



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

CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES

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

Radicación: 11001 03 15 000 2021 03377 00
Referencia: Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 6315 de 31 de mayo de 2021 proferida por la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

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 8º, 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución N° 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, en uso de sus facultades constitucionales y legales, declaró la emergencia sanitaria en todo el país por causa del Coronavirus COVID-19 hasta el 30 de mayo de 2020¹.
2. El 17 de marzo de 2020, a través del Decreto Legislativo No. 417, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, *“para hacer frente a las circunstancias imprevistas y*

¹ Dicha decisión se ha prorrogado en distintas oportunidades. Así, a través de la Resolución 1462 de 25 de agosto de 2020, la citada cartera ministerial prorrogó la vigencia de la emergencia sanitaria hasta el 30 de noviembre de 2020, en tanto por la Resolución 2230 del 27 de noviembre de 2020 se amplió hasta el 28 de febrero de 2021. Por su parte, mediante Resolución 222 del 25 de febrero de 2021, la emergencia sanitaria fue nuevamente ampliada hasta el 31 de mayo de 2021 y, finalmente, mediante la Resolución 738 del 26 de mayo de 2021 se extendió hasta el 31 de agosto de 2021.



*detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19*².

3. Posteriormente, el 15 de abril de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 555, *“Por el cual se adoptan medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020*³. En ese decreto se estableció que los servicios de telecomunicaciones y postales, en tanto servicios públicos esenciales, no podían suspenderse; además, en su artículo 6° se autorizó a la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC para que, mientras durara la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, flexibilizara algunas obligaciones a cargo de los proveedores de redes y de servicios de telecomunicaciones y operadores postales⁴.

4. Aduciendo actuar con fundamento en el Decreto 555, la Comisión de Regulación de Comunicaciones expidió las Resoluciones 5941⁵, 5952⁶, 5955⁷, 5956⁸ y 5991⁹ de 2020, en las cuales adoptó una serie de medidas encaminadas a garantizar la prestación de estos servicios. La vigencia de algunas de esas medidas fue extendida mediante Resoluciones 6058 de 2020¹⁰, 6113 de 2021¹¹ y 6183 de 2021.

² Publicado en el Diario Oficial No. 51259 de 17 de marzo de 2020.

³ Publicado en el Diario Oficial No. 51286 de 15 de abril de 2020.

⁴ *“ARTÍCULO 6. SUSPENSIÓN DE LAS OBLIGACIONES RELACIONADAS CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, flexibilizarán las normas relacionadas con el cumplimiento del régimen de calidad y otras obligaciones de los prestadores de redes y servicios de telecomunicaciones y de los servicios postales, en la medida en que no constituyan elementos esenciales para garantizar la provisión del servicio. La Comisión de Regulación de Comunicaciones y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en lo de su competencia, expedirán las resoluciones que flexibilizan las obligaciones específicas.”*

⁵ Se declaró ajustada a derecho por la Sala Especial de Decisión N° 20 mediante fallo del 23 de octubre de 2020 radicación 11001-0315-00-2020-02653-00.

⁶ Declarada ajustada a derecho por parte de la Sala Especial N° 9 del Consejo de Estado mediante sentencia del 27 de mayo de 2020, radicación. 11001-0315-00-2020-00991-00.

⁷ Se declaró ajustada a derecho por la Sala Especial de Decisión N°3 por fallo del 3 de septiembre de 2020, radicación 11001-0315-000-2020-01155-00.

⁸ El estudio de legalidad se adelantó por el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N°23, sentencia del 9 de julio de 2020, radicación 11001-0315-00-2020-01156-00.

⁹ El estudio de legalidad se realizó por la Sala Especial de Decisión N° 27 en sentencia del 18 de noviembre de 2020, radicación 11001-03-15-00-2020-00251-00.

¹⁰ Por auto del 24 de marzo de 2021 proferido dentro del radicado 11001-0315-00-2020-03954-00 la Sala Especial de Decisión N° 2 se abstuvo se avocar conocimiento en control de legalidad de la citada resolución.

¹¹ La legalidad de esta medida se estudió en la sentencia del 8 de junio de 2021 por la Sala Especial de Decisión N° 19 dentro del radicado 11001-03-15-000-2020-05033-00 (acumulado).



5. Finalmente, el 31 de mayo de 2021 la CRC adoptó la Resolución 6315 de 2021, *“Por la cual se amplía la vigencia de la suspensión de los efectos de algunas disposiciones regulatorias de carácter general contenidas en la Resolución CRC 5050 de 2016, con ocasión de la ampliación, hasta el 31 de agosto de 2021, de la declaratoria de la emergencia sanitaria por la pandemia del coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*.
6. El 2 de junio de 2021, la Comisión remitió al correo de la Secretaría General de esta Corporación copia de la resolución señalada en el numeral anterior, con el fin de que, de ser el caso, se adelante el control inmediato de legalidad respecto de dicho acto administrativo.
7. De acuerdo con las reglas de reparto previstas en el Reglamento del Consejo de Estado, el presente asunto ingresó a este Despacho 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 administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales”*¹².

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”*.

¹² Artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994.



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 1 de abril de 2020, resolvió que los controles inmediatos de legalidad serían decididos por las Salas Especiales de Decisión¹³.

2. De acuerdo con las disposiciones en cita, para determinar si hay lugar o no a adelantar ese 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.

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 de la referencia no puede ser estudiado en control inmediato de legalidad, toda vez que no se cumple con el tercer requisito, esto es, ser una medida expedida con sustento y/o desarrollo de un decreto legislativo dictado en un estado de excepción.

En efecto, revisada la Resolución 6315 de 31 de mayo de 2021 se encuentra que la decisión de prorrogar algunas medidas previamente adoptadas no tiene como fundamento un decreto legislativo, sino la expedición de la Resolución 738 del 26 de mayo de 2021, a través de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social dispuso mantener la vigencia de la emergencia sanitaria por el Covid-19 hasta el 31 de agosto del presente año.

¹³ 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”.



Así se lee desde el encabezado de la resolución bajo examen¹⁴ y en la parte motiva del acto, en la que se explica que, teniendo en cuenta las condiciones sanitarias del país y el tercer pico de contagios y muertes por causa del virus, es menester prorrogar algunas de las medidas *“con el objetivo de evitar al máximo el desplazamiento de personas, el contacto físico y posibles dificultades en el cumplimiento de algunas de las medidas de prevención y control sanitario adoptadas para evitar la transmisión del Coronavirus COVID-19.”*

Se trata entonces de una decisión que no encuentra sustento ni en el estado de excepción, que -valga recordar- ya no se encuentra vigente, ni tampoco en alguno de los decretos legislativos que se expidieron a su amparo, de tal forma que escapa al carácter oficioso del control inmediato de legalidad. Y esta conclusión no se ve afectada por el hecho de que en la resolución se haya aludido al Decreto Legislativo 555 de 2020, en tanto, en realidad, el acto no constituye un desarrollo directo de sus preceptos¹⁵.

4. En consecuencia, debido a que 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 6315 de 31 de mayo de 2021 se podrá promover, a petición de parte y a través de los medios de control pertinentes, el juicio de legalidad que en derecho corresponda.

En consecuencia, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO. NO AVOCAR CONOCIMIENTO de la Resolución 6315 de 31 de mayo de 2021 expedida por la Comisión de Regulación de Comunicaciones con fines de control inmediato de legalidad.

¹⁴ Al respecto el encabezado del acto textualmente señala *“Por la cual se amplía la vigencia de la suspensión de los efectos de algunas disposiciones regulatorias de carácter general contenidas en la Resolución CRC 5050 de 2016, con ocasión de la ampliación, hasta el 31 de agosto de 2021, de la declaratoria de la emergencia sanitaria por la pandemia del coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*.

¹⁵ En el mismo sentido consultar: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 2, auto de 24 de marzo de 2021, radicación 11001-0315-00-2020-03954-00.



SEGUNDO. NOTIFICAR a la Comisión de Regulación de Comunicaciones de la presente providencia.

TERCERO. COMUNICAR 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