



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N° 16**

**CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES**

Bogotá D.C., dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020)

**Radicación: 11001 03 15 000 2020 02303 00**  
**Referencia: Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 04097 de 20 de mayo de 2020, proferida por la Superintendencia de Notariado y Registro**

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del proceso de control inmediato de legalidad del acto administrativo de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 111 numeral 8, 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

**I. ANTECEDENTES**

1. El 2 de mayo de 2020, a través de Resolución 3659, la Superintendencia de Notariado y Registro dispuso que se *“habilitará la atención al público y [se] levantará la suspensión de términos, mediante acto administrativo, por oficina o grupo de oficinas de registro de instrumentos públicos, previa validación de la implementación de los protocolos de bioseguridad encaminados a mitigar el riesgo de contagio tanto de usuarios como de servidores públicos”*.

2. El 14 de mayo de 2020, a través de Resolución 03931, la referida entidad habilitó la prestación del servicio público registral en 114 Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos del país, a partir del 18 de mayo de esta anualidad, entre otras, en las ubicadas en los municipios de Cáqueza, Chiquinquirá, Chocontá, Duitama, La Mesa, Moniquirá, Purificación y Ubaté.



3. Sin embargo, mediante la Resolución 03971 de 18 de mayo de 2020, la Superintendencia dejó sin efectos la habilitación para la prestación del servicio en las citadas oficinas, alegando circunstancias sobrevinientes relacionadas con exigencias de condiciones de bioseguridad efectuadas por las entidades territoriales donde se encuentran las mismas.

4. El 20 de mayo de 2020, la Superintendencia de Notariado y Registro expidió la Resolución 04097, mediante la cual se declararon cumplidos todos los requerimientos de bioseguridad para la prestación del servicio en las Oficinas de Chocontá, La Mesa y Ubaté y, en consecuencia, se levantó la suspensión de términos de los trámites, procedimientos, actuaciones administrativas y procesos registrales que se adelantan en las Oficinas de Registro de dichos municipios, a partir del 21 de mayo de 2020, así como también se dispuso habilitar la atención al público.

5. A través de comunicación OAJ-165 del 21 de mayo de 2020 enviada electrónicamente a la Secretaría General del Consejo de Estado, la Superintendencia remitió copia de la resolución de trata el numeral anterior para que, de ser del caso, se ejerciera sobre ella el respectivo control de legalidad<sup>1</sup>.

6. De acuerdo con las reglas de reparto previstas en el Reglamento del Consejo de Estado, el presente asunto ingresó a este Despacho el 2 de junio de 2020 para adelantar el trámite de rigor.

## II. CONSIDERACIONES

1. Según lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, *“las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso*

---

<sup>1</sup> Folio 1 del Expediente digital.



*administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales*<sup>2</sup>.

De manera armónica, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que *“Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código”*.

Por su parte, el numeral 8º del artículo 111 del CPACA dispone que corresponde a la Sala Plena del Consejo de Estado conocer de estos actos administrativos, en ejercicio de la facultad de efectuar *“el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción”*. Al respecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sesión virtual del 1º de abril de 2020, resolvió que los controles inmediatos de legalidad serían decididos por las Salas Especiales de Decisión<sup>3</sup>.

**2.** De acuerdo con las normas en cita, para determinar si hay lugar o no a adelantar este control respecto de determinado acto administrativo, resulta necesario establecer: **(i)** que se trate de una medida adoptada por una autoridad del orden nacional en ejercicio de función administrativa; **(ii)** que esa medida tenga carácter general; y **(iii)** que haya sido expedida en desarrollo de decretos legislativos durante el estado de excepción.

---

<sup>2</sup> Artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la ley 137 de 1994.

<sup>3</sup> Conforme al artículo 29 del Acuerdo 080 de 2019, las Salas Especiales de Decisión deciden los asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en *“3. Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo”*.



Debe resaltarse que, debido a la excepcionalidad de este mecanismo, todas las circunstancias antes anotadas deben concurrir en cada caso para que el Consejo de Estado pueda aprehender el conocimiento de determinado acto.

3. Pues bien, en el presente asunto el Despacho encuentra, al rompe, que el acto administrativo en cuestión no fue expedido en desarrollo de decretos legislativos dictados durante el Estado de Excepción.

En efecto, la Superintendencia de Notariado y Registro no invocó dentro de los fundamentos del acto el decreto que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, ni tampoco alguno de los decretos legislativos expedidos a su amparo.

Como se aduce en su mismo texto, la Resolución No. 04097 del 20 de mayo de 2020 constituye un desarrollo de las facultades ordinarias otorgadas en el Decreto 2723 del 2014 al Superintendente de Notariado y Registro, en ejercicio de las cuales puede “[d]irigir, ordenar, controlar y evaluar de conformidad con las directrices trazadas por el Consejo Directivo, el ejercicio de las competencias y funciones asignadas a la Superintendencia”. De hecho, la resolución se funda únicamente en este sustento normativo, sin hacer alusión a algún decreto legislativo.

Ahora bien, no escapa al Despacho que el acto administrativo objeto de análisis se relaciona de alguna manera con la situación que se ha generado por la aparición y propagación del virus COVID-19, situación que justificó la declaratoria del Estado de Excepción, y tampoco que fue expedido en vigencia del mismo. Sin embargo, ello no significa que el Consejo de Estado deba aprehender automáticamente el conocimiento vía control inmediato de legalidad, pues es imprescindible que el acto haya sido expedido con fundamento o en desarrollo de algún decreto legislativo, tal y como lo exigen las normas que regulan este asunto, lo que no sucede en el caso concreto.

4. En consecuencia, en tanto no se cumplen los requisitos previstos tanto en la Ley 137 de 1994 como en la Ley 1437 de 2011, debe concluirse que este acto no está



sujeto a control inmediato de legalidad. No obstante, se advierte que respecto de la Resolución No. 04097 del 20 de mayo de 2020 se podrá promover, a petición de parte y a través de los otros medios de control pertinentes, el juicio de legalidad que en derecho corresponda.

En consecuencia, el Despacho,

**RESUELVE:**

**PRIMERO. NO AVOCAR CONOCIMIENTO** de la Resolución No. 04097 del 20 de mayo de 2020, expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro, con fines de control inmediato de legalidad.

**SEGUNDO. NOTIFICAR** a la Superintendencia de Notariado y Registro de la presente providencia.

**TERCERO. ORDENAR QUE SE COMUNIQUE** al público esta decisión, a través de su publicación en la página web del Consejo de Estado y de la Rama Judicial.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE y CÚMPLASE,**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Consejero  
(original firmado)