

OBSERVATORIO RELATORIA AUTOS CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

QUINTA ENTREGA

Derys Susana Villamizar Reales¹

CONTEXTO DE LA OBSERVACIÓN

El presente documento continúa con el trabajo relativo a los entregables que corresponden al observatorio de los Controles Inmediatos de Legalidad conocidos por el Consejo de Estado realizado respecto de los autos dictados por la corporación obrantes en la Relatoría, en relación con los actos administrativos remitidos para someterlos al “Control Inmediato de Legalidad”, en adelante, CIL.

Se hace énfasis en las contradicciones existentes en los pronunciamientos que se han producido, definiendo los criterios que dan lugar a que se avoque o no conocimiento de la medida administrativa, siendo menester evidenciar un importante trabajo de unificación en los parámetros empleados por las distintas Salas y que han servido para determinar si un asunto es o no sometido a dicho sistema de control.

En este documento se retomarán, por un lado, la disparidad de criterios en torno a la avocación o no del trámite CIL por parte del Consejo de Estado “Control Inmediato de Legalidad” respecto de los actos administrativos que se han remitido y de los que se han aprehendido de oficio otro y se señalarán algunas conclusiones con respecto de nuevos aspectos en los que se evidencia diversos criterios en la Corporación y que han llevado a diversas conclusiones.

Para tal propósito se realizan las siguientes precisiones de tipo *metodológico*:

1. Los datos a que se refiere el presente documento fueron consignados de manera detallada en el Excel que se acompaña como anexo.
2. Este escrito recoge los pronunciamientos que han sido remitidos a la Relatoría de la Corporación, titulados con corte al 31 de agosto de la anualidad en curso.
3. La clasificación de los autos y las conclusiones efectuadas, se adoptan a partir de las providencias que obran en la Relatoría y no de los expedientes de los CIL.
4. En el excel se relacionan 1529 providencias, que corresponden a la totalidad de autos titulados por las relatorías del Consejo de Estado hasta el 31 de agosto de 2020 relativo a los expedientes tramitados bajo el proceso del CIL, siendo menester

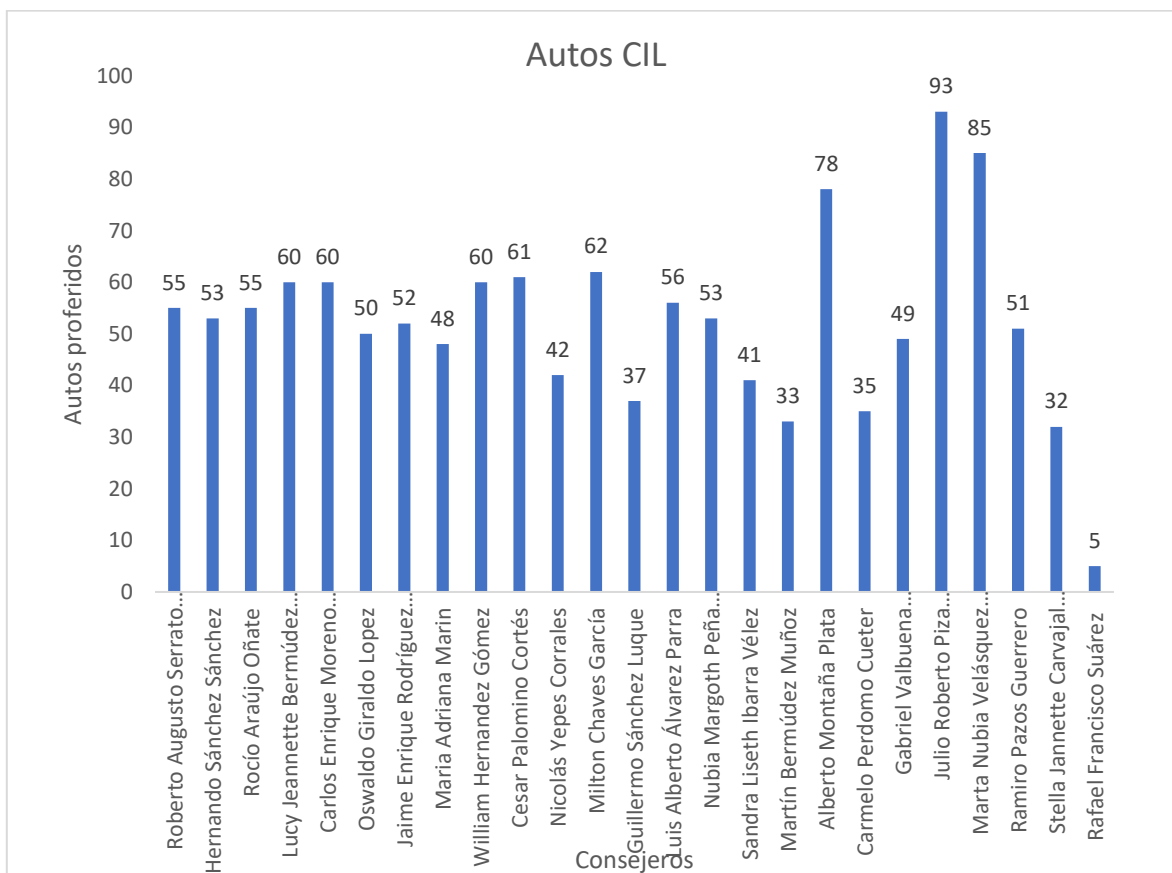
¹ Relatora de Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

indicar que las providencias incluidas de manera exclusiva en esta entrega parten de la casilla 1104, pues las anteriores se refieren a la entrega 1, 2, 3 y 4 de este observatorio, es decir se analiza un total de 425 autos dictados en virtud del trámite de los CIL.

- Para efectos de unificar y clasificar la información correspondiente a los CIL, se consolidó en un cuadro de Excel los siguientes criterios tomados de cada providencia: i) número radicado, ii) ponente, iii) sala especial de decisión, iv) norma controlada, v) contenido de la norma, vi) decisión, vii) fundamento normativo; viii) argumento central frente al juicio de admisión.

En este orden de ideas, presentaré tres conclusiones sobre el estudio de admisión de los expedientes de CIL por el H. Consejo de Estado, como pasa a verse, no sin antes efectuar una radiografía general en torno al número de pronunciamientos relacionados con esta temática y el sentido de las decisiones proferidas en la Corporación.

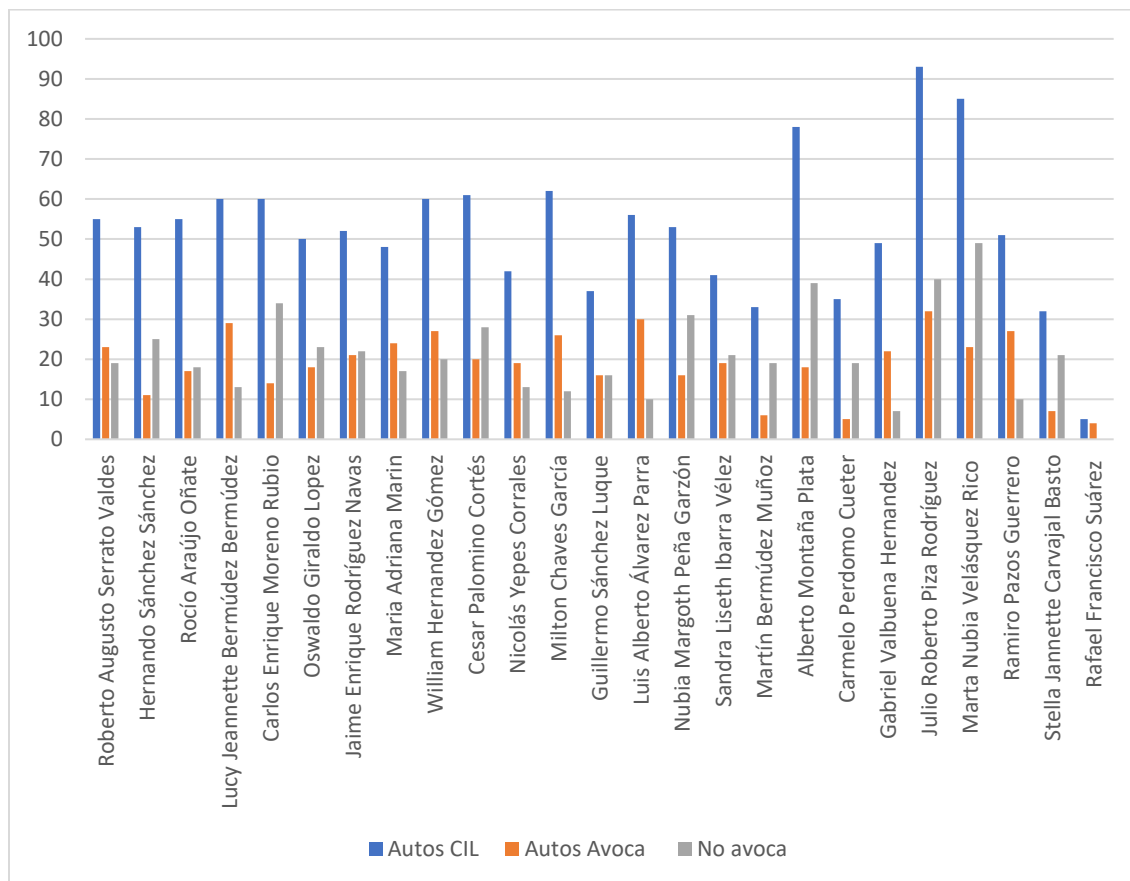
GRÁFICA 1



En esta gráfica se observa el número de autos relacionados con los C.I.L. que por Despacho obran en la Relatoría de la Corporación, con corte al 31 de agosto de la anualidad en curso.

Los datos representados en la gráfica no pretenden reflejar la producción por Despacho, pues fueron tomados de lo que la Relatoría ha cargado al sistema de la Corporación, no de la información sobre producción con la que cuentan cada una de las secciones.

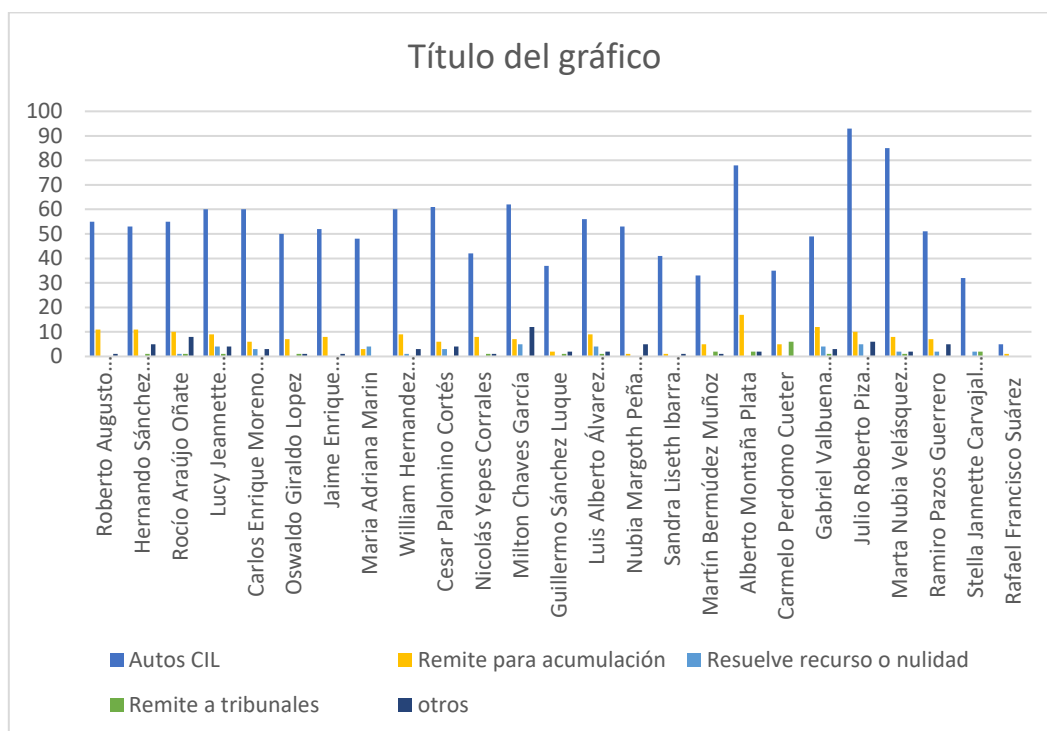
GRÁFICA 2



El segundo gráfico permite cuantificar los autos obrantes en la Relatoría por despacho (con corte a la fecha antes indicada) y el sentido de la decisión adoptada, esto es si se avoca o no conocimiento del C.I.L., independiente de la fórmula que se haya adoptado para llegar a la consignada consecuencia jurídica (admisión, rechazo, declara improcedente, entre otros).

Cuando se avocó conocimiento o se optó por no avocar en virtud de la resolución de un recurso, se privilegió la resolución del recurso, y por ende, el dato se refleja en la gráfica siguiente.

GRÁFICA 3:



La gráfica 3 contiene el número de pronunciamientos que se han dictado, distintos a aquéllos en los que se avocó o no conocimiento, por lo que se evidenciarán los relacionados con remisión para estudio de acumulación, autos que resuelven recursos o nulidades, las decisiones de remisión a tribunales por competencia, entre otros.

Divergencias persistentes:

Primera conclusión: “Divergencias en torno a la competencia del Consejo de Estado para ejercer Control Inmediato de Legalidad a los actos administrativos expedidos por las Corporaciones Autónomas”.

Esta tesis, adoptada en algunos radicados² fue detectada desde el primer observatorio y persiste incluso en decisiones proferidas en el mes de agosto, en contraposición con la postura pacífica que sobre la viabilidad de someter a Control Inmediato de Legalidad las decisiones proferidas por dichas entidades administrativas existe en la Corporación³.

Segunda conclusión “Control inmediato de legalidad que se surta frente a un acto administrativo debe ser íntegro y no puede ser dividido ni siquiera si contiene medidas relacionadas con otros actos respecto de los cuales también se adelante su CIL”

En la cuarta entrega se llamó la atención sobre el hecho de que al negar una acumulación se adujo la inescindibilidad del C.I.L.

A la fecha se logró verificar que persiste la disparidad de criterio sobre este punto de tal forma que algunos insisten en la posibilidad de dividir el C.I.L. sobre actos administrativos que se refieren a decisiones de la administración que están siendo conocidas en la Corporación⁴, mientras por otro lado se insiste en la improcedencia de dicha medida⁵.

² Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 24 Auto del 15/04/2020, M.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Rad. 2020-01026, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 24 Auto del 12/08/2020, M.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Rad. 2020-03530, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 23 Auto del 19/08/2020, M.P. José Roberto Sáchica Méndez, Rad. 2020-03534

³ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 1 Auto del 01.07.2020, M.P. María Adriana Marín, Rad. 2020-0225, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10, Auto del 0.07.2020, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. 2020-01874, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 27 Auto del 03.08.2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 2020-02802, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9 Auto del 10.08.2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-03527, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 12 Auto del 19.06.2020, M.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 2020-02195, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4 Auto del 06.08.2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-03347

⁴ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 27 Auto del 20.08.2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 2020-03525.

⁵ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 3 Auto del 01.07.2020, M.P. Julio Roberto Piza, Rad. 2020-01155.

Nuevas conclusiones:

Primera conclusión: “Se someten a C.I.L. los actos administrativos relacionados con los lineamientos para el manejo de la correspondencia por parte de la Fiscalía General de la Nación, salvo uno de los que extendió la medida, bajo el supuesto de que el acto primigenio había sido rechazado”

La Fiscalía General de la Nación expidió actos administrativos relacionados con el manejo de la correspondencia.

En la mayoría de los casos se avocó e impartió trámite al C.I.L.⁶; sin embargo, la circular 0024 no fue sometida a C.I.L.⁷, bajo el entendido que el acto principal había sido rechazado para dicho trámite, afirmación que difiere de los autos proferidos en el expediente 2020-1033 donde se tramita la referida circular.

Incluso, tras formularse recurso de reposición por parte de la Fiscalía y del Ministerio Público fue desatado de manera adversa, para en su lugar mantener vigente la decisión de avocar el conocimiento del asunto⁸.

Segunda conclusión: “Se remiten por competencia los actos administrativos relacionados con la contratación de bienes y servicios de índole local, salvo uno de ellos donde se decide directamente no avocar conocimiento”

Fueron recibidos en el Consejo de Estado múltiples actos administrativos en los que se regulaba la contratación de bienes y servicios para contrarrestar la pandemia.

Se avocaron aquellos que establecían medidas a nivel nacional⁹ y en los que se evidenció que se trataba de medidas expedidas para que surtieran efectos en los entes territoriales, fueron remitidos por competencia a los Tribunales¹⁰

⁶ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9 Auto del 06.05.2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-01492, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9 Auto del 5.06.2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-02388, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9 Auto del 12.06.2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-02179, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9 Auto del 02.07.2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-02178, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9 Auto del 04.08.2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-03196, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9 Auto del 26.03.2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-01033

⁷ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 18 Auto del 16.06.2020, M.P. Oswaldo Giraldo López, Rad. 2020-02522

⁸ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9 Auto del 08.05.2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-01033

⁹ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10 Auto del 04.08.2020, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. 2020-03159, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 23 Auto del 04.06.2020, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Rad. 2020-01040, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 9 Auto del 29.05.2020, M.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. 2020-01179

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 24 Auto del 13.04.2020, M.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Rad. 2020-00996, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 24 Auto del 29.07.2020, M.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Rad. 2020-03164

Sin embargo, se llama la atención sobre un caso en el que se indica de manera puntual que se tratan de medidas para la contratación de bienes y servicios dictadas por un funcionario de la Regional Tolima del Sena y sin embargo, se decide no avocar conocimiento, culminando de esta manera en forma directa un eventual C.I.L. sobre dicha medida administrativa¹¹.

La Fiscalía General de la Nación expidió actos administrativos relacionados con el manejo de la correspondencia.

Tercera conclusión: “Actos administrativos expedidos por fuera de la vigencia de los Estados de excepción. En algunos casos dicho límite temporal condiciona el hecho de que no sean sometidos a C.I.L. en otros no”

En muchos radicados se consideró que no había lugar a someter a C.I.L. los actos administrativos remitidos como quiera que su expedición se produjo tras el vencimiento de los Estados de excepción¹², mismos que fueron declarados mediante Decreto 417, vigente del 17 de marzo al 15 de abril de 2020 y el Decreto 637, vigente del 6 de mayo al 5 de junio de 2020.

Sin embargo, existen posturas según las cuales el hecho de que los actos administrativos se expidieran por fuera del marco de la declaratoria de los estados de excepción no es presupuesto para sustraerse de someter al C.I.L. las decisiones de la administración¹³.

De igual forma, existen casos en que no se hace una reflexión puntual respecto a la temporalidad de los Decretos que declararon los estados de excepción, pero las fechas de los actos administrativos que se decidió someter al C.I.L. denotan que se encuentran fuera

¹¹ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 16 Auto del 31.07.2020, M.P. Nicolás Yepes Corrales, Rad. 2020-3165

¹² Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 24 Auto del 29.07.2020, M.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Rad. 2020-03262, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 24 Auto del 29.07.2020, M.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Rad. 2020-03010, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6 Auto del 23.07.2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 2020-03254, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 24 Auto del 29.07.2020, M.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Rad. 2020-02792, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 24 Auto del 10.07.2020, M.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Rad. 2020-02659, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 22 Auto del 24.07.2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 2020-03197, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 24 Auto del 29.07.2020, M.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Rad. 2020-03198, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 22 Auto del 04.08.2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 2020-01477, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 22 Auto del 06.08.2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 2020-03433

¹³ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 27 Auto del 04.08.2020, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 2020-3629, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 14 Auto del 16.07.2020, M.P. Alberto Montaña Plata, Rad. 2020-2420

de las fechas de vigencia de los Estados de excepción, lo que no se constituyó en reparo para que se decidiera avocar su conocimiento¹⁴.

Cuarta conclusión: “Actos administrativos con los cuales se realizaba transferencia a título gratuito de bienes en especie a los entes territoriales con el fin de garantizar la oferta de servicios de salud para la atención de la emergencia sanitaria por el nuevo coronavirus que causa la COVID19 en su mayoría no fueron sometidos a C.I.L.”

Expedidos los actos administrativos con los que se realizaron las transferencias de bienes indicados en el acápite anterior, se optó, en la mayoría de los casos, por no avocar el conocimiento de la actuación, al considerar que dichas decisiones habían generado situaciones concretas¹⁵; sin embargo, un caso con idénticos supuestos sí fue sometido a C.I.L.¹⁶

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 13 Auto del 05.05.2020, M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, Rad. 2020-1651, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4 Auto del 12.05.2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-1780, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 22 Auto del 12.05.2020, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 2020-01817, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 20 Auto del 16.06.2020, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, Rad. 2020-02556

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4 Auto del 12.08.2020, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 2020-03220, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 20 Auto del 13.08.2020, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, Rad. 2020-03483, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 8 Auto del 06.08.2020, M.P. Nubia Margoth Peña Garzón, Rad. 2020-03484, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 16 Auto del 18.08.2020, M.P. Nicolás Yepes Corrales, Rad. 2020-3482

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 19 Auto del 28.07.2020, M.P. William Hernández Gómez, Rad. 2020-03195