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Colombia, 14 de abril de 1999.
4. Consejo de Estado. Núm. 11001 03 15 0002020 00964-00. Control inmediato de legalidad del 27 de mayo de 2020. CP Gabriel Valbuena Hernández.
5. Sentencia C- 179 de 1994. Bogotá. M.P. Carlos Gaviria Díaz; del 13 de abril de 1994.

6. *"CPACA. Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:*
"1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena."(...)"
7. *"Acuerdo 080/19. Control inmediato de legalidad. Para efectos de la sustanciación, el Presidente de la Corporación sorteará los asuntos de control inmediato de legalidad entre todos los Magistrados de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo"*
8. Consejo de Estado. Control Inmediato de legalidad. [Internet] Bogotá, Colombia. [Citado el 28 de junio de 2020] Disponible en <http://www.consejodeestado.gov.co/consejo-de-estado-2-2-3-2-4/transparencia/controllegalidad/>
9. Ver entre otras, Sala Especial de Decisión No. 1, Auto del 01.04.20, M.P. María Adriana Marín. Rad. 2020-00960-00; Sala Especial de Decisión No. 17, Auto del 03.04.20, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. Rad. 2020- 001000-00; Sala Especial de Decisión No. 4, Auto del 14.04.20, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Rad. 2020- 001038-00; Sala Especial de Decisión No. 9, Auto del 29.05.20, M.P. Gabriel Valbuena Hernández. Rad. 2020-01492-00.
10. Ver entre otros: Sala Especial de Decisión No. 10, auto del 13.04.20, Rad. 2020-01017, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez; Sala Especial de Decisión No. 11, auto del 20.05.20, Rad. 2020-01907, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; Sala Especial de Decisión No. 22, auto del 22.04.20, Rad. 2020-01099, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.
11. Ver entre otros: Sala Especial de Decisión No. 8, Auto del 24.04.20, M.P. Nubia Margoth Peña Garzón. Rad. 2020-00973-00; Sala Especial de Decisión No. 26, Auto del 15.04.20, M.P. Guillermo Sánchez Luque. Rad. 2020-01062-00; Sala Especial de Decisión No. 8, Auto del 04.05.20, M.P. Nubia Margoth Peña Garzón. Rad. 2020- 01563-00; Sala Especial de Decisión No. 16, Auto del 28.04.20, M.P. Nicolás Yepes Corrales. Rad. 2020- 01287-00; Sala Especial de Decisión No. 24, Auto del 04.05.20, M.P. Carmelo Perdomo Cuéter. Rad. 2020- 01570-00.
- 13 Ver entre otros: Sala Especial de Decisión No. 26 auto del 29.05.2020, Rad. 2020-02192 M.P. Hernando Sánchez Sánchez; Sala Especial de Decisión No. 16 auto del 03.04.2020, Rad 2020-00993, M.P. Nicolás Yepes Corrales.

- 14 Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4 Auto 31.03.2020, M.P. Martín Bermúdez Muñoz, Rad. 2020-00955 y, Sala Especial de Decisión No. 1, Auto del 20.04. 2020, M.P. María Adriana Marín, Rad. 2020-01101.
- 15 Ver Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 1 Auto 01.06.2020, M.P. María Adriana Marín, Rad. 2020-02189.
- 16 Ver entre otras: Sala Quinta Especial de Decisión, auto de 16 de junio de 2020, radicado: 11001-03-15-000-2020-02578-00, M.P. Milton Chaves García