

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD / RESOLUCIÓN 000273 DEL 17 DE ABRIL 2020, RESOLUCIÓN 000288 DEL 27 DE ABRIL DE 2020 Y RESOLUCIÓN 0000356 DEL 26 DE MAYO DE 2020 – Expedidas por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA – Competencia para conocer de los controles inmediatos de legalidad / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Objeto, finalidad y oportunidad

La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce del control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que se dictan en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, de conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994-Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, LEEE- y 136 del CPACA. Según estos preceptos, el Consejo de Estado ejerce el control de las medidas expedidas por las autoridades administrativas nacionales. (...) El control inmediato de legalidad es el medio idóneo para verificar que las medidas generales expedidas por las autoridades administrativas, que desarrollan decretos legislativos, se ajustan al ordenamiento. Su propósito es impedir la aplicación de normas ilegales y limitar el poder de las autoridades que cumplen función administrativa durante un estado de excepción. (...) La autoridad administrativa que dicte un acto sujeto al control inmediato de legalidad deberá enviarlo al juez administrativo competente, dentro de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes a su expedición. Si no se envía, la jurisdicción de lo contencioso administrativo aprehenderá de oficio el conocimiento del acto (...). El control inmediato de legalidad está instituido para fiscalizar los actos administrativos de carácter general, expedidos en desarrollo de decretos legislativos. Como el estado de excepción no implica la supresión del Estado de derecho, la actividad de la Administración, en el ejercicio de las facultades excepcionales, sigue sometida al ordenamiento jurídico (...).

FUENTE FORMAL: LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 20 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 136 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 7

ANÁLISIS MATERIAL DEL ACTO OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Alcance / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Naturaleza jurídica y límites

El control inmediato de legalidad comprende el análisis de la existencia de una relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto sujeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Asimismo, el control implica confrontar el acto con las normas superiores que le sirven de fundamento, es decir, los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (...), la LEEE, el decreto de declaratoria del estado de excepción y el decreto legislativo que desarrolla (...). El control inmediato de legalidad tiene un carácter jurisdiccional, automático y oficioso, que se extiende a verificar la competencia de la autoridad que expidió el acto sujeto de control, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas. Al controlar el acto, el juez debe determinar si la medida administrativa es proporcional con la gravedad del hecho que pretende conjurar (...). Con todo, el control inmediato de legalidad, como cualquier otra competencia judicial, tiene límite en la ley (...). De allí que la confrontación del acto con el ordenamiento que le sirve de sustento no puede extenderse a otras materias, por ejemplo, a reemplazar la legítima discrecionalidad administrativa -que en un estado de excepción está limitada por los postulados de necesidad, finalidad, proporcionalidad, conexidad y debida motivación de las decisiones- por una inconstitucional “discrecionalidad judicial”.

Una justicia extraviada en la Administración no solo contraviene la separación del poder público, sino que impide la adopción y ejecución de medidas administrativas que, precisamente, deben ser eficaces y oportunas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos (...). En democracia, como la soberanía solo reside en la ley, el juez no puede -so pretexto de la defensa de los derechos- asumir competencias que el pueblo -a través de la ley- no le ha dado. El juez no está exceptuado del cumplimiento de la ley, por el contrario, debe dar ejemplo de obediencia a sus mandatos inexorables. (...) La evaluación de la juridicidad del acto sujeto a control se hace respecto de todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico relacionados con la materia. Así, se debe confrontar el acto con la normativa propia del estado de excepción. No obstante, si el juez advierte que el acto vulnera cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones excepcionales con fuerza de ley, procederá a declarar la ilegalidad del acto.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 113 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 212 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 213 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 214 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 215 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 230 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 8 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 9 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 10 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 11 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 13 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 20

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS PROFERIDOS EN ESTADOS DE EXCEPCIÓN, POR PARTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL – Diferencias con el control inmediato de legalidad ejercido por el Consejo de Estado / FALLO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Naturaleza jurídica y efectos

Aunque el control inmediato de legalidad tiene un carácter integral, no puede fundarse en los mismos parámetros del control que ejerce la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción (...). No es lo mismo confrontar una norma legal de excepción con un número finito de disposiciones -como los artículos de la Constitución-, que verificar la legalidad de un acto administrativo en relación con el “resto del ordenamiento jurídico”. De allí que, si bien el control automático es integral -por ello el juez estudia la forma y la materia del acto-, no es viable verificar la legalidad de una resolución administrativa frente a todo el ordenamiento. La decisión del control inmediato de legalidad no cierra la posibilidad de que el acto pueda ser sometido a otro estudio de legalidad en el futuro, a través del medio de control de nulidad que cualquier persona formule por razones diferentes a las analizadas en el control automático. De modo que, si la medida administrativa controlada se encuentra ajustada a derecho o si se llega a decretar la nulidad de algunos de sus preceptos, aunque este fallo tiene efecto erga omnes -oponible a todos y contra todos-, la decisión tiene el carácter de cosa juzgada relativa. La sentencia solo es definitiva frente a los aspectos analizados y decididos, en virtud del control inmediato de legalidad.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 241 NUMERAL 7 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 215 PARÁGRAFO

PÉRDIDA DE EJECUTORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Alcance y efectos / ACTOS OBJETO DE CONTROL – Perdieron fuerza ejecutoria, pero son susceptibles del medio de control inmediato de legalidad mientras

produjeron efectos

Un acto administrativo en firme pierde obligatoriedad y no puede ser ejecutado si desaparecen sus fundamentos de derecho, de conformidad con el numeral 2 del artículo 91 CPACA. Sin embargo, los efectos del acto administrativo, producidos antes de la configuración de la causal de pérdida de ejecutoria, son eficaces, circunstancia que habilita a esta jurisdicción para pronunciarse sobre su legalidad. Las Resoluciones n°.000273, 000288 y 0000356 de 2020 perdieron fuerza ejecutoria, porque la Corte Constitucional declaró inexecutable el parágrafo 1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, en el que se fundamentaron. No obstante, los actos son susceptibles de control inmediato de legalidad, mientras produjeron efectos. (...) Como las resoluciones controladas se expidieron el 17 y 27 de abril y el 26 de mayo de 2020, esto es, antes del fallo de inexecutable del Decreto Legislativo 491 de 2020 -sentencia del 9 de julio, notificada el 6 de agosto de 2020-, no se declararán nulas por ese hecho y la Sala procederá a su examen material.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 91 NUMERAL 2

ANÁLISIS FORMAL DE LAS RESOLUCIONES OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Estudio de la competencia / INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES – Naturaleza jurídica y representante legal / ANÁLISIS DE COMPETENCIA - Superado

Según el artículo 33 de la Ley 938 de 2004, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses es un establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, pertenece a la Rama Judicial y se encuentra adscrito a la Fiscalía General de la Nación. El artículo 40 dispone que el director general es el representante legal, debe procurar el cumplimiento de las funciones que la ley señala para la entidad y suscribir los actos y contratos necesarios para el desarrollo de sus actividades. El artículo 5.11 del Acuerdo n°.8 de 19 de junio de 2012 de Medicina Legal, que prevé la estructura interna de la entidad y el manual de funciones, retoma la ley al asignar esas competencias al director general. Como dicho funcionario expidió las resoluciones controladas, en cumplimiento de una función otorgada por la ley y el reglamento, para aplicar la suspensión del pago de condenas judiciales, de conformidad con el parágrafo 1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, la medida administrativa se tomó dentro del marco de competencia de la autoridad.

FUENTE FORMAL: LEY 938 DE 2004 – ARTÍCULO 33 / LEY 938 DE 2004 – ARTÍCULO 40 / DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020 – ARTÍCULO 6 PARÁGRAFO 1

ANÁLISIS FORMAL DE LAS RESOLUCIONES OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Estudio de las formalidades / ESTUDIO DE LAS FORMALIDADES - Superado

El director general de Medicina Legal suscribió las resoluciones controladas. Respecto de otras formalidades, que no tienen carácter sustancial, los actos cumplen con los elementos que permiten su individualización: (i) encabezado con número y están fechados; (ii) epígrafe que da cuenta del objeto de las resoluciones; (iii) la autoridad invocó las normas de las que derivó su competencia para expedir las resoluciones y refirió el precepto que sirvió de sustento para la medida; (iv) tiene una parte resolutoria; (v) no tiene un acápite de derogatorias,

pues no suprime o modifica instrucciones anteriores.

SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA CORTE CONSTITUCIONAL – Efectos

El artículo 243 de la Constitución dispone que los fallos que la Corte Constitucional dicte, en ejercicio del control jurisdiccional, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Por su parte, el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 señala, como regla general, que las sentencias de constitucionalidad tienen efectos hacia el porvenir. Así, la declaración de inconstitucionalidad de normas con fuerza de ley surte efectos hacia el futuro, sin que esto implique la inconstitucionalidad o nulidad para las decisiones administrativas adoptadas al amparo de su vigencia y de su presunción de constitucionalidad (...). Esta es la situación que estudia la Sala.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 243 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 4 / LEY 270 DE 1996 – ARTÍCULO 45

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la declaratoria de inexecuibilidad del parágrafo 1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, ver: Corte Constitucional, sentencia C-242 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger

DERECHOS ADQUIRIDOS – No pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores / PROHIBICIÓN DE RETROACTIVIDAD DE LA LEY – Frente a situaciones jurídicas consolidadas / MERAS EXPECTATIVAS – No constituyen un derecho contra la ley nueva que las anule o cercene / SENTENCIAS JUDICIALES – Carácter obligatorio y atributo de cosa juzgada / DECISIONES JUDICIALES – Como fuente de las obligaciones

El artículo 58 CN prevé la garantía de la propiedad privada y de los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, que no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Estos derechos de carácter constitucional constituyen el fundamento y el límite al poder político (...). Por ello, la Constitución dispone que el Estado reconoce sin discriminación alguna los derechos inalienables de la persona (...), pues estos configuran elementos fundantes del ordenamiento. La garantía del artículo 58 CN implica que una ley nueva no puede afectar ni desconocer derechos adquiridos, esto es, prohíbe la retroactividad de la ley frente a situaciones jurídicas consolidadas, conforme a lo reconocido y amparado por normas anteriores. A su vez, las meras expectativas no constituyen un derecho contra la ley nueva que las anule o cercene (...). Las sentencias en los procesos declarativos reconocen derechos. El artículo 278 CGP prescribe que los fallos deciden sobre las pretensiones, las excepciones y la liquidación de perjuicios en una controversia judicial. Como, en principio, las órdenes judiciales son de ineludible cumplimiento, pues constituyen actos de soberanía que expresan la organización propia de un Estado de derecho, solo pueden ser desatendidas por razones constitucionales y legales. Las sentencias judiciales, al estar revestidas del atributo de la cosa juzgada por mandato legal, constituyen una fuente de obligaciones (...). En consecuencia, la parte obligada a su cumplimiento debe satisfacer lo debido con apego a los términos de la resolución judicial (...). Si una sentencia condena al pago de una suma de dinero, la obligación se satisface con el pago del capital, los intereses y las indemnizaciones que se deban (art. 1649 CC). El artículo 192 CPACA prevé el plazo. El artículo 192 CPACA prevé el plazo en que se deben cumplir las condenas dinerarias impuestas por la jurisdicción en lo contencioso administrativo. De manera que las obligaciones que tienen por fuente las decisiones judiciales no

pueden quedar supeditadas a la exclusiva voluntad del deudor, ni siquiera si este es el Estado. Además, el artículo 201.1 CN impone a la autoridad administrativa el deber de prestar a los jueces los auxilios necesarios para el cumplimiento de sus providencias, con arreglo a las leyes. Ello supone que el Gobierno Nacional en cumplimiento de sus competencias, tanto en tiempos ordinarios como en períodos de excepción, está llamado -en principio- a acatar las decisiones de los jueces y a desplegar las acciones necesarias para cumplirlas.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020 – ARTÍCULO 6 PARÁGRAFO 1 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 4 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 58 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – PREÁMBULO / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 1 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 2 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 3 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 5 / LEY 153 DE 1887 – ARTÍCULO 17 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 278 / CÓDIGO CIVIL – ARTÍCULO 1494 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 302 / CÓDIGO CIVIL – ARTÍCULO 1627 / CÓDIGO CIVIL – ARTÍCULO 1649 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 192 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 201 NUMERAL 1

ANÁLISIS MATERIAL DE LAS RESOLUCIONES OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – No superado / SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA / MEDIDA DE SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DEL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE PAGO DE SENTENCIAS JUDICIALES DE LA ENTIDAD – Transgredió normas constitucionales y legales mientras estuvo vigente, por desconocer derechos adquiridos y autorizar la desobediencia a los fallos judiciales / DECISIÓN JUDICIAL AJUSTADA AL ORDEN JURÍDICO – No puede ser incumplida por el Gobierno Nacional en el marco de un estado de excepción / NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES CONTROLADAS – Con efectos *ex tunc*, es decir, desde siempre

Los actos controlados, en desarrollo del párrafo 1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, dispusieron la suspensión del pago de condenas contenidas en sentencias judiciales. Una medida de este carácter impone a la Sala el análisis de su conformidad frente a normas superiores cuya obligatoriedad es imperativa, incluso en vigencia de un estado de excepción (...). El artículo 4 CN establece la supremacía de la Constitución sobre las demás normas del ordenamiento interno. La jerarquía superior de la Constitución se explica no solo porque define el sistema de fuentes y es expresión de la intención fundacional del Estado, sino también porque ella es la competencia de las competencias. De ahí que si el juez de la Administración, al ejercer el control de legalidad, advierte que una norma es contraria a la Constitución, deberá inaplicarla, pues de esta manera hace efectiva la supremacía constitucional. Al descender estas consideraciones al párrafo 1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, se tiene que la medida de suspensión de pagos de condenas contenidas en sentencias judiciales -mientras estuvo vigente- trasgredió normas constitucionales y legales, pues no solo desconoció derechos adquiridos, sino que, sin fundamento sólido alguno, autorizó desobedecer los fallos judiciales, cuando el Gobierno debe -por el contrario- prestar a los funcionarios judiciales, con arreglo a las leyes, los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias (...). Una decisión judicial ajustada al orden jurídico (convencional, constitucional o legal) no puede ser incumplida por el Gobierno Nacional -como legislador extraordinario-. La Administración -en el marco de un estado de excepción- no puede expedir normas para eludir el cumplimiento de sus obligaciones civiles. Por motivos diferentes a los expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-242 de 2020, la Sala advierte que el precepto legal de excepción es incompatible con la Constitución

(art. 4 CN), porque repugna con los artículos 58 y 201.1 CN. De allí que las resoluciones controladas, además de ser abiertamente contrarias al marco legal que regula el cumplimiento de las obligaciones (...), están sustentadas en un mandato legal extraordinario contrario a la Constitución. En consecuencia, la Sala inaplicará el parágrafo 1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, antes de que este fuera declarado inexecutable por la Corte Constitucional, y anulará las Resoluciones n°.000273 del 17 de abril 2020, 000288 del 27 de abril de 2020 y 0000356 del 26 de mayo de 2020. La nulidad de los actos administrativos tendrá efectos ex tunc, esto es, desde siempre.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 4 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 201 NUMERAL 1 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 58 / CÓDIGO CIVIL – ARTÍCULO 1494 / CÓDIGO CIVIL – ARTÍCULO 1637 / CÓDIGO CIVIL – ARTÍCULO 1649 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 192

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 000273 DE 2020 (17 de abril) INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES (Anulada) / RESOLUCIÓN 000288 DE 2020 (27 de abril) INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES (Anulada) / RESOLUCIÓN 0000356 DE 2020 (26 de mayo) INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES (Anulada)

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA VEINTISÉIS ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Bogotá D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01909-00(CA) (ACUMULADOS 11001-03-15-000-2020-02018-00 y 11001-03-15-000-2020-02608-00)

Actor: INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES

Demandado: RESOLUCIÓN 000273 DEL 17 DE ABRIL 2020, RESOLUCIÓN 000288 DEL 27 DE ABRIL DE 2020 Y RESOLUCIÓN 0000356 DEL 26 DE MAYO DE 2020

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-EI Consejo de Estado conoce de los actos administrativos de las autoridades nacionales proferidos en estados de excepción. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-Medio de control sobre las medidas administrativas de carácter general que adopten las autoridades administrativas nacionales en desarrollo de un decreto legislativo. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-Objeto. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-Oportunidad del medio de control. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-Examen formal comprende competencia y formalidades. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-Examen material comprende el estudio de materia, conexidad y proporcionalidad. COSA JUZGADA RELATIVA EN CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-Efectos de los fallos de la jurisdicción administrativa en estados de

excepción. ESTADO DE EXCEPCIÓN-Como hace parte del régimen de legalidad, la Administración está sujeta al ordenamiento durante su vigencia. ACTIVISMO JUDICIAL-El juez no puede sustituir la discrecionalidad administrativa porque viola la separación del poder público. COVID-19-Motivo para la declaratoria de un estado de excepción. SUSPENSIÓN PAGO CONDENAS JUDICIALES DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020-Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-242 de 2020. PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO-Los efectos del acto, producidos antes de la configuración del fenómeno, son eficaces. ACTO ADMINISTRATIVO DECAÍDO- Procede el control judicial de sus efectos mientras estuvo vigente. INEXEQUIBILIDAD DE LEY-Por regla general, la declaración surte efectos hacia el futuro. DERECHOS ADQUIRIDOS-Integran el catálogo de derechos inalienables. DERECHOS ADQUIRIDOS-Constituyen un límite al poder político, de allí que la ley nueva no puede aplicarse de manera retroactiva, ni afectar situaciones jurídicas consolidadas. SENTENCIA JUDICIAL-Como es una orden impartida por un juez de la República su cumplimiento, en principio, es ineludible. PARÁGRAFO 1 DEL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020-Inaplicación por trasgredir el orden constitucional. RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE SUSPENDE PAGO DE CONDENAS JUDICIALES-Se anula porque es manifiestamente contraria al ordenamiento superior. NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO-Efectos ex tunc de la sentencia que la declara.

La Sala decide el control inmediato de legalidad de las Resoluciones n°.000273 del 17 de abril 2020, 000288 del 27 de abril de 2020 y 0000356 del 26 de mayo de 2020, expedidas por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (en adelante Medicina Legal), de conformidad con el artículo 185.6 CPACA y lo dispuesto por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sesión n°. 10 del 1 de abril de 2020.

SÍNTESIS DEL CASO

Las Resoluciones n°.000273 del 17 de abril 2020, 000288 del 27 de abril de 2020 y 0000356 del 26 de mayo de 2020 de Medicina Legal suspendieron los términos para el pago de condenas judiciales y prorrogaron la medida entre el 27 de abril y el 11 de mayo y entre el 25 y el 31 de mayo de 2020. Estos actos se expidieron en el marco de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19 y del estado de excepción declarado por el Decreto 417 de 2020.

ANTECEDENTES

El 14 de mayo de 2020, Medicina Legal **remitió** al Consejo de Estado la Resolución n°.000273 del 17 de abril 2020 para el control inmediato de legalidad. La Secretaría General de la Corporación **radicó** el asunto la fecha en que lo recibió y lo pasó a Despacho para su trámite. El 18 de mayo de 2020, el consejero ponente **avocó** el conocimiento para decidir la legalidad del acto, dispuso la publicación del aviso para intervención ciudadana, ordenó notificar al agente del Ministerio Público e invitó a unas instituciones para que presentaran concepto. El 13 de agosto de 2020, el Despacho **acumuló** el proceso rad. n°. 11001-03-15-000-2020-02608-00, porque la Resolución n°. 0000356 del 26 de mayo de 2020 prorrogó las medidas adoptadas en la Resolución n°. 000273. El 21 de octubre de

2020, el consejero de Estado Jaime Enrique Rodríguez Navas **remitió para acumulación** el expediente rad. n°.11001-03-15-000-2020-02018-00, pues la Resolución n°. 000288 de 2020 prorrogó las medidas de la Resolución n°. 000273, actuación que también se **acumuló**.

En el plazo para las **intervenciones ciudadanas**, el director de Medicina Legal expuso que la entidad acató el parágrafo 1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, que dispuso la suspensión del pago de condenas, para salvaguardar la salud de los ciudadanos y servidores de la entidad y evitar un riesgo de contagio del COVID-19. Sostuvo que los empleados, en la modalidad de teletrabajo, gestionaron el cumplimiento de las sentencias que condenaron a la entidad al pago de unas sumas de dinero, pero era necesario esperar la normalización de la situación para que la Junta Directiva se reuniera y aprobara los traslados presupuestales requeridos para efectuar los pagos. El Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, a través de su director Doctor Jorge Iván Rincón Córdoba, afirmó que los actos se sujetaron al artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020. La Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, a través del decano Doctor José Alberto Gaitán Martínez y la docente Doctora Viviana Díaz Perilla, estimó que el parágrafo 1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020 autorizó al director de Medicina Legal a suspender el pago de las condenas judiciales. Agregó que la medida tiene conexidad con las razones que llevaron a la declaratoria del estado de excepción, esto es, la protección de la salud de los servidores y ciudadanos que tienen trámites pendientes para el pago de sentencias. El Ministerio Público **conceptuó** que los actos satisfacen los requisitos formales y reiteró los argumentos expuestos por los otros intervinientes.

CONSIDERACIONES

I. Presupuestos procesales

Jurisdicción y competencia

1. La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce del control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que se dictan en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, de conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994-Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, LEEE- y 136 del

CPACA. Según estos preceptos, el Consejo de Estado ejerce el control de las medidas expedidas por las autoridades administrativas nacionales.

Medio de control procedente

2. El control inmediato de legalidad es el medio idóneo para verificar que las medidas generales expedidas por las autoridades administrativas, que desarrollan decretos legislativos, se ajustan al ordenamiento. Su propósito es impedir la aplicación de normas ilegales y limitar el poder de las autoridades que cumplen función administrativa durante un estado de excepción¹.

Oportunidad del control

3. La autoridad administrativa que dicte un acto sujeto al control inmediato de legalidad deberá enviarlo al juez administrativo competente, dentro de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes a su expedición. Si no se envía, la jurisdicción de lo contencioso administrativo aprehenderá de oficio el conocimiento del acto (art. 20 LEEE)². Como el 14 y 20 de mayo y el 15 de junio de 2020, Medicina Legal remitió las Resoluciones n°.000273, 000288 y 0000356 de 2020 para el control inmediato de legalidad, a cargo del Consejo de Estado, la oportunidad para esta actuación judicial está satisfecha.

II. Acto objeto de control

El director general del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en consonancia con el párrafo 1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, expidió la Resolución n°.000273 del 17 de abril 2020 para suspender, desde ese día y hasta el 27 de abril de 2020, los términos para el pago de condenas dinerarias que las autoridades judiciales impusieron a la entidad. Luego, a través de las Resoluciones n°. 000288 del 27 de abril de 2020 y 0000356 del 26 de mayo de 2020, prorrogó la suspensión, entre el 28 de abril y el 11 de mayo y entre el 26 al 31 de mayo de 2020.

Indicó que el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 facultó a las autoridades para que, mediante acto administrativo, suspendieran los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, incluso el trámite del pago

¹ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994 [fundamento jurídico f, artículo 20].

² La entidad publicó las resoluciones en el Diario Oficial n°. 51.297; 51.300 y 51.334. También, disponible en <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=34227&cadena=i>

de sentencias judiciales. Por ello, ordenó y prorrogó la suspensión de los términos de los trámites administrativos de pago de sentencias para garantizar la protección de la salud de los servidores públicos y de los ciudadanos y acatar el aislamiento preventivo obligatorio.

III. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si las Resoluciones n°.000273 del 17 de abril 2020, 000288 del 27 de abril de 2020 y 0000356 del 26 de mayo de 2020, expedidas por Medicina Legal, se ajustan a los otros preceptos que le sirven de fundamento.

IV. Análisis de la Sala

El alcance del control inmediato de legalidad y el efecto de sus fallos

4. El control inmediato de legalidad está instituido para fiscalizar los actos administrativos de carácter general, expedidos en desarrollo de decretos legislativos. Como el estado de excepción no implica la supresión del Estado de derecho, la actividad de la Administración, en el ejercicio de las facultades excepcionales, sigue sometida al ordenamiento jurídico (art. 7 LEEE).

El control inmediato de legalidad comprende el análisis de la existencia de una relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto sujeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Asimismo, el control implica confrontar el acto con las normas superiores que le sirven de fundamento, es decir, los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la LEEE, el decreto de declaratoria del estado de excepción y el decreto legislativo que desarrolla (art. 8 LEEE).

El control inmediato de legalidad tiene un carácter jurisdiccional, automático y oficioso, que se extiende a verificar la competencia de la autoridad que expidió el acto sujeto de control, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas. Al controlar el acto, el juez debe determinar si la medida administrativa es proporcional con la gravedad del hecho que pretende conjurar (arts. 9, 10, 11, 13 y 20 LEEE).

5. Con todo, el control inmediato de legalidad, como cualquier otra competencia

judicial, tiene límite en la ley (art. 230 CN). De allí que la confrontación del acto con el ordenamiento que le sirve de sustento no puede extenderse a otras materias, por ejemplo, a reemplazar la legítima discrecionalidad administrativa -que en un estado de excepción está limitada por los postulados de necesidad, finalidad, proporcionalidad, conexidad y debida motivación de las decisiones- por una inconstitucional “discrecionalidad judicial”.

Una justicia extraviada en la Administración no solo contraviene la separación del poder público, sino que impide la adopción y ejecución de medidas administrativas que, precisamente, deben ser eficaces y oportunas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos (arts. 113 y 215.2 CN). En democracia, como la soberanía solo reside en la ley, el juez no puede -so pretexto de la defensa de los derechos- asumir competencias que el pueblo -a través de la ley- no le ha dado. El juez no está exceptuado del cumplimiento de la ley, por el contrario, debe dar ejemplo de obediencia a sus mandatos inexorables.

6. La evaluación de la juridicidad del acto sujeto a control se hace respecto de todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico relacionados con la materia. Así, se debe confrontar el acto con la normativa propia del estado de excepción. No obstante, si el juez advierte que el acto vulnera cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones excepcionales con fuerza de ley, procederá a declarar la ilegalidad del acto.

Aunque el control inmediato de legalidad tiene un carácter integral, no puede fundarse en los mismos parámetros del control que ejerce la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción (arts. 241.7 y 215, parágrafo, CN). No es lo mismo confrontar una norma legal de excepción con un número finito de disposiciones -como los artículos de la Constitución-, que verificar la legalidad de un acto administrativo en relación con el “resto del ordenamiento jurídico”. De allí que, si bien el control automático es integral -por ello el juez estudia la forma y la materia del acto-, no es viable verificar la legalidad de una resolución administrativa frente a todo el ordenamiento.

La decisión del control inmediato de legalidad no cierra la posibilidad de que el acto pueda ser sometido a otro estudio de legalidad en el futuro, a través del medio de control de nulidad que cualquier persona formule por razones diferentes a las

analizadas en el control automático. De modo que, si la medida administrativa controlada se encuentra ajustada a derecho o si se llega a decretar la nulidad de algunos de sus preceptos, aunque este fallo tiene efecto *erga omnes* -oponible a todos y contra todos-, la decisión tiene el carácter de cosa juzgada relativa. La sentencia solo es definitiva frente a los aspectos analizados y decididos, en virtud del control inmediato de legalidad³.

Examen formal de las Resoluciones n°.000273 del 17 de abril 2020, 000288 del 27 de abril de 2020 y 0000356 del 26 de mayo de 2020 expedidas por Medicina Legal

Cuestión previa

7. Un acto administrativo en firme pierde obligatoriedad y no puede ser ejecutado si desaparecen sus fundamentos de derecho, de conformidad con el numeral 2 del artículo 91 CPACA. Sin embargo, los efectos del acto administrativo, producidos antes de la configuración de la causal de pérdida de ejecutoria, son eficaces, circunstancia que habilita a esta jurisdicción para pronunciarse sobre su legalidad⁴.

Las Resoluciones n°.000273, 000288 y 0000356 de 2020 perdieron fuerza ejecutoria, porque la Corte Constitucional declaró inexecutable el parágrafo 1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020⁵, en el que se fundamentaron. No obstante, los actos son susceptibles de control inmediato de legalidad, mientras produjeron efectos⁶.

Competencia

8. Según el artículo 33 de la Ley 938 de 2004, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses es un establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, pertenece a la Rama Judicial y se encuentra adscrito a la Fiscalía General de la Nación. El artículo 40 dispone que el director general es el representante legal,

³ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad. n°. 11001-03-15-000-2010-00196-00 [fundamento jurídico 3].

⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 13 de mayo de 1997, rad. n°. CA-004 [fundamento jurídico pár. 4].

⁵ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-242 de 2020 [fundamento jurídico 6.161 a 6.168].

⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 18 de octubre de 2001, Rad. 6328 [fundamento jurídico IV], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Primera*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, pp. 45-48.

debe procurar el cumplimiento de las funciones que la ley señala para la entidad y suscribir los actos y contratos necesarios para el desarrollo de sus actividades. El artículo 5.11 del Acuerdo n°.8 de 19 de junio de 2012 de Medicina Legal, que prevé la estructura interna de la entidad y el manual de funciones, retoma la ley al asignar esas competencias al director general.

Como dicho funcionario expidió las resoluciones controladas, en cumplimiento de una función otorgada por la ley y el reglamento, para aplicar la suspensión del pago de condenas judiciales, de conformidad con el parágrafo 1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, la medida administrativa se tomó dentro del marco de competencia de la autoridad.

Formalidades

9. El director general de Medicina Legal suscribió las resoluciones controladas. Respecto de otras formalidades, que no tienen carácter sustancial, los actos cumplen con los elementos que permiten su individualización: (i) encabezado con número y están fechados; (ii) epígrafe que da cuenta del objeto de las resoluciones; (iii) la autoridad invocó las normas de las que derivó su competencia para expedir las resoluciones y refirió el precepto que sirvió de sustento para la medida; (iv) tiene una parte resolutive; (v) no tiene un acápite de derogatorias, pues no suprime o modifica instrucciones anteriores.

Examen material de las resoluciones

10. La Corte Constitucional, en sentencia C-242 de 2020, declaró inexecutable el parágrafo 1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, pues consideró que la suspensión del pago de sentencias constituye una limitación del derecho a la “tutela judicial efectiva” y que no se encamina a conjurar las causas del estado de excepción por la pandemia del coronavirus COVID-19, ni sus efectos en la Administración. Estimó que no se indicaron las razones para la medida. Resaltó que la medida de suspensión del pago de condenas judiciales resultaba desproporcionada e imponía una carga adicional a los beneficiarios, que ya se habían sometido a las vicisitudes de un proceso judicial para defender sus intereses. Agregó que el pago podía hacerse a través del uso de herramientas tecnológicas.

11. El artículo 243 de la Constitución dispone que los fallos que la Corte Constitucional dicte, en ejercicio del control jurisdiccional, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Por su parte, el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 señala, como regla general, que las sentencias de constitucionalidad tienen efectos hacia el porvenir. Así, la declaración de inconstitucionalidad de normas con fuerza de ley surte efectos hacia el futuro, sin que esto implique la inconstitucionalidad o nulidad para las decisiones administrativas adoptadas al amparo de su vigencia y de su presunción de constitucionalidad (art. 4 CN). Esta es la situación que estudia la Sala⁷.

Como las resoluciones controladas se expidieron el 17 y 27 de abril y el 26 de mayo de 2020, esto es, antes del fallo de inexecutable del Decreto Legislativo 491 de 2020 -sentencia del 9 de julio, notificada el 6 de agosto de 2020-⁸, no se declararán nulas por ese hecho y la Sala procederá a su examen material.

La suspensión de los términos del trámite administrativo de pago de sentencias judiciales de Medicina Legal

12. Los actos controlados, en desarrollo del párrafo 1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, dispusieron la suspensión del pago de condenas contenidas en sentencias judiciales. Una medida de este carácter impone a la Sala el análisis de su conformidad frente a normas superiores cuya obligatoriedad es imperativa, incluso en vigencia de un estado de excepción (art. 4 LEEE).

El artículo 58 CN prevé la garantía de la propiedad privada y de los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, que no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Estos derechos de carácter constitucional constituyen el fundamento y el límite al poder político (preámbulo, arts. 1, 2 y 3 CN). Por ello, la Constitución dispone que el Estado reconoce sin discriminación alguna los derechos inalienables de la persona (art. 5 CN), pues estos configuran elementos fundantes del ordenamiento⁹.

La garantía del artículo 58 CN implica que una ley nueva no puede afectar ni desconocer derechos adquiridos, esto es, prohíbe la retroactividad de la ley frente

⁷ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-242 de 2020 [fundamento jurídico 6.326].

⁸ Cfr. <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>

⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sala Especial Transitoria de Decisión 4B, sentencia del 27 de junio de 2006, Rad. S-969 [fundamento jurídico 2.1.3].

a situaciones jurídicas consolidadas, conforme a lo reconocido y amparado por normas anteriores. A su vez, las meras expectativas no constituyen un derecho contra la ley nueva que las anule o cercene (art. 17 Ley 153 de 1887).

13. Las sentencias en los procesos declarativos reconocen derechos. El artículo 278 CGP prescribe que los fallos deciden sobre las pretensiones, las excepciones y la liquidación de perjuicios en una controversia judicial. Como, en principio, las órdenes judiciales son de ineludible cumplimiento, pues constituyen actos de soberanía que expresan la organización propia de un Estado de derecho, solo pueden ser desatendidas por razones constitucionales y legales¹⁰.

Las sentencias judiciales, al estar revestidas del atributo de la cosa juzgada por mandato legal, constituyen una fuente de obligaciones (arts. 1494 CC y 302 CGP). En consecuencia, la parte obligada a su cumplimiento debe satisfacer lo debido con apego a los términos de la resolución judicial (art. 1627 CC). Si una sentencia condena al pago de una suma de dinero, la obligación se satisface con el pago del capital, los intereses y las indemnizaciones que se deban (art. 1649 CC). El artículo 192 CPACA prevé el plazo. El artículo 192 CPACA prevé el plazo en que se deben cumplir las condenas dinerarias impuestas por la jurisdicción en lo contencioso administrativo. De manera que las obligaciones que tienen por fuente las decisiones judiciales no pueden quedar supeditadas a la exclusiva voluntad del deudor, ni siquiera si este es el Estado.

Además, el artículo 201.1 CN impone a la autoridad administrativa el deber de prestar a los jueces los auxilios necesarios para el cumplimiento de sus providencias, con arreglo a las leyes. Ello supone que el Gobierno Nacional en cumplimiento de sus competencias, tanto en tiempos ordinarios como en períodos de excepción, está llamado -en principio- a acatar las decisiones de los jueces y a desplegar las acciones necesarias para cumplirlas.

14. El artículo 4 CN establece la supremacía de la Constitución sobre las demás normas del ordenamiento interno¹¹. La jerarquía superior de la Constitución se explica no solo porque define el sistema de fuentes y es expresión de la intención fundacional del Estado, sino también porque ella es la competencia de las

¹⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 20 de septiembre de 1984, Rad. 3551 [fundamento jurídico F], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p.41, disponible en <https://bit.ly/3gFJlOn>.

¹¹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 30 de septiembre de 2019, Rad. 63.541 [fundamento jurídico 7].

competencias. De ahí que si el juez de la Administración, al ejercer el control de legalidad, advierte que una norma es contraria a la Constitución, deberá inaplicarla, pues de esta manera hace efectiva la supremacía constitucional¹².

Al descender estas consideraciones al párrafo 1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, se tiene que la medida de suspensión de pagos de condenas contenidas en sentencias judiciales -mientras estuvo vigente- trasgredió normas constitucionales y legales, pues no solo desconoció derechos adquiridos, sino que, sin fundamento sólido alguno, autorizó desobedecer los fallos judiciales, cuando el Gobierno debe -por el contrario- prestar a los funcionarios judiciales, con arreglo a las leyes, los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias (art. 201.1 CN).

Una decisión judicial ajustada al orden jurídico (convencional, constitucional o legal) no puede ser incumplida por el Gobierno Nacional -como legislador extraordinario-. La Administración -en el marco de un estado de excepción- no puede expedir normas para eludir el cumplimiento de sus obligaciones civiles. Por motivos diferentes a los expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-242 de 2020, la Sala advierte que el precepto legal de excepción es incompatible con la Constitución (art. 4 CN), porque repugna con los artículos 58 y 201.1 CN. De allí que las resoluciones controladas, además de ser abiertamente contrarias al marco legal que regula el cumplimiento de las obligaciones (arts. 1494, 1627 y 1649 CC y 192 CPACA), están sustentadas en un mandato legal extraordinario contrario a la Constitución.

En consecuencia, la Sala inaplicará el párrafo 1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, antes de que este fuera declarado inexecutable por la Corte Constitucional, y anulará las Resoluciones n°.000273 del 17 de abril 2020, 000288 del 27 de abril de 2020 y 0000356 del 26 de mayo de 2020. La nulidad de los actos administrativos tendrá efectos *ex tunc*, esto es, desde siempre¹³.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n°. 26, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

¹² Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera-Subsección B, sentencia del 27 de abril de 2011, Rad. 16763 [fundamento jurídico 5.5].

¹³ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de mayo de 2017, Rad. IJ 11001-03-28-000-2016-00024-00(acumulado 00025) [fundamento jurídico 6].

FALLA:

PRIMERO: INAPLÍCISE el parágrafo 1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, que sirvió de fundamento a la expedición de las Resoluciones n°. 000273 del 17 de abril 2020, 000288 del 27 de abril de 2020 y 0000356 del 26 de mayo de 2020 del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, antes de la declaratoria de inexecuibilidad con efectos hacia el futuro, dispuesta en la sentencia C-242 de 2020 de la Corte Constitucional.

SEGUNDO: DECLÁRANSE NULAS las Resoluciones n°.000273 del 17 de abril 2020, 000288 del 27 de abril de 2020 y 0000356 del 26 de mayo de 2020 expedidas por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, de conformidad con las razones expuestas.

TERCERO: En firme esta decisión, **ARCHÍVESE** el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Presidente de la Sala

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

MILTON CHAVES GARCÍA

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
SG/MAR/1C digital

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ