



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N°. 4

Magistrada Ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación: 11001-03-15-000-2020-02445-00
RESOLUCIÓN N°. 01368 DE 2020, “Por la cual se prorroga la suspensión de los términos establecidos en las Resoluciones 00979 del 17 de marzo de 2020, 01072 del 30 de marzo de 2020, 01111 del 13 de abril de 2020, 01224 del 27 de abril de 2020 y 01280 del 11 de mayo de 2020 en las actuaciones administrativas surtidas al interior de la Policía Nacional.”
Norma a controlar:
Autoridad que expide el acto: POLICÍA NACIONAL
Tema: Avoca parcialmente en atención a la existencia de decisión de no avocar el Control Inmediato respecto a uno de los actos modificados

AUTO DE ÚNICA INSTANCIA

El Despacho procede a decidir si se avoca o no el conocimiento del Control Inmediato de Legalidad de la **RESOLUCIÓN N°. 01368 DE 22 DE MAYO DE 2020**, “[p]or la cual se prorroga la suspensión de los términos establecidos en las Resoluciones 00979 del 17 de marzo de 2020, 01072 del 30 de marzo de 2020, 01111 del 13 de abril de 2020, 01224 del 27 de abril de 2020 y 01280 del 11 de mayo de 2020 en las actuaciones administrativas surtidas al interior de la Policía Nacional”, suscrita por el Director General de esa institución.

I. ANTECEDENTES

1. FUNDAMENTOS FÁCTICOS Y NORMATIVOS

1.1. DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA A LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN

1.1.1. El 30 de enero de 2020¹, la Organización Mundial de la Salud –en adelante OMS– catalogó al nuevo coronavirus (COVID-19) como una **emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII)**².

¹ Tras la segunda reunión del Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario celebrada en Ginebra – Suiza. Ver: [https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

² Dato extractado de la página oficial del Ministerio de Salud. Según el Reglamento Sanitario Internacional –RSI 2005–, la **ESPII** se define como “un evento extraordinario que, de conformidad con el presente Reglamento, se ha determinado que constituye un riesgo para la



Con posterioridad³, la OMS declaró que el brote de COVID-19 era una pandemia, principalmente por la velocidad en su propagación y la identificación de casos de contagios en los diversos continentes⁴.

1.1.2. Dicha declaratoria llevó al Ministerio de Salud y Protección Social a expedir la **RESOLUCIÓN N°. 385⁵ DE 12 DE MARZO DE 2020**, mediante la cual decretó, hasta el 30 de mayo, la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, adoptando medidas como la del trabajo en casa⁶ para prevenir y mitigar el avance del virus.

1.1.3. Atendiendo a los llamados de la referida cartera ministerial, el Director General de la Policía Nacional dictó la **RESOLUCIÓN N°. 0979⁷ DE 17 DE MARZO DE 2020**, con la que suspendió los términos de las actuaciones administrativas adelantadas al interior de ese órgano, entre el 18 y el 31 de marzo de la presente anualidad, a fin de contener el contagio del nuevo coronavirus.

1.1.4. Ese mismo día⁸, el Presidente de la República declaró, a través del **DECRETO N°. 417**, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria generada por el COVID-19 y sus efectos negativos sobre los diversos sectores de la vida nacional⁹.

1.2. DEL DECRETO DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO A LA DECLARATORIA DEL NUEVO ESTADO DE EXCEPCIÓN

1.2.1. Entendida como una de las principales herramientas para hacer frente al coronavirus, el Gobierno Nacional ordenó, mediante **DECRETO ORDINARIO N°. 457¹⁰** de 22 de marzo de 2020, el aislamiento preventivo obligatorio de los habitantes del país del 25 de marzo al 3 de abril de la presente anualidad.

salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y podría exigir una respuesta internacional coordinada.”

³ 11 de marzo de 2020.

⁴ En Colombia, el primer caso fue confirmado el 6 de marzo de 2020.

⁵ “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”, modificada por la Resolución N°. 407 de 13 de marzo de 2020.

⁶ Ver, en ese sentido: Art. 2°, numeral 2.6: “Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.”

⁷ “Por la cual se suspende términos en las actuaciones administrativas adelantadas al interior de la Policía Nacional.”

⁸ 17 de marzo de 2020.

⁹ “Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.”

¹⁰ “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.”



1.2.2. El Presidente de la República expidió, en desarrollo de las facultades otorgadas por la declaratoria del Estado de Emergencia¹¹, el **DECRETO LEGISLATIVO N°. 491¹² DE 28 DE MARZO DE 2020**, habilitando a las autoridades a suspender, total o parcialmente, los términos de los procedimientos administrativos, de conformidad con los análisis que se efectuaran en cada una de las instituciones.

1.2.3. Dos días después, el **30 DE MARZO DE 2020**, el Director General de la Policía profirió la **RESOLUCIÓN N°. 01072¹³** con la que prorrogó la medida de suspensión de términos, adoptada originariamente en la **RESOLUCIÓN N°. 0979 DE 17 DE MARZO DE 2020**.

Asimismo, fijó algunos alcances de la suspensión, manifestando que ésta:

- cobijaba los procedimientos desarrollados para la consolidación de las situaciones administrativas a las cuales estaban sujetos los miembros de la Policía Nacional.
- No comprendía las actuaciones reguladas en la Ley 1476 de 2011, ni los procedimientos administrativos contractuales que se orientarían por la reglamentación que, en esa materia, fuere adoptada por el Gobierno.

Por otro lado, la resolución en comento estableció un nuevo plazo –hasta el 5 de abril de 2020- para el cargue de los resultados del mes de marzo “...referentes a los indicadores de la Suite Visión Empresarial”, entendida como un: “software que permite optimizar el desempeño de la Institución y aumentar su ventaja competitiva, a través de la integración del Sistema de Gestión en una sola Suite, garantizando la centralización de la información, facilitando los procesos de toma de decisiones y promoviendo el seguimiento, el control y la evaluación para el mejoramiento continuo.”¹⁴

Finalmente, determinó que, si la medición de los resultados arrojaba escala deficiente o básica, como consecuencia de la pandemia, los obligados no estarían compelidos a realizar acciones de mejora.

1.2.4. El 8 de abril de 2020, el Gobierno Nacional dicó el **DECRETO ORDINARIO N°. 531¹⁵**, extendiendo la orden de aislamiento preventivo

¹¹ Ver al respecto: art. 215 constitucional.

¹² “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”

¹³ “Por la cual se prorroga la suspensión de los términos establecidos en la Resolución 00929 del 17 de marzo de 2020, en las actuaciones administrativas surtidas al interior de la Policía Nacional.”

¹⁴ Definición extractada del siguiente enlace: <https://www.policia.gov.co/taxonomy/term/2026>

¹⁵ “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.”



obligatorio desde el 13 y hasta el 27 de abril de 2020, como medida de contención frente a la propagación del coronavirus en el territorio nacional.

1.2.5. En ese orden, el Director General de la Policía Nacional expidió la **RESOLUCIÓN N°. 01111**¹⁶ de 13 de abril de 2020, por medio de la cual, y por una vez más, prorrogó la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas en el seno de ese cuerpo armado permanente de naturaleza civil¹⁷.

Igualmente, reprodujo los mandatos contenidos en la **RESOLUCIÓN N°. 1072** de 30 de marzo de 2020, modificando tan solo la fecha límite para la radicación de los resultados de los indicadores de procesos de la Suite Visión Empresarial¹⁸.

1.2.6. El 24 de abril de 2020, el Presidente de la República expidió el **DECRETO ORDINARIO N°. 593**¹⁹, a través del cual prolongó el aislamiento preventivo obligatorio de la ciudadanía en el país hasta el 11 de mayo de 2020.

1.2.7. Acto seguido, el Director General de la Policía Nacional dictó el 27 de abril de ese mismo año la **RESOLUCIÓN N°. 1224**²⁰, prorrogando la suspensión de los términos en los procedimientos administrativos desarrollados por ese cuerpo armado permanente de naturaleza civil hasta el 11 de mayo de 2020.

En ese mismo orden, la referida resolución determinó que la suspensión comprendía, de un lado, los trámites para la consolidación de las situaciones administrativas aplicables a los miembros de la Policía; de otro, que no cobijaba las actuaciones reglamentadas por la Ley 1476 de 2011 ni los procedimientos de selección de contratistas realizados por la entidad.

1.2.8. El aislamiento preventivo obligatorio fue extendido para todos los habitantes de la República de Colombia desde el 11 y hasta el 25 de mayo de 2020, mediante la expedición del **DECRETO ORDINARIO N°. 636**²¹ **DE 6 DE ABRIL DE 2020.**

1.3. DE LA NUEVA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN A LA EXPEDICIÓN DEL ACTO EXAMINADO

¹⁶ “Por la cual se prorroga la suspensión de los términos establecidos en las Resoluciones 00929 del 17 de marzo de 2020 y 01072 de 30 de marzo de 2020, en las actuaciones administrativas surtidas al interior de la Policía Nacional.”

¹⁷ Art. 218 de la C.P.

¹⁸ 27 de abril de 2020.

¹⁹ “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.”

²⁰ “Por la cual se prorroga la suspensión de los términos establecidos en las Resoluciones 00929 del 17 de marzo de 2020, 01072 de 30 de marzo de 2020 y 01111 de 13 de abril de 2020 en las actuaciones administrativas surtidas al interior de la Policía Nacional.”

²¹ “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.”



1.3.1. Mediante **DECRETO N°. 637²² DE 6 DE MAYO DE 2020**, el Presidente de la República junto a sus ministros declaró una vez más el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, adoptando, mediante decretos legislativos, todas aquellas medidas necesarias para hacer frente a los efectos nocivos del coronavirus.

1.3.2. El 11 de mayo de 2020, el Director General de la Policía Nacional prorrogó la suspensión de los términos administrativos hasta el 25 de mayo de 2020, con la expedición de la **RESOLUCIÓN N°. 01280²³**.

Como nuevas medidas incluyó las que se describen a continuación:

- La suspensión de términos no cubija a las actuaciones administrativas desarrolladas por el Área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional.
- Los directores, jefes y comandantes de las unidades policiales que presentaron resultados deficientes relacionados con los indicadores del sistema de procesos Suite Visión Empresarial, producto del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, deberán justificarlos, aduciendo para ello las circunstancias especiales provocadas por la ocurrencia de la pandemia.

1.3.3. El 22 de mayo de 2020, el Presidente de la República expidió el **DECRETO ORDINARIO N°. 689²⁴**, por medio del cual se extendió el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 31 de mayo de ese mismo año.

1.3.4. Mediante la **RESOLUCIÓN N°. 01368 DE 22 DE MAYO DE 2020** –acto que se conoce en este Control Inmediato de Legalidad–, el Director General de la Policía Nacional prorrogó la medida suspensiva de los términos para los procedimientos administrativos adelantados en esa entidad hasta el 31 de mayo de 2020 y adoptó otro tipo de medidas que serán transcritas en aparte posterior.

1.3.5. En cumplimiento de los mandatos contenidos en el artículo 136²⁵ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –en adelante CPACA–, el Director General de la Policía Nacional, el 8 de junio de esta anualidad, envió a esta Corporación Judicial copia de la **RESOLUCIÓN**

²² “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.”

²³ “Por la cual se prorroga la suspensión de los términos establecidos en las Resoluciones 00929 del 17 de marzo de 2020, 01072 de 30 de marzo de 2020, 01111 de 13 de abril de 2020 y 1224 de 27 de abril de 2020, en las actuaciones administrativas surtidas al interior de la Policía Nacional.”

²⁴ “Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 “por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”

²⁵ “Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.”



N°. 01368 DE 22 DE MAYO DE 2020 con el propósito de que se examinara su legalidad.

1.4. DE OTRAS SITUACIONES DE INTERÉS

Con providencia del 24 de abril de 2020, la Sala de Decisión Especial N°. 8 del Consejo de Estado, en Sala Unitaria dirigida por la Magistrada **NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**, decidió no avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad de la **RESOLUCIÓN N°. 0979** de 17 de marzo de 2020 – acto antecesor primigenio de la que se escruta en esta oportunidad y como se verá a continuación resolución que fue prorrogada con el acto que se analiza- al considerar que no había sido expedido en desarrollo de ningún decreto legislativo en el marco del Estado de Emergencia decretado por el Gobierno Nacional²⁶.

2. DEL TEXTO DE LA RESOLUCIÓN BAJO ESTUDIO

Se reproduce enseguida la literalidad de la parte resolutive del acto sujeto al presente análisis:

“RESUELVE

ARTÍCULO 1°. Prorróguese la suspensión de los términos establecidos en las Resoluciones 00979 del 17 de marzo de 2020, 01072 del 30 de marzo de 2020, 01111 del 13 de abril de 2020, 01224 del 27 de abril de 2020 y 01280 del 11 de mayo de 2020 en las actuaciones administrativas surtidas al interior de la Policía Nacional, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 25 de mayo de 2020 y hasta la cero horas (00:00 a.m.) del día 31 de mayo de 2020.

PARÁGRAFO 1. Dentro del alcance de la suspensión, se entienden incluidos los trámites o procedimientos que se efectúan para consolidar las situaciones administrativas de las que son sujetos los integrantes de la Policía Nacional, excluyéndose aquellos que sean necesarios para la efectiva prestación del servicio de policía y los casos de connotación especial previamente aprobados por esta Dirección.

PARÁGRAFO 2. Quedan exceptuadas de la presente disposición, las actuaciones administrativas reguladas en la Ley 1476 de 2011, las cuales se regirán por el procedimiento establecido en el artículo 100 de la referida norma, así como lo concerniente a las actividades contractuales que se supeditarán a la reglamentación que para tal fin expida el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 3. Las actuaciones administrativas ejecutadas por el Área de Prestaciones Sociales de la Secretaría General, tales como recursos, modificaciones de reconocimientos especiales y

²⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2020-01217-00.



prestacionales quedarán excluidas del presente acto administrativo, garantizando los principios de transparencia, publicidad, contradicción y debido proceso.

PARÁGRAFO 4. Los directores, jefes y comandantes de las unidades policiales que presentaron calificación deficiente o básico en los indicadores de los diferentes procesos de la Institución a partir del mes de marzo y hasta el día 31 de mayo de 2020, con motivo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional, deberán sustentar y registrar en el análisis de la suite visión empresarial –S.V.E.– justificado en el marco del Estado de Emergencia.

En este sentido, las unidades especiales objeto del presente párrafo y que justifiquen esta calificación, no realizarán acciones de mejora.

PARÁGRAFO 5. Se exceptúan de la suspensión de términos, las actuaciones administrativas adelantadas por la Dirección Nacional de Escuelas y las demás Escuelas de formación, en lo correspondiente a los trámites disciplinarios desarrollados en la Resolución 04048 de 2014, “Por la cual se adopta el Manual Académico para estudiantes de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional”, garantizándose el derecho fundamental al debido proceso; haciendo uso de las herramientas tecnológicas permitidas, con el fin de evitar el contacto físico y promoviendo el distanciamiento social.

ARTÍCULO 2. El término establecido en el artículo precedente podrá prorrogarse, de acuerdo con las disposiciones que el Gobierno Nacional determine sobre la continuidad de las medidas adoptadas en el marco de la Emergencia Sanitaria.”

II. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

Al tenor de lo dispuesto en el ordinal 8° del artículo 111 del CPACA y del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, la Sala de lo Contencioso Administrativo “*ejerce el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción*”. Ahora bien, el 1° de abril de 2020, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo resolvió, en sesión virtual, que los controles inmediatos de legalidad serían decididos por las Salas Especiales de Decisión²⁷, en aras de dotar de una mayor eficiencia el desarrollo de estos procedimientos.

Por su parte, el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, que desarrolla el trámite judicial de este medio de control, prescribe que su sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la Corporación; disposición que es asimismo ratificada por el artículo 23 del Acuerdo N°. 080 de 2019 –Reglamento Interno del Consejo de Estado–, al establecer que el director de este tipo de

²⁷ Conforme al artículo 29 del Acuerdo N°. 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”.



procesos será uno de los integrantes de la Sala de lo Contencioso Administrativo, previo sorteo realizado por el Presidente de este Alto Tribunal²⁸.

Así las cosas, el Despacho es competente para proferir la providencia por la cual se determina si se avoca o no el conocimiento de este control inmediato de legalidad.

2.2. CUESTIÓN PREVIA

De la cadena de los actos administrativos que precedieron la expedición de la **RESOLUCIÓN N°. 01368 DE 2020**, que se mencionan en ésta y vista la información que la Corporación tiene en sus plataformas institucionales oficiales, se advierte por este Despacho que la Dirección General de la Policía Nacional tan solo ha enviado para que sean sometidos al control inmediato de legalidad, las **RESOLUCIONES N°s. 0929²⁹** -que no fue avocada- y **01280³⁰** - en trámite-, ambas de 2020.

Lo anterior significa que, como conforme al artículo 136³¹ del CPACA, el Despacho no advierte que las **RESOLUCIONES N°S. 1072 DE 30 DE MARZO, 01111 DE 13 DE ABRIL Y 01224 DE 24 DE ABRIL, TODAS DE 2020**, estén siendo revisadas en Control Inmediato de Legalidad alguno, lo cual impone aprehender de oficio su conocimiento por parte de esta Corporación.

En ese orden, el Despacho ordenará a la Secretaría General informar al Presidente de la Sala Contenciosa del Consejo de Estado de esta situación de omisión remisoría del Director General de la Policía, para que, en el ejercicio de la competencia que le corresponde, al tenor de lo consagrado en el artículo 23 del Reglamento Interno, la Corporación, como juez del Control Inmediato de Legalidad, asuma el análisis de las **RESOLUCIONES N°S. 1072 DE 30 DE MARZO, 01111 DE 13 DE ABRIL Y 01224 DE 24 DE ABRIL, todas DE 2020**, expedidas por el Director General de la Policía, dentro de este mismo Control Inmediato de Legalidad, dada su conexidad temática

2.3. SOBRE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

²⁸ “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.”

²⁹ Rad. 11001-03-15-000-2020-01217-00. M.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

³⁰ Rad. 11001-03-15-000-2020-02173-00. M.P. Guillermo Sánchez Luque.

³¹ “Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.”



Con base en las disposiciones establecidas en los artículos 20³² de la Ley Estatutaria 137³³ de 1994, 136 y 185 del C.P.A.C.A., la jurisprudencia del Consejo de Estado³⁴ ha podido destacar la labor preventiva y correctiva que cumple el medio de control inmediato de legalidad en el marco de los estados de excepción regulados al interior de la Carta Política de 1991³⁵.

En ese sentido, se ha reconocido que se trata de un instrumento judicial que permite luchar contra la arbitrariedad en la que pueden incurrir las autoridades administrativas, mediante la fiscalización de la juridicidad de los actos de carácter general dictados por éstas, y con los que se busca la materialización de los mandatos plasmados en los decretos legislativos de los estados de excepción.

Es un trámite que procura un control inmediato, que no requiere del ejercicio del derecho de acción, y cuyo conocimiento podrá ser asumido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través de la remisión del acto por parte del órgano administrativo o, en su defecto, de manera oficiosa por parte del juez.

En lo que respecta a los presupuestos para su procedencia, el referido artículo 136 consigna:

“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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.”

Así las cosas, de la regulación mencionada, se determina claramente que el control inmediato de legalidad asignado al Consejo de Estado pende, en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales, a saber:

- un **factor subjetivo de autoría**, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional;

³² “Control de legalidad. 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. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

³³ "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"

³⁴ Ver, entre otras: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004). Sentencia de 28 de enero de 2003.

³⁵ Art. 212 y s.s.



- un **factor de objeto**, que recaiga sobre acto administrativo general y;
- un **factor de motivación o causa** y es que provenga o devenga del ejercicio de la “*función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*”.

•

Precisado lo anterior, se procederá al estudio del caso concreto:

2.4. DEL CASO CONCRETO

A la luz de los factores referidos en el acápite precedente, el Despacho señala que **AVOCARÁ EL CONOCIMIENTO PARCIAL DE LA LEGALIDAD**, en única instancia, de la **RESOLUCIÓN N°. 01368 DE 2020**, a través de la vía del control inmediato, al corroborarse que ciertas de sus disposiciones cumplen con los diversos criterios para su procedencia, como se demostrará enseguida:

2.4.1. DEL FACTOR SUBJETIVO U ORGÁNICO

Como pudo consignarse en el acápite de antecedentes de esta providencia, el origen institucional de la **RESOLUCIÓN N°. 01368 DE 2020** se encuentra en el ejercicio de las funciones atribuidas a la Policía Nacional, autoridad pública que, de acuerdo con el artículo 218³⁶ de la Constitución Política y 5^o³⁷ de la Ley 62 de 1993³⁸, dispone de carácter nacional, tal y como ha sido incluso reconocido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional³⁹.

De allí que pueda afirmarse que el primero de los presupuestos para la procedencia del medio de control inmediato de legalidad se encuentra acreditado en el *sub judice*.

2.4.2. DEL FACTOR DE OBJETO O MATERIAL

En este punto, se trata de establecer si el acto administrativo examinado dispone de las características propias de un acto general, que viabilice la procedencia del control inmediato de legalidad.

³⁶ “La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.”

³⁷ “Definición. La Policía Nacional es un cuerpo armado, instituido para prestar un servicio público de carácter permanente, de naturaleza civil y a cargo de la Nación. Su fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar la paz ciudadana.”

³⁸ “Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”.

³⁹ Ver, entre otras: Corte Constitucional. Auto 131 de 25 de marzo de 2009. M.P. Dra. Cristina Pardo Schlesinger.



En ese orden, el acto administrativo de carácter general ha sido concebido por el Consejo de Estado⁴⁰ y la Corte Constitucional⁴¹ como la manifestación unilateral de la voluntad de la administración que, mediante el empleo de enunciados abstractos, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de sujetos indeterminados, punto central para la identificación de este tipo de actos.

En ese sentido, esta Corporación ha sostenido:

“La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: ‘Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona **como a un grupo determinado** de personas; en tanto que el acto general se expide siempre **para un grupo indeterminado** de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman.”⁴² (Negrilla fuera de texto).

Es decir que, el punto de inflexión para la distinción entre el acto administrativo particular y general se ubica, primordialmente, en la indeterminación de los destinatarios de las órdenes plasmadas en ellos, esto es, en su individualización concreta, y no en el número o la pluralidad de los receptores de estos mandatos, pues como lo ha admitido la jurisprudencia:

“...puede existir un acto general referido, en la práctica, sólo a algunas pocas personas o a ninguna y viceversa, **un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas.**”⁴³(Negrillas propias)

Pero más allá de ello, huelga manifestar que el acto administrativo de carácter general puede asumir diversas denominaciones en el marco del desarrollo de las funciones administrativas, razón por la cual lo importante es entonces la producción de efectos jurídicos, materializados en la imposición de obligaciones, creación de derechos o extinción de situaciones de los destinatarios de las medidas.

En suma, la identificación de los actos administrativos de carácter general pasa, a su vez, por la identificación de dos tipos de presupuestos de naturaleza

⁴⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. 2011-00271-00. M.P. María Elizabeth García González. Sentencia de 18 de junio de 2015.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C-620 de 2004. M.P. Jaime Araújo Rentería.

⁴² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Rad. 2003-00360-01(3875-03). M.P. Alfonso Vargas Rincón. Sentencia de 4 de marzo de 2010.

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-620 de 2004. M.P. Jaime Araújo Rentería.



conjuntiva, a saber: **(i)** la indeterminación de los sujetos a quien se dirige; **(ii)** la vinculatoriedad de las disposiciones que se agolpan en su contenido.

Pues bien, bajo ese panorama, esta Sala Unitaria manifiesta que la **RESOLUCIÓN N° 01368 DE 2020**, expedida por el Director General de la Policía Nacional, cumple con los principales rasgos del acto administrativo general bajo los siguientes razonamientos:

– El acto erige obligaciones impostergables en cabeza de sujetos indiferenciados, pertenecientes a categorías genéricas, en las que concurren, además del personal policial activo –en aspectos como la suspensión de los trámites administrativos para la consolidación de situaciones administrativas–, los miembros retirados de la institución –v gr. a través de los mandatos relacionados con los aspectos prestacionales– y los contratistas de este órgano, disponiendo en ese sentido excepciones a la regla general suspensiva.

Así, el acto analizado no identifica de forma particular a sus destinatarios, estableciendo mediante la consagración de enunciados abstractos e impersonales, reglas que deben ser debidamente observadas por éstos.

–Lejos de erigir simples instrucciones o sugerencias de índole facultativo, la **RESOLUCIÓN N° 01368 DE 2020** contempla una serie de mandatos normativos caracterizados por su vinculatoriedad irrestricta, lo que se desprende de un análisis gramatical de su cuerpo, en el que abunda el uso imperativo de los verbos empleados para describir las postulaciones que se efectúan.

Así, el acto administrativo que se analiza **prórroga** una suspensión de términos; **excluye** de esta medida algunas actuaciones administrativas; **incluye** otras, precisando su alcance; e inserta **deberes** para los directores, jefes y comandantes de las unidades policiales en punto de las justificaciones que deben ser dadas frente a bajas calificaciones en el marco del sistema de gestión utilizado por ese órgano.

En otros términos, la Resolución examinada conmina al cumplimiento de los mandatos que son plasmados en su literalidad, aislando cualquier tipo de discrecionalidad en relación con su observancia. Así, se amalgaman en el acto estudiado la indeterminación y la fuerza vinculante que permite identificar en la **RESOLUCIÓN N° 01368 DE 2020** un verdadero acto administrativo de carácter general.

En consonancia, el Despacho da por superado en la especie el presupuesto objetivo o material que viabiliza la procedencia del medio de control inmediato de legalidad.

2.4.3. DEL FACTOR DE MOTIVACIÓN O CAUSA





Bajo la égida de este factor, la procedencia del control inmediato de legalidad pende del hecho de que el acto administrativo de carácter general sea el resultado del ejercicio de la función administrativa asignada a las autoridades, así como el desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

De esta forma, se conciben dos (2) fases para este examen, en las que, además de auscultar la naturaleza de las funciones al origen del acto, se pretende determinar la relación que éste dispone con los cuerpos normativos que son proferidos en el contexto de las circunstancias particulares que dan lugar a los estados de excepción. En ese orden, el Despacho abordará su análisis, como sigue:

2.4.3.1. QUE LA MEDIDA SEA DICTADA EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

Siguiendo los parámetros normativos plasmados en los artículos 209 de la Constitución y 1° de la Ley 489 de 1998⁴⁴, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a través de sus diferentes secciones, ha afirmado que la función administrativa se define como la función “...*que busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes...*”⁴⁵, mediante la puesta en marcha de actividades que no pueden ser catalogadas de legislativas o jurisdiccionales.

Ello significa que la función administrativa ha sido concebida con fundamento en un criterio residual, en el que toda competencia que no pueda ser tenida por legislativa o judicial, tendrá, por contera, naturaleza administrativa. En el examen de procedibilidad de este presupuesto del control inmediato de legalidad, esta Corporación ha manifestado:

“Con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se pueden compendiar las características esenciales de este medio de control de la siguiente manera:

(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (**esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos**) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.”⁴⁶ (Negrilla y subraya fuera de texto)

⁴⁴ “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”

⁴⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 2312. M.P. Roberto Medina López. Sentencia de 9 de marzo de 2000.

⁴⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2020-01063-00(CA)A. M.P. William Hernández Gómez. Auto de 16 de abril de 2020.



Dentro de las manifestaciones más conspicuas de función administrativa en el ordenamiento jurídico colombiano, se encuentra la **facultad reglamentaria**, cuyo principal propósito se centra en la expedición de resoluciones y, en general, órdenes para la cumplida ejecución de normas de superior jerarquía.

En efecto, y como consecuencia de la vaguedad del lenguaje que puede ser empleado por el legislador, el ordenamiento concibió la facultad reglamentaria como un instrumento que concretiza, materializa y suple el carácter poco preciso de la ley, mediante la expedición de mandatos que clarifican su alcance y que permiten por este medio el desarrollo efectivo de las competencias atribuidas a las autoridades, así como la organización y funcionamiento adecuados de éstas.

La jurisprudencia de la Sección Tercera⁴⁷ del Consejo de Estado ha enseñado en relación con este tópico:

“Por lo demás, la razón de ser de la existencia de una potestad normativa distinta de la del legislador suele encontrarse, más allá de la necesidad que a la administración asiste en el sentido de organizar sus servicios y regular su funcionamiento interno, en la circunstancia de que desde el punto de vista práctico le resulta más fácil ocuparse de la expedición de las normas atinentes a todas las materias que requieren de una regulación por parte del Estado, **además de que la característica de generalidad y abstracción de la cual debe encontrarse provista la ley, le impide a esta desarrollar, con el rigor y concreción suficientes, la integridad de los asuntos que aborda, pues además ha de deferir a la administración la precisión de los detalles que posibiliten adaptar, a las cambiantes circunstancias que se pretende reglar, la aplicación de los preceptos legales.**” (Negrilla fuera de texto)

Ahora bien, lejos de tratarse de un privilegio concentrado en el Presidente de la República, la potestad administrativa reglamentaria ha sido asignada en el andamiaje jurídico e institucional colombiano a múltiples autoridades por remisión expresa de la Constitución Política –v. gr., numeral 3° del artículo 257⁴⁸ C.P. para el Consejo Superior de la Judicatura–, o por atribución expresa del legislador, situación que ha permitido reconocer en el orden jurídico nacional la existencia de un **sistema difuso** en lo atinente a la titularidad de esta facultad normativa⁴⁹, como sucede en el asunto de marras.

⁴⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Rad. 11001-03-26-000-1999-00012 01 (16230). M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia de 14 de agosto de 2008.

⁴⁸ “Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones: (...) 3. Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.”

⁴⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala 27 Especial de Decisión. Rad. 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA)A. M.P. Rocío Araújo Oñate. Auto de 23 de abril de 2020.



Y es que, para el debido cumplimiento de las funciones constitucionales asignadas a la Policía Nacional, el ordenamiento dotó al Director General de la institución de una potestad normativa que busca la correcta administración de este cuerpo armado permanente de naturaleza civil, que lo habilita para la expedición de resoluciones, manuales y reglamentos con sujeción a la ley en el ámbito de sus competencias y con el propósito de satisfacer los fines esenciales que guían el conjunto de las actuaciones administrativas que son desplegadas por las autoridades.

Al respecto, el numeral 8° del artículo 2° del Decreto N°. 422 de 2006 preceptúa:

“Funciones del Director General de la Policía Nacional de Colombia. El Director General de la Policía Nacional de Colombia tendrá, además de las funciones que le señalen disposiciones legales especiales, las siguientes:

(...)

8. Expedir dentro del marco legal de su competencia, las resoluciones, manuales, reglamentos y demás actos administrativos necesarios para administrar la Policía Nacional en todo el territorio nacional, pudiendo delegar de conformidad con las normas legales vigentes.”

Descendiendo estas glosas al caso concreto, se tiene que, con fundamento en la competencia administrativa reproducida, el Director General de la Policía Nacional expidió la **RESOLUCIÓN N° 01368** de 22 de mayo de 2020, por medio de la cual se prorrogó la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas adelantadas; se fijaron algunas excepciones y medidas, como instrumentos esenciales para combatir la propagación de la pandemia generada por el coronavirus y sus efectos nocivos sobre la vida institucional y social del país.

De ello da cuenta no solo el epígrafe de este acto sino igualmente su parte considerativa, al expresar:

**“RESOLUCIÓN 01368 DE 2020
(22 de mayo)**

(...)

EL DIRECTOR GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL,

En uso de sus facultades legales, en especial las que le confiere el numeral 8 del artículo 2 del Decreto 4222 de 2006,

(...)

CONSIDERANDO,

(...)

Que el Decreto 4222 de 2006, *“Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional”*, en su artículo 2 numeral 8



dispone que el Director General de la Policía Nacional podrá dentro del marco legal de su competencia, las resoluciones, manuales, reglamentos y demás actos administrativos necesarios para administrar la Policía Nacional en todo el territorio nacional, pudiendo delegar de conformidad con las normas legales vigentes.”

De lo anterior se concluye que el acto examinado es el producto del ejercicio de la función administrativa propia del Director General de la Policía Nacional, para la adecuada administración de ese cuerpo armado, por lo que puede afirmarse que el presupuesto de procedencia del control inmediato de legalidad, relacionado con la puesta en marcha de este tipo de funciones, se encuentra acreditado.

2.4.3.2. QUE LA MEDIDA SEA EXPEDIDA EN DESARROLLO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

Mucho se ha dicho sobre las potestades exorbitantes que asume el Presidente de la República en el marco de los estados de excepción, dentro de las cuales, puede resaltarse la existencia de una facultad legislativa extraordinaria, que desplaza temporalmente a la que ha sido asignada en la normalidad al Congreso de la República⁵⁰, y cuya materialización da lugar a la expedición de decretos legislativos.

Es sobre la base de éstos que debe desplegarse la función administrativa asignada a las autoridades, como requisito *sine qua non* para la procedencia del medio de control inmediato de legalidad. Así, se trata en este punto de establecer si los preceptos normativos analizados cuentan con respaldo en uno de los decretos legislativos proferidos en los estados de excepción, lo que incluye, sin lugar a duda, al decreto por el cual se declara la anormalidad de la situación, como reiteradamente lo ha concebido la Corte Constitucional, al resaltar su naturaleza legislativa:

“En síntesis, de la Carta Política se infiere la competencia de la Corte Constitucional para realizar el control de constitucionalidad formal y material tanto **de los decretos legislativos declaratorios de los estados de excepción** como de los decretos legislativos de desarrollo.”⁵¹

Precisado lo anterior, esta Sala Unitaria, *grosso modo*, advierte que la Resolución que se ausulta, presenta en su texto y contenido, una mixtura de fundamentos normativos meramente administrativos desarrollados dentro de las competencias administrativas que le son propias y, otros, que sí se advierten devienen del Decreto Declaratorio de Emergencia y/o de sus decretos legislativos.

⁵⁰ Ver, en ese sentido: Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002. M.P. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Revisión constitucional del Decreto Legislativo 1837 de 11 de agosto de 2002 “*Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior*”.

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia C-252 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.



Encontrándose, en forma flagrante, que aquellos ejes temáticos que tengan que ver con la Resolución N°. **0929 DE 17 DE MARZO DE 2020** no podrán ser escrutados a través de este medio de control inmediato, por cuanto como ya se refirió en precedencia, el Consejo de Estado en providencia de 24 de abril de 2020 resolvió no avocar su conocimiento al encontrar que no se derivaba de la Declaratoria de Emergencia ni de sus Decretos Legislativos.

Otras explicaciones refuerzan la no avocación parcial en los términos que a continuación se explican:

En cuanto a la prórroga de la medida de suspensión de términos de las actuaciones administrativas adelantadas por la Policía Nacional, contenida en el artículo 1° del acto administrativo examinado, NO es pasible de control a través de este mecanismo judicial, pues, tan solo extiende la vigencia temporal de una medida –la suspensión– que fue adoptada mediante un acto administrativo que no desarrolló un decreto legislativo en particular, sin que hubiere agregado aditamentos especiales al respecto, como claramente lo refirió el antecedente ya anotado.

En efecto, la **RESOLUCIÓN N°. 01368 DE 2020** prorroga la suspensión de términos decretada primigeniamente en la **RESOLUCIÓN N°. 0979** de 17 de marzo de 2020, que no contó para su expedición con respaldo en un decreto legislativo.

En ese sentido, la providencia de 24 de abril de 2020 que analizó la procedibilidad del control inmediato de legalidad sobre la última de las disposiciones estimó al respecto:

“Visto el fundamento normativo que invocó la entidad para expedir la Resolución núm. 00929 de 17 de marzo de 2020, se tiene que ninguna de las que se citan desarrollan un decreto legislativo adoptado con ocasión de la declaratoria de emergencia en el país mediante Decreto núm. 417 de 2020, ni tampoco se alude a esta norma como fundamento para su expedición.”⁵²

Y es que, a decir verdad, el acto administrativo analizado, en lo que refiere al artículo 1°, guarda el mismo enfoque, literalidad y finalidad de lo consagrado en la **RESOLUCIÓN N°. 0979**, sin adiciones de ninguna especie, como se desprende del siguiente cuadro comparativo:

RESOLUCIÓN N°. 0979 DE 17 DE MARZO DE 2020	RESOLUCIÓN N°. 01368 DE 22 DE MAYO DE 2020
ARTÍCULO 1°. Suspender los términos de las actuaciones administrativas surtidas al interior de la Policía Nacional, a partir del 18 al 31 de marzo de 2020.	ARTÍCULO 1°. Prorróguese la suspensión de los términos establecidos <u>en las Resoluciones 00979 del 17 de marzo de 2020, 01072 del 30 de marzo de 2020, 01111 del 13 de abril de 2020, 01224</u>

⁵² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2020-01217-00. M.P. Nubia Margoth Peña Garzón.



RESOLUCIÓN N°. 0979 DE 17 DE MARZO DE 2020	RESOLUCIÓN N°. 01368 DE 22 DE MAYO DE 2020
	del 27 de abril de 2020 y 01280 del 11 de mayo de 2020 en las actuaciones administrativas surtidas al interior de la Policía Nacional, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 25 de mayo de 2020 y hasta la cero horas (00:00 a.m.) del día 31 de mayo de 2020.
ARTÍCULO 2°. El término establecido en el artículo precedente podrá prorrogarse automáticamente, de acuerdo con las disposiciones que el Gobierno Nacional determine sobre la continuidad de las medidas sanitarias en el territorio nacional.	
ARTÍCULO 3°. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.	

De allí que, como se anticipó, la prórroga de la suspensión de los términos administrativos al interior de la Policía Nacional corresponda a una medida que prolonga en el tiempo las consecuencias jurídicas de un acto que no tuvo como basamento jurídico un decreto legislativo. En ese sentido, se resalta que la figura de la prórroga de la suspensión fue incluso introducida en el propio texto de la **RESOLUCIÓN N°. 0979**, sin que ello implicara el desarrollo de una norma legal, expedida en el marco de los estados de excepción.

En ese orden, la Sala Unitaria NO avocará el conocimiento de la legalidad de la **RESOLUCIÓN 0979 DE 2020** ni de los ejes temáticos que toquen con ésta y que se menciona en el artículo 1° de la **RESOLUCIÓN N°. 01368 DE 2020** por medio de la vía de este control inmediato, sin perjuicio de que dicha disposición pueda ser atacada mediante el uso o empleo de los mecanismos judiciales ordinarios, que suponen el ejercicio del derecho de acción y, en particular, el medio de control contenido en el artículo 137 del C.P.A.C.A.

Esa consideración impeditiva y cualquiera otra que no diera viabilidad a la avocación, no se advierte que acontezca respecto al contenido restante de la Resolución 01368 de 22 de mayo de 2020 que se juzga en este vocativo y al haberse reunido los factores, se impone su avocación y así se declarará en la parte resolutive de este auto.

Por tanto, es claro que el Consejo de Estado es competente, en única instancia, para asumir el conocimiento del asunto por vía del **control inmediato de legalidad** de la **RESOLUCIÓN N°. 01368 DE 2020**, tendiente a mantener el orden jurídico abstracto y general, mediante la revisión, análisis, enjuiciamiento y control de las disposiciones del acto administrativo expedido dentro del espectro del declarado estado de excepción, salvo en lo que corresponde a la **RESOLUCIÓN N°. 0979 DE 17 DE MARZO DE 2020**, por las razones expuestas en precedencia.



En tal sentido, resulta necesario someter el asunto al trámite previsto en el artículo 185 ibidem, pues el carácter inmediato del control del presente control de legalidad no implica su resolución de “plano”⁵³.

2.5. CUESTIÓN FINAL

Por último, el Despacho destaca que, aunque existen al interior del Consejo de Estado trámites judiciales que se desarrollan respecto de actos que, *a priori*, podrían guardar una cierta conexidad con el acto que aquí se examina, y que datan en su cronología de fechas anteriores, como se lee en el artículo 1° de la Resolución que se escruta, cuando indica en su resolutive primera, lo siguiente: Prorróguese la suspensión de los términos establecidos en las **RESOLUCIONES 01072 DEL 30 DE MARZO DE 2020, 01111 DEL 13 DE ABRIL DE 2020, 01224 DEL 27 DE ABRIL DE 2020 y 01280 DEL 11 DE MAYO DE 2020.**

Ahora bien, como se mencionó con anterioridad, el conocimiento del Control Inmediato de Legalidad de la **RESOLUCIÓN 01280 DE 11 DE MAYO DE 2020**, se tramita dentro del radicado CIL 11001-03-15-000-2020-02173-00, a cargo del **MAGISTRADO GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**, a quien le fue repartido el asunto el día 27 de mayo de 2020, y que conforme a la información consultada en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial – SAMAJ–, profirió auto de 29 de mayo de 2020, con el que requirió a la Secretaría General información de los trámites judiciales adelantados en la Corporación respecto de las resoluciones que antecedieron la expedición de la **RESOLUCIÓN 01280** de la que conocía.

Mediante comunicación de 4 de junio de la presente anualidad, la Secretaría del Consejo de Estado respondió a este requerimiento:

“Respetado doctor Sánchez Luque:

Con toda consideración y en cumplimiento de la providencia de 29 de mayo de 2020, proferida en el proceso de la referencia, mediante la cual se solicita informar si las resoluciones n°. 00929 de 17 de marzo de 2020, n°. 01072 de 30 de marzo de 2020, n°. 01111 de 13 de abril de 2020 y n°. 01224 de 27 de abril de 2020, expedidas por la Nación–Ministerio de Defensa–Policía Nacional, fueron remitidas a la Corporación para control inmediato de legalidad, me permito señalar que, mediante correo electrónico del 31 de marzo de 2020, se recibió la resolución n°. 00929 de 17 de marzo de 2020, expedida por el Director General de la Policía Nacional, de conformidad con el artículo 136 del CPACA, la cual correspondió por reparto a la consejera Nubia Margoth Peña Garzón, con número de radicado 11001-03-15-000-2020-01217-00, en el cual, mediante auto de 24 de abril de 2020, se decidió no avocar su conocimiento.

A la fecha, no se han recibido las resoluciones n°. 01072 de 30 de marzo de 2020, n°. 01111 de 13 de abril de 2020 y n°. 01224 de 27 de abril de 2020, expedidas por la Nación–Ministerio de Defensa–Policía Nacional.”

⁵³ Así lo explica el doctrinante y ex Consejero Carlos Betancur Jaramillo, en su obra Derecho Procesal Administrativo. 8ª edición. 1ª reimpression. 2014. Señal Editora. Medellín. Pág. 111.



Ahora bien: esta Judicatura destaca que las convergencias normativas de las **RESOLUCIONES 01280 y 01368 DE 2020** permitirían en el presente asunto acudir a la acumulación de los procesos CIL 2020-02173 y 2020-02445 y, por consiguiente, a elevar solicitud de envío a este expediente del trámite judicial que se adelanta a instancias del Despacho del **MAGISTRADO SÁNCHEZ LUQUE**. No obstante, debe manifestarse que ello no resulta posible en la actualidad, pues en el referido trámite no ha sido proferido auto con el que se avoque el conocimiento de la **RESOLUCIÓN 01280 DE 11 DE MAYO DE 2020**; requisito indispensable para la procedencia de la acumulación.

Y es que del estudio comparativo de los actos administrativos en mención, se derivan un sinnúmero de similitudes que habilitarían la utilización de una misma cuerda procesal para el estudio de la legalidad de éstos, como se desprende del siguiente cuadro de parangón:

RESOLUCIÓN 01280 DE 11 DE MAYO DE 2020	RESOLUCIÓN 01368 DE 22 DE MAYO 2020
ARTÍCULO 1°. Prorróguese la suspensión de los términos establecidos en las Resoluciones 00979 del 17 de marzo de 2020, 01072 del 30 de marzo de 2020, 01111 del 13 de abril de 2020 y 01224 del 27 de abril de 2020 en las actuaciones administrativas surtidas al interior de la Policía Nacional, <u>a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 11 de mayo de 2020 y hasta la cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020.</u>	ARTÍCULO 1°. Prorróguese la suspensión de los términos establecidos en las Resoluciones 00979 del 17 de marzo de 2020, 01072 del 30 de marzo de 2020, 01111 del 13 de abril de 2020, 01224 del 27 de abril de 2020 y 01280 del 11 de mayo de 2020 en las actuaciones administrativas surtidas al interior de la Policía Nacional, <u>a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 25 de mayo de 2020 y hasta la cero horas (00:00 a.m.) del día 31 de mayo de 2020.</u>
PARÁGRAFO 1. Dentro del alcance de la suspensión, se entienden incluidos los trámites o procedimientos que se efectúan para consolidar las situaciones administrativas de las que son sujetos los integrantes de la Policía Nacional, excluyéndose aquellos que sean necesarios para la efectiva prestación del servicio de policía y los casos de connotación especial previamente aprobados por esta Dirección.	PARÁGRAFO 1. Dentro del alcance de la suspensión, se entienden incluidos los trámites o procedimientos que se efectúan para consolidar las situaciones administrativas de las que son sujetos los integrantes de la Policía Nacional, excluyéndose aquellos que sean necesarios para la efectiva prestación del servicio de policía y los casos de connotación especial previamente aprobados por esta Dirección.
PARÁGRAFO 2. Quedan exceptuadas de la presente disposición, las actuaciones administrativas reguladas en la Ley 1476 de 2011, las cuales se registrarán por el procedimiento establecido en el artículo 100 de la referida norma, así como lo concerniente a las actividades contractuales que se supeditarán a la	PARÁGRAFO 2. Quedan exceptuadas de la presente disposición, las actuaciones administrativas reguladas en la Ley 1476 de 2011, las cuales se registrarán por el procedimiento establecido en el artículo 100 de la referida norma, así como lo concerniente a las actividades contractuales que se supeditarán a la



reglamentación que para tal fin expida el Gobierno Nacional.	reglamentación que para tal fin expida el Gobierno Nacional.
PARÁGRAFO 3. Las actuaciones administrativas ejecutadas por el Área de Prestaciones Sociales de la Secretaría General, tales como recursos, modificaciones de reconocimientos especiales y prestacionales quedarán excluidas del presente acto administrativo, garantizando los principios de transparencia, publicidad, contradicción y debido proceso.	PARÁGRAFO 3. Las actuaciones administrativas ejecutadas por el Área de Prestaciones Sociales de la Secretaría General, tales como recursos, modificaciones de reconocimientos especiales y prestacionales quedarán excluidas del presente acto administrativo, garantizando los principios de transparencia, publicidad, contradicción y debido proceso.
PARÁGRAFO 4. Los directores, jefes y comandantes de las unidades policiales que presentaron calificación deficiente o básico en los indicadores de los diferentes procesos de la Institución a partir del mes de marzo y hasta el día 25 de mayo de 2020 , con motivo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional, deberán sustentar y registrar en el análisis de la suite visión empresarial – S.V.E.– justificado en el marco del Estado de Emergencia. En este sentido, las unidades especiales objeto del presente parágrafo y que justifiquen esta calificación, no realizarán acciones de mejora.	PARÁGRAFO 4. Los directores, jefes y comandantes de las unidades policiales que presentaron calificación deficiente o básico en los indicadores de los diferentes procesos de la Institución a partir del mes de marzo y hasta el día 31 de mayo de 2020 , con motivo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional, deberán sustentar y registrar en el análisis de la suite visión empresarial – S.V.E.– justificado en el marco del Estado de Emergencia. En este sentido, las unidades especiales objeto del presente parágrafo y que justifiquen esta calificación, no realizarán acciones de mejora.
N/A	<u>PARÁGRAFO 5. Se exceptúan de la suspensión de términos, las actuaciones administrativas adelantadas por la Dirección Nacional de Escuelas y las demás Escuelas de formación, en lo correspondiente a los trámites disciplinarios desarrollados en la Resolución 04048 de 2014, “Por la cual se adopta el Manual Académico para estudiantes de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional”, garantizándose el derecho fundamental al debido proceso; haciendo uso de las herramientas tecnológicas permitidas, con el fin de evitar el contacto físico y promoviendo el distanciamiento social.</u>
ARTÍCULO 2. El término establecido en el artículo precedente podrá	ARTÍCULO 2. El término establecido en el artículo precedente podrá



prorrogarse, de acuerdo con las disposiciones que el Gobierno Nacional determine sobre la continuidad de las medidas adoptadas en el marco de la Emergencia Sanitaria.”	prorrogarse, de acuerdo con las disposiciones que el Gobierno Nacional determine sobre la continuidad de las medidas adoptadas en el marco de la Emergencia Sanitaria.”
---	---

De esta manera, se advierte que las resoluciones relacionadas en precedencia fijan reglas comunes que exceptúan la medida de suspensión de términos en las actuaciones administrativas al interior de la Policía Nacional, excluyendo de sus efectos temporales: **(i)** las situaciones administrativas necesarias para la efectiva prestación del servicio de policía y los casos de connotación especial previamente aprobados por esta Dirección; **(ii)** las actuaciones contractuales y las que llevan a declarar la responsabilidad del personal policial por la pérdida de bienes de propiedad del Ministerio de Defensa o sus entidades adscritas; **(iii)** algunos trámites prestacionales; y, finalmente, **(v)** el establecimiento de medidas justificativas para las calificaciones deficientes que, como consecuencia de la pandemia, pueden llegar a obtenerse al interior del Sistema de Gestión de la Policía Nacional.

Bajo ese panorama, se recuerda que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 149 del Código General del Proceso –en adelante C.G.P.–aplicable a esta cuerda procesal por remisión expresa del artículo 306⁵⁴ del C.P.A.C.A., la competencia judicial en el marco de la acumulación de procesos será asumida por el juez que adelante el proceso más antiguo:

“...lo cual se determinará por la fecha de la notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo al demandado, o de la práctica de medidas cautelares.” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

Por otra parte, este Despacho ha considerado de tiempo atrás e incluso en otros medios de control que el proceso para acumular debe enviarse, como mínimo habiéndose dictado el auto admisorio de la demanda o en este caso el auto de avócase.

Lo anterior, por cuanto conforme al artículo 148 numeral 3° de la Ley 1564 de 2012, en materia de acumulación de procesos, prevé que si el proceso que se acumula no se ha notificado el auto admisorio, el despacho acumulante o acumulador, puede notificar la decisión admisorio por estado, sin necesidad de ordenarlo en forma personal, por lo que desde antaño, este Despacho ha sostenido que, por lo menos, el auto admisorio del proceso a acumular, en este caso, el auto de avocación del Control Inmediato, debe haber sido dictado por el Despacho que pretende remitir el expediente para acumulación y no enviarlo sin trámite ni decisión alguna.

⁵⁴ “En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.”



En consecuencia, se continuará con el trámite de este vocativo sin solicitud de envío del expediente que tiene a cargo el **MAGISTRADO SÁNCHEZ LUQUE**, de la Sala Especial de Decisión N°. 26, en tanto no ha proferido el auto de avocación correspondiente en el radicado 2020-02173-00, que haya dado viabilidad a la procedibilidad de este control inmediato respecto de la **RESOLUCIÓN N°. 01280 DE 11 DE MAYO DE 2020**, sin descartar que en un futuro sea viable tramitarlo por esta misma cuerda procesal.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

III. RESUELVE

PRIMERO: AVOCAR el conocimiento del Control Inmediato de legalidad de la **RESOLUCIÓN N°. 01368 DE 2020**, expedida por el Director General de la Policía Nacional, y conforme a lo dispuesto en los artículos 136 y 185 del CPACA, salvo en lo que respecta a lo contenido en la **RESOLUCIÓN N°. 0979 DE 17 DE MARZO DE 2020**, dado que no fue avocado su conocimiento, mediante auto de 24 de abril de 2020, dentro del vocativo CIL con radicación 11001-03-15-000-2020-01217-00.

SEGUNDO. NOTIFICAR este auto personalmente o, en su defecto, a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y dada la coyuntura de pandemia del COVID-19, estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** o a su representante judicial o a quien haga sus veces y al **DIRECTOR GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL**, de conformidad con los artículos 185 y 186 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, integración, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 ibídem.

TERCERO. NOTIFICAR este auto personalmente o, en su defecto, a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y dada la coyuntura de pandemia del COVID-19, estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, a la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**, de conformidad con el artículo 197 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, integración, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 ibídem.

CUARTO. NOTIFICAR este auto personalmente o, en su defecto, a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y, en atención a la coyuntura del COVID-19, al **MINISTERIO PÚBLICO**, de conformidad con los artículos 171 y 185 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, integración, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 ibídem. **CÓRRASE** traslado sin necesidad de auto que así lo disponga.



QUINTO. INFORMAR A LA COMUNIDAD EN GENERAL SOBRE LA EXISTENCIA DE ESTE PROCESO, mediante la **FIJACIÓN DE UN AVISO EMAIL**, acorde con la coyuntura del COVID-19, en los canales virtuales del Consejo de Estado, por el término de diez (10) días, siguientes a la notificación de este auto, que se dará en los medios electrónicos del Consejo de Estado, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir dentro de este asunto para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo que se controla, esto es, la **RESOLUCIÓN N°. 01368 DE 2020**, expedida por el Director General de la Policía Nacional.

Esas intervenciones de terceros, debido a la coyuntura del COVID-19, se recibirán vía email en el correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado.

SEXTO. CORRER traslado por diez (10) días a la Superintendencia de Sociedades, en los términos del artículo 185 del CPACA, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en el artículo 200 del CPACA –teniendo en cuenta las notificaciones que por medios electrónicos y acorde con la coyuntura de la pandemia **COVID-19** se han indicado– dentro del cual, la entidad podrá pronunciarse sobre la legalidad de la **RESOLUCIÓN N°. 01368 DE 2020**.

SÉPTIMO. SEÑALAR a la Dirección General de la Policía Nacional que, de conformidad con el artículo 175 del CPACA, al pronunciarse sobre la legalidad de la **RESOLUCIÓN N°. 01368 DE 2020**, deberá aportar todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en el proceso. Igualmente, está en la obligación legal de suministrar los antecedentes administrativos de la referida resolución, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° de la norma en cita.

OCTAVO. ORDENAR a la Dirección General de la Policía Nacional, a través del Director o de quien haga sus veces que, a través de la página web oficial de esa entidad, se publique este auto de avocar conocimiento, a fin de que todos los interesados, tengan conocimiento de la existencia del medio de control inmediato de legalidad y del inicio de la presente causa. La Secretaría General del Consejo de Estado la requerirá para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

NOVENO. INVITAR a las instituciones universitarias en general, para que, si a bien lo tienen, en el término de diez (10) días, contados a partir de la publicación del aviso web en la página oficial del Consejo de Estado, que se anuncia en el numeral quinto de esta parte resolutive, se pronuncien sobre la legalidad de la **RESOLUCIÓN N°. 01368 DE 2020**, expedida por el Director General de la Policía Nacional.



DÉCIMO. Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás, con ocasión del presente trámite judicial, se reciben en la siguiente cuenta de correo electrónico del Consejo de Estado secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co.

UNDÉCIMO. Por Secretaría General informar al Presidente de la Sala Contenciosa del Consejo de Estado sobre el envío de las **RESOLUCIONES N°S. 1072 DE 30 DE MARZO, 01111 DE 13 DE ABRIL Y 01224 DE 24 DE ABRIL, todas DE 2020**, expedidas por el Director General de la Policía Nacional para que, en el ejercicio de la competencia que le corresponde, al tenor de lo consagrado en el artículo 23 del Reglamento Interno, la Corporación, como juez del CIL, asuma el respectivo análisis dentro de este mismo Control Inmediato de Legalidad, dada su conexidad temática y se hagan llegar a este vocativo, previa comunicación a la entidad autora.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

"Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>".