

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD / RESOLUCIÓN 077 DEL 19 DE MARZO DE 2020, RESOLUCIÓN 080 DEL 1 DE ABRIL DE 2020, RESOLUCIÓN 082 DEL 16 DE ABRIL DE 2020, RESOLUCIÓN 088 DEL 26 DE ABRIL DE 2020, RESOLUCIÓN 093 DEL 8 DE MAYO DE 2020, RESOLUCIÓN 096 DEL 15 DE MAYO DE 2020 Y RESOLUCIÓN 101 DEL 3 DE JUNIO DE 2020 – Contaduría General de la Nación / SALAS ESPECIALES DE DECISIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO – Competencia para conocer del control inmediato de legalidad**

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el Consejo de Estado será competente para conocer el control inmediato de legalidad de 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 que sean expedidas por autoridades nacionales. (...) A su turno, el numeral 8° del artículo 111 del CPACA asignó a la Sala Plena de lo Contencioso de esta Corporación el ejercicio del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción y el artículo 136 del mismo código asignó al Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción. (...) El artículo 107 del CPACA creó las salas especiales de decisión, las cuales estarían encargadas de decidir los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo que esta les encomiende, lo cual se encuentra en consonancia con el artículo 29 del Acuerdo Número 080 de 2019 que asignó a las salas especiales de decisión, entre otros, «[...] 3. Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo [...]». (...) Finalmente, en sesión virtual número 10 llevada a cabo el 1° de abril del 2020, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado aprobó «asignar los controles inmediatos de legalidad a las salas especiales de decisión, de conformidad, entre otros, con los artículos 107-4, 185-1 y 111-8 del CPACA y 23, 29-3 y 42 del Acuerdo 080 de 2019». (...) De acuerdo con lo anterior, la Sala Especial de Decisión Núm. 20 es competente para decidir la presente controversia por virtud de las normas anteriormente señaladas, esto es, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994; los artículos 111 (numeral 8°), 107 y 136 del CPACA; el artículo 29 del Acuerdo Número 080 de 2019 y la decisión adoptada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, en sesión virtual número 10 de 1 de abril de 2020.

**FUENTE FORMAL:** LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 20 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 107 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 111 NUMERAL 8 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 185 NUMERAL 1 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 107 NUMERAL 4 / ACUERDO 080 DE 2019 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 136

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Requisitos de procedencia**

De acuerdo con lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 del CPACA, los presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad son los siguientes: (i) que se trate de medida generales; (ii) que las medidas sean dictadas en ejercicio de funciones administrativas; (iii) que las medidas sean expedidas por una autoridad del orden nacional, y (iv) que sean proferidas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

**FUENTE FORMAL:** LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 20 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 185

## **ACTO QUE DECLARA EL ESTADO DE EXCEPCIÓN – Es un decreto especial**

[N]o debe olvidarse que el acto que declara el estado de excepción es un decreto especial, el cual es expedido con la finalidad de establecer las medidas necesarias para solventar situaciones de anormalidad, las que a su vez serán desarrolladas de manera temporal por el Gobierno Nacional.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 417 DE 2020

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre las características especiales del decreto que declara el estado de excepción ver CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N° 4. Magistrada Ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ. Bogotá D.C., catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01140-00

## **RESOLUCIONES CONTROLADAS – Desarrollan decreto legislativo / NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA / SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS – Facultad otorgada a las autoridades administrativas**

[P]ara la Sala también resulta procedente ejercer el control inmediato de legalidad en relación con la Resolución Núm. 077 de 19 de marzo de 2020, al ser expedida como desarrollo de un decreto legislativo dictado durante los estados de excepción, esto es, el Decreto Legislativo Núm. 417 de 17 de marzo de 2020 y, además, porque en la resolución modificatoria de la misma se hace expresa alusión al Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020. (...) Y aunque la conexidad existente entre este decreto legislativo y el acto administrativo objeto de análisis es un asunto que se relaciona con el fondo de esta providencia, la Sala, considera que la mención del Decreto Legislativo Núm. 417 de 17 de marzo de 2020 no es una formalidad o un simple recuento normativo. (...) Por el contrario, la alusión que en ella se hace al decreto legislativo es el reconocimiento, por parte de la autoridad administrativa, de la insuficiencia de las atribuciones ordinarias con las que cuenta para hacer frente a la crisis económica y social originada por el contagio del Covid-19 y que se recrudeció por la expansión de la enfermedad en todo el territorio colombiano (...) para la Sala es claro que las resoluciones objeto de control fueron expedidas para cumplir con el objeto mismo de la entidad y con miras a atender lo dispuesto en el Decreto Legislativo Núm. 417 de 17 de marzo de 2020 y los artículos 3°, 5° y 6° del Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020, normas mediante las cuales: (i) se permitió a las autoridades la prestación del servicio empleando las tecnologías de la información, exigiéndoles dar a conocer en su página *web* los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales lo prestarían y permitiendo, por razones sanitarias, la suspensión total o parcial de los servicios presenciales; (ii) se permitió la notificación o comunicación de actos administrativos por medios electrónicos, y (iii) se le entregó la facultad a las autoridades administrativas, mediante acto administrativo, de suspender los términos de las actuaciones administrativas atendiendo la emergencia sanitaria. (...) Iguales presupuestos de procedencia se entienden configurados respecto de la Resolución Núm. 101 de 3 de junio de 2020, con la única diferencia de que en tal resolución se reactivaron los términos en las actuaciones administrativas que habían sido suspendidos en los actos administrativos referidos en párrafos anteriores, y se prorrogó la medida de suspensión para la atención presencial al público.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 417 DE 2020 / DECRETO 491 DE 2020

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Características / REVISIÓN DE MEDIDAS DE CARÁCTER GENERAL – Finalidad / CARÁCTER JURISDICCIONAL DEL CONTROL / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Carácter automático / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Oficiosidad**

El control inmediato de legalidad se encuentra previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 136 y 185 del CPACA y tiene como finalidad la revisión de las medidas de carácter general que se dicten por las diferentes autoridades, tanto del orden nacional como territorial, en ejercicio de la función administrativa, con miras a desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción. (...) Las decisiones judiciales de esta corporación han establecido como características de este medio de control, las siguientes: (...) Es un control que tiene carácter jurisdiccional, en la medida en que tanto el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 como el artículo 136 del CPACA le entregan a esta jurisdicción el trámite de dicho medio de control para que culmine, conforme el artículo 185 del CPACA, con una sentencia judicial. (...) Es un control automático y oficioso toda vez que no se requiere acudir al medio de control de nulidad para que esta jurisdicción asuma el enjuiciamiento de las medidas generales y en tanto el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 así como el artículo 136 del CPACA señalan que las autoridades deben enviar los actos administrativos que expidan dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, agregando la última norma que, si el envío no se efectuare, la autoridad judicial aprehenderá de oficio su conocimiento. Es un control autónomo puesto que es posible el control de los actos administrativos generales expedidos como desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, incluso antes de que la Corte Constitucional se pronuncie frente a la constitucionalidad del decreto legislativo que declara tal estado o de los decretos legislativos que lo desarrollan.

**FUENTE FORMAL:** LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 20 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 136 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 185 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 137

**SENTENCIA QUE DECLARA LEGALIDAD DE MEDIDAS – Efectos**

De acuerdo con el artículo 189 del CPACA, la sentencia que declare la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos *erga omnes* sólo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen, lo que implica que la sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa y, por ello, como se indicó anteriormente, resulta posible que en el futuro se produzca otro pronunciamiento que verse sobre aspectos distintos a los analizados en este medio de control

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 189

**CONTROL INTEGRAL – Alcance / ACTOS OBJETO DEL PROCESO – Control formal / FUNCIONARIO QUE EXPIDE ACTOS CONTROLADOS – Competencia / CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

[E]l control integral impone un control formal y material. (...) Para la Sala, la competencia del Contador General de la Nación puede encuadrarse dentro de la función prevista en numeral 8° del artículo 4° del Decreto Núm. 143 de 21 de enero de 2004, puesto que: (i) la expedición de las resoluciones objeto de control

responden a la necesidad de adoptar medidas tendientes a garantizar el cabal funcionamiento de la entidad en las circunstancias adversas de la pandemia del coronavirus y a la necesidad de salvaguardar la salud de sus funcionarios, contratistas y usuarios; (ii) le corresponde a dicho servidor público expedir los reglamentos necesarios para ejercer la precitada función, y (iii) el Contador General de la Nación actúa como representante legal de la mencionada unidad administrativa especial. (...) Esta competencia encuentra complemento en lo dispuesto en el acápite de medidas generales enunciadas en el Decreto Legislativo Núm. 417 de 17 de marzo de 2020, dentro de las cuales se previó que las autoridades públicas podían expedir normas «[...] que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales [...]». También resulta armónica con el artículo 6° del Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020, en la medida en que estas normas señalan que por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia causada por la propagación de la enfermedad por coronavirus, podrán suspenderse, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas, en relación, como es obvio, con las funciones que desarrolla la Contaduría General de la Nación. (...) Aunado a ello, debe indicarse que el artículo 3° del Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020 determinó que las autoridades administrativas deberán propender por que la prestación de los servicios a su cargo se lleve a cabo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones, dando a conocer la página web o los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones. (...) En lo que atañe a la ampliación de términos para la atención de peticiones, es claro que el artículo 5° del Decreto Legislativo Núm. 491 también previó dicha posibilidad, en tanto que modificó los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, otorgando un mayor tiempo de respuesta a las autoridades públicas.

**FUENTE FORMAL.** DECRETO 417 DE 2020 / DECRETO 143 DE 2004 – ARTÍCULO 4 NUMERAL 8 / DECRETO 491 DE 2020

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el alcance del control inmediato de legalidad ver CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NÚMERO 4. Magistrada ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ. Sentencia de dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01201-00. En similar sentido: CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NÚMERO 10. Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Sentencia de once (11) de mayo de dos mil veinte (2020). Expediente: 11001-03-15-000-2020-00944-00

**ACTOS OBJETO DE CONTROL – Control material / CONEXIDAD / RESOLUCIÓN DE PETICIONES – Expresión declarada nula**

La conexidad implica establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. (...) Descendiendo al análisis concreto del artículo primero de la Resolución 077 de 19 de marzo de 2020 –acto principal-, la Sala observa que, en principio, la suspensión de los términos legales de los procesos y actuaciones administrativas que se surten en las diferentes dependencias de la Contaduría

General de la Nación, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud, se deriva de las facultades previstas en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, acto a través del cual se autorizó a las autoridades administrativas para que, por razones del servicio y como consecuencia de la emergencia, pudieran suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. (...) No obstante la existencia de tal conexidad, la Sala considera que la expresión «*resolución de peticiones*», contenida en el artículo 1° del citado acto, debe ser declarada nula, en razón a que a partir de tal expresión se deriva la consecuencia de suspender los términos administrativos atinentes al derecho de petición, desconociendo que, conforme los principios y derechos establecidos en la Carta Política, a las autoridades administrativas no les estaba dada la facultad de interrumpir o suspender los procedimientos relativos a la efectividad de un derecho fundamental. (...) Además, por cuanto, tal medida resulta ser contradictoria con lo dispuesto en el artículo segundo de la misma resolución, en el que se resolvió suspender la atención presencial al público, pero con la finalidad de prestar dichos servicios a través de canales virtuales -medios tecnológicos idóneos para radicar y atender peticiones respetuosas, en los términos del artículo 15 del CPACA-, razón por la que no se explica la necesidad de suspender los procedimientos relacionados con este derecho fundamental. (...) Nótese que, si bien la suspensión de términos administrativos no es totalmente contraria al desarrollo del Decreto Legislativo Núm. 417 de 2020 –norma vigente al momento de la expedición del acto analizado-, también lo es que la misma no puede ser absoluta y con desconocimiento de otras garantías fundamentales como el derecho de petición. (...) Con fundamento en lo anterior, se declarará la nulidad del apartado «*resolución de peticiones*» contenido en el artículo 1° del artículo, bajo el entendido de que la suspensión de términos de los procedimientos administrativos correspondientes al derecho de petición, es una medida general contraria al ordenamiento jurídico y que transgrede el derecho fundamental previsto en el artículo 23 Constitución Política.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 23 / DECRETO 417 DE 2020 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 15

**PUBLICIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y FECHA DE ENTRADA EN VIGENCIA – Requisitos de eficacia / SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS / LEGALIDAD CONDICIONADA / DIARIO OFICIAL**

La publicidad del acto administrativo y su fecha de entrada en vigencia, resultan ser requisitos indispensables para la eficacia del mismo y su oponibilidad a terceros, lo cual también se encuentra contemplado en el artículo 65 y subsiguientes del CPACA. (...) Por su parte, en lo que atañe a las Resoluciones números 080 de 1° abril de 2020, 082 del 16 de abril de 2020, 088 del 26 de abril de 2020, 093 de 8 de mayo de 2020 y 096 de 15 de mayo de 2020, la Sala advierte que se cumplen los mismos presupuestos de legalidad de la Resolución No. 077 de 19 de marzo de 2020 –anteriormente analizada-, salvo en lo que concierne al tratamiento del derecho de petición, comoquiera que en dichas decisiones administrativas sí se estableció con claridad que las peticiones serían atendidas de acuerdo con lo establecido en el artículo 5° del Decreto 491 de 2020. (...) Sin embargo, y en atención a que en estas resoluciones nada se dispuso respecto del pago de sentencias judiciales y el pago de sanciones moratorias a cargo de los fondos de cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, se dispondrá declarar su validez condicionada en el entendido de que, respecto de la suspensión de términos decretadas en las

mismas, se encuentran exceptuadas dichas actuaciones. (...) Pasando al siguiente punto de análisis, puede afirmarse que las medidas generales adoptadas en la Resolución No. 101 de 3 de junio de 2020, en las que se dispuso levantar la suspensión de términos administrativos en la Contaduría General de la Nación y se prorrogó la suspensión de la atención presencial al público en las sedes físicas de la entidad, encuentran sustento en el artículo 3° del Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020, toda vez que, como se vio con antelación, las autoridades administrativas estaban habilitadas para prestar sus servicios de manera no presencial siempre que se dieran a conocer los canales y medios tecnológicos a través de los cuales se iban a prestar los servicios a su cargo, por lo que al encontrarse dadas las condiciones de tipo técnico y tecnológico, al representante de la entidad le estaba plenamente dada la facultad de reactivar los términos suspendidos. (...) Cabe resaltar que los artículos cuarto y quinto de los actos objeto del presente control inmediato de legalidad se refieren, por un lado, a la publicación en el diario oficial y en la página *web* institucional de la Contaduría General de la Nación y, por el otro, a la fecha en que entraran en vigor las decisiones adoptadas, propósito de publicidad de este tipo de actos y condición necesaria para su oponibilidad, conforme al artículo 65 del CPACA. (...) Ahora bien, la Sala observa que existe una inconsistencia frente a la entrada en vigor de la Resolución No. 101 de 2020, toda vez que la misma dispuso que entraba a regir a partir de su publicación, esto es, a partir del 3 de junio de 2020 y para dicho momento, conforme se ordenó en el artículo 4° de la Resolución No. 093 de 8 de mayo, ya se encontraba levantada la suspensión de los términos administrativos. (...) Sin embargo, se estima que tal irregularidad no afecta la validez de la Resolución No. 101 de 2020, en consideración a que los efectos surgidos como consecuencia de su expedición en nada obstruyen o limitan lo previamente dispuesto por la misma entidad y, en todo caso, reafirman el levantamiento de la suspensión de los términos administrativos pero manteniendo la disposición asociada a que no se atendería presencialmente a los usuarios, por lo que se declarará su validez plena.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 65 / DECRETO 491 DE 2020

### **PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD / PRINCIPIO DE NECESIDAD / USO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES**

El uso de tecnologías de la información y comunicaciones resulta de gran utilidad para evitar la propagación de la enfermedad por coronavirus al permitir, de un lado, el distanciamiento social que evita el riesgo de contagio que implica la presencia física en la sede o sedes de la entidad y, por el otro, el desarrollo eficiente y eficaz de la función administrativa asignada a la contaduría. (...) Se considera, igualmente, que las medidas eran necesarias pues resulta evidente que la prestación de los servicios a cargo de la Contaduría General, en las condiciones en que se venía desarrollando antes de la epidemia del coronavirus, ponía en peligro la integridad física, la salud y la vida tanto de servidores públicos y contratistas de la entidad como de los particulares involucrados en los trámites, procedimientos y actuaciones a su cargo, al exponerlos a contraer la enfermedad causada por el precitado virus. (...) Del mismo modo se observa como medida proporcional el levantamiento de la suspensión de términos decretada, toda vez que, como se manifestó en párrafos anteriores, la entidad cuenta con canales de atención no presencial que garantizan a los usuarios la continuidad y efectividad de los servicios a su cargo, prorrogando, en todo caso, la suspensión de la atención presencial en las sedes de la entidad, con lo cual también se cumplen los fines propuestos por el Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020.

(...) Finalmente, esta Sala de Decisión observa que las medidas adoptadas no restringen ni desmejoran los derechos y garantías fundamentales establecidos en la Constitución Política y en la Convención Americana de Derechos Humanos, en tanto que regulan aspectos puntuales que permiten la continuidad en la prestación del servicio, lo cual garantiza el derecho a la vida y la integridad personal de servidores públicos, contratistas y usuarios de la entidad, derechos intangibles de acuerdo con el artículo 4° de la Ley 137 de 1994.

**FUENTE FORMAL:** LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 4 / DECRETO 491 DE 2020

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCIÓN 077 DEL 19 DE MARZO DE 2020, RESOLUCIÓN 080 DEL 1 DE ABRIL DE 2020, RESOLUCIÓN 082 DEL 16 DE ABRIL DE 2020, RESOLUCIÓN 088 DEL 26 DE ABRIL DE 2020, RESOLUCIÓN 093 DEL 8 DE MAYO DE 2020, RESOLUCIÓN 096 DEL 15 DE MAYO DE 2020 Y RESOLUCIÓN 101 DEL 3 DE JUNIO DE 2020

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SALA VEINTE ESPECIAL DE DECISIÓN**

**Consejero ponente:** ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número:** 11001-03-15-000-2020-00945-00(CA) (ACUMULADOS 11001-03-15-000-2020-01885-00, 11001-03-15-000-2020-02001-00, 11001-03-15-000-2020-02808-00, 11001-03-15-000-2020-02809-00, 11001-03-15-000-2020-03070-00)

**Actor:** CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

**Demandado:** RESOLUCIÓN 077 DEL 19 DE MARZO DE 2020, RESOLUCIÓN 080 DEL 1 DE ABRIL DE 2020, RESOLUCIÓN 082 DEL 16 DE ABRIL DE 2020, RESOLUCIÓN 088 DEL 26 DE ABRIL DE 2020, RESOLUCIÓN 093 DEL 8 DE MAYO DE 2020, RESOLUCIÓN 096 DEL 15 DE MAYO DE 2020 Y RESOLUCIÓN 101 DEL 3 DE JUNIO DE 2020

**Referencia:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

### **SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

---

La Sala Especial de Decisión Núm. 20 decide el control inmediato de legalidad de las Resoluciones números: 077 de 19 de marzo de 2020<sup>1</sup>, 080 de 1° abril de 2020, 082 del 16 de abril de 2020, 088 del 26 de abril de 2020, 093 de 8 de mayo de 2020, 096 de 15 de mayo de 2020 y 101 de 3 de junio de 2020, por medio de las cuales se decidió, de manera general, la suspensión de términos de las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación y,

<sup>1</sup> Modificada por la Resolución Núm. 080 de 1° de abril de 2020, expedida por el Contador General de la Nación.

posteriormente, se levantó la suspensión de los mismos; actos administrativos expedidos por el Contador General de la Nación.

## I. Antecedentes

1. La Organización Mundial de la Salud, a través de su director, el 11 de marzo de 2020 declaró que el brote de la enfermedad del coronavirus era una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación puesto que para dicha fecha hacía presencia en más de 114 países en todos los continentes.

2. En virtud de tal determinación, el ministro de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020<sup>2</sup>, mediante la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, la cual podría finalizar antes de esa fecha o cuando desaparecieran las causas que le dieron origen o si estas persistieran o se incrementan, podría ser prorrogada.

3. Con ocasión de tal declaratoria se ordenó la adopción de medidas sanitarias, entre ellas, la consistentes en:

[...] 2.1. Suspender los eventos con aforo de más de 500 personas. Las autoridades locales tendrán que adelantar las acciones que correspondan para vigilar el cumplimiento de la medida.

2.2. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendidas.

2.3. Ordenar a los establecimientos comerciales y mercados que implementen las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la de sus trabajadores.

2.4. Prohibir el atraque, desembarque, cargue y descargue de pasajeros y mercancías de las naves de pasaje de tráfico marítimo internacional.

2.5. Ordenar a las administraciones de los centros residenciales, condominios y espacios similares la adopción de las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio.

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.

2.7. Ordenar a los responsables de los medios de transporte públicos y privados y a quienes lo operen a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.

2.8. Ordenar a los destinatarios de las circulares que han expedido los diferentes ministerios para la prevención del contagio del COVID-19, cumplir, con carácter vinculante, las recomendaciones y directrices allí impartidas.

2.9. Ordenar a todas las autoridades del país y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir, en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.

2.10. Ordenar a todas las estaciones de radiodifusión sonora, a los programadores de televisión y demás medios masivos de comunicación, difundir gratuitamente la situación sanitaria y las medidas de protección para la población, de acuerdo con la información que sea

---

<sup>2</sup> Modificada por las resoluciones 407 de 13 de marzo de 2020 y 450 de 17 de marzo de 2020, expedidas por el ministro de Salud y Protección Social. Mediante las resoluciones 844 de 26 de mayo de 2020, 1462 de 25 de agosto de 2020 y 2230 de 27 de noviembre de 2020 se prorrogó la emergencia sanitaria, la cual irá, conforme a esta última, hasta «[...] 28 de febrero de 2021. Dicha prórroga podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, el término podrá prorrogarse nuevamente [...]».

suministrada por este Ministerio en horarios o franjas de alta audiencia y de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

2.11. Se dispondrán de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria.

2.12. Ordenar a las EPS, entidades territoriales e IPS facilitar la afiliación de oficio al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población colombiana y de los migrantes regulares, utilizando los canales virtuales que este Ministerio ha dispuesto.

Parágrafo. Estas medidas son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo, obligatorio y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar [...]

4. El presidente de la República, con la firma de todos los ministros y con sustento en el artículo 215 de la Carta Política, expidió el Decreto Legislativo Núm. 417 de 17 de marzo de 2020, en el cual declaró 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.

5. Seguidamente, y en consideración a la necesidad de darle un uso eficiente a los recursos públicos disponibles para la atención de los efectos derivados de la pandemia del nuevo coronavirus -Covid-19-, el presidente de la República, a través del Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, decretó nuevamente 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 del mismo.

6. La declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decretos con fuerza de ley con miras a “(...) *fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19 (...)*”.

7. El Contador General de la Nación, en el contexto de las anteriores decisiones, expidió las Resoluciones números: 077 de 19 de marzo de 2020, 080 de 1º abril de 2020, 082 del 16 de abril de 2020, 088 del 26 de abril de 2020, 093 de 8 de mayo de 2020, 096 de 15 de mayo de 2020 y 101 de 3 de junio de 2020, en las que se dispuso suspender los términos, de manera general, en las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación y, posteriormente, se levantó la suspensión de los mismos.

#### **I.1- Los actos objeto de control inmediato de legalidad**

8. Como se indicó anteriormente, los actos objeto del presente control inmediato de legalidad son las Resoluciones números: **077 de 19 de marzo de 2020, 080 de 1º de abril de 2020, 082 del 16 de abril de 2020, 088 del 26 de abril de 2020, 093 de 8 de mayo de 2020, 096 de 15 de mayo de 2020 y 101 de 3 de junio de 2020**, cuyos apartes más relevantes son del siguiente tenor:

[...] UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Resolución  
Núm.077  
(19 de marzo de 2020)

Por medio de la cual se suspenden términos de manera general en las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación-

U.A.E.CGN

## EL CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En uso de las atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el literal g) del artículo 3° de la Ley 298 de 1996, y el numeral 8° del artículo 4° del Decreto N° 143 de 2004, y

### CONSIDERANDO

(...)

Que mediante Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, se declaró la emergencia sanitaria en el territorio colombiano teniendo en cuenta la propagación del COVID-19, adoptando medidas sanitarias, planes de contingencia, medidas preventivas de aislamiento, cuarentena y sanciones ante la inobservancia de las medidas de prevención.

(...)

Que según la Organización Mundial de la Salud, citada en el **Decreto 417 de 2020**, "Por el cual se declare un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", la pandemia del COVID-19, es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.

Que la emergencia sanitaria con ocasión de la presencia en el territorio nacional del COVID-19, demanda la atención de medidas administrativas urgentes, en las cuales se garantice la salubridad de todos los servidores públicos, contratistas, y personal externo que tiene relación con la U.A.E.CGN, sin que pueda desconocerse la garantía del debido proceso y la adopción de medidas que garanticen los derechos de los usuarios.

Que, con fundamento en lo anterior, se hace necesario suspender los términos de manera general en las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la U.A.E. CGN, a partir de 19 de marzo de 2020 hasta el 8 de abril de 2020, ambas fechas inclusive, con excepción de los términos atinentes a los procesos de contratación estatal.

### [...] RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO:** **Suspender los términos de manera general**, desde el diecinueve (19) de marzo de 2020 hasta el ocho (8) de abril de 2020, ambas fechas inclusive, en todas las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación (U.A.E. CGN), en especial lo referente a los procesos disciplinarios tanto de primera como de segunda instancia, recursos en actuaciones administrativas, **resolución de peticiones**, trámites administrativos a cargo de los diferentes Grupos Internos de Trabajo, Subcontadurías, Secretaría General y Despacho del Contador General de la Nación que tengan establecidos términos para su resolución

**PARÁGRAFO PRIMERO:** La presente suspensión de términos no comprende los relacionados a los procesos de contratación estatal que se encuentren en curso, o que se inicien con posterioridad a la firma de la presente resolución.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Se suspenden los términos de caducidad y prescripción, por tratarse de una determinación fundamentada en un hecho de fuerza mayor, sustentado en la declaratoria de emergencia sanitaria nacional.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Suspender la atención presencial al público en las instalaciones de la U. A. E. CGN, desde el diecinueve (19) de marzo de 2020 hasta el ocho (8) de abril de 2020, ambas fechas inclusive. La atención se realizará por los canales virtuales dispuesto (sic) para tal fin, disponibles en la página web [www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co), o en la Línea telefónica 492 6400.

**ARTICULO TERCERO:** La presente resolución podrá revisarse en cualquier momento por la entidad de acuerdo a las condiciones en las que avance la emergencia sanitaria, con miras a ser revocada o prorrogada, según corresponda.

**ARTÍCULO CUARTO:** Los términos suspendidos se reanudarán automáticamente el trece (13) de abril de 2020, si al ocho (8) de abril de 2020 no se ha adoptado una determinación diferente por el Contador General de la Nación, soportada en las políticas públicas que sobre la emergencia sanitaria defina el gobierno nacional.

**ARTÍCULO QUINTO:** Adoptar las medidas necesarias en las diferentes actuaciones que se encuentren en curso y en las cuales se computen términos, dejando la respectiva constancia en los diversos expedientes.

ARTICULO SEXTO: Publíquese el presente acto administrativo en la página web de la U.A.E Contaduría General de la Nación y en el Diario Oficial.

ARTICULO SÉPTIMO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación [...] (Negrilla fuera del texto).

[...] UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Resolución  
Núm.080  
(1° de abril 2020)

Por medio de la cual se modifica la Resolución Núm. 077 de 2020, “Por medio de la cual se suspenden términos de manera general en las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación-“.

U.A.E.CGN

EL CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En uso de las atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el literal g) del artículo 3° de la Ley 298 de 1996, y el numeral 8° del artículo 4° del Decreto N° 143 de 2004, y

CONSIDERANDO

Que la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación (U.A.E. CGN) profirió la Resolución N° 077 de 2020, por medio de la cual se suspendieron términos de manera general en las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la entidad, como consecuencia de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en el territorio colombiano teniendo en cuenta la propagación del virus coronavirus COVID -19.

Que en el artículo primero (1°) de la Resolución N° 077 de 2020, se resolvió “Suspender los términos de manera general, desde el diecinueve (19) de marzo de 2020 hasta el ocho (08) de abril de 2020, ambas fechas inclusive, en todas las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación (U.A.E. CGN), en especial lo referente a los procesos disciplinarios tanto de primera como de segunda instancia, recursos en actuaciones administrativas, resolución de peticiones, trámites administrativos a cargo de los diferentes Grupos Internos de Trabajo, Subcontadurías, Secretaría General y despacho del Contador General de la Nación que tengan establecidos términos para su resolución.”

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto N° 491 del 28 de marzo de 2020, “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”, estipulando en su artículo quinto (5°), lo siguiente [...]

Que, con fundamento en lo anterior, se hace necesario modificar el Artículo Primero de la Resolución N° 077 de 2020, “*Por medio de la cual se suspenden términos de manera general en las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación – U.A.E. CGN*”, en el sentido de excluir de la suspensión de términos la resolución de peticiones, e indicar que el término para resolver las mismas será el consagrado en el artículo 5° del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020.

Que, aunado a lo anterior, el artículo sexto (6°) del Decreto N° 491 del 28 de marzo de 2020 establece expresamente la posibilidad que tienen las entidades públicas para suspender de manera general los términos en todas las actuaciones administrativas.

Que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, contempló en su artículo primero que dicha declaratoria será por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Que el Decreto 417 de 2020 se publicó en la gaceta del Diario Oficial N° 51259 del 17 de marzo de 2020, por lo que la declaratoria de la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional se extenderá hasta el dieciséis (16) de abril de 2020.

Que debido a lo anterior, es procedente modificar la suspensión de términos estipulada en la Resolución N° 077 de 2020 hasta el dieciséis (16) de abril de 2020.

En mérito de lo expuesto,

#### RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el artículo primero de la Resolución N° 077 de 2020, *“Por medio de la cual se suspenden términos de manera general en las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación – U.A.E. CGN”*, el cual quedará así:

“ARTICULO PRIMERO: Suspender los términos de manera general, desde el diecinueve (19) de marzo de 2020 hasta el dieciséis (16) de abril de 2020, ambas fechas inclusive, en todas las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la U. A. E. Contaduría General de la Nación, en especial lo referente a los procesos disciplinarios tanto de primera como de segunda instancia, recursos en actuaciones administrativas, trámites administrativos a cargo de los diferentes Grupos Internos de Trabajo, Subcontadurías, Secretaría General y despacho del Contador General de la Nación que tengan establecidos términos para su resolución.

PARÁGRAFO PRIMERO: La presente suspensión de términos no comprende los relacionados a los procesos de contratación estatal que se encuentren en curso, o que se inicien con posterioridad a la firma de la presente resolución.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Se suspenden los términos de caducidad y prescripción, por tratarse de una determinación fundamentada en un hecho de fuerza mayor, sustentado en la declaratoria de emergencia sanitaria nacional y estado de emergencia.

PARÁGRAFO TERCERO: La resolución de peticiones se tramitará conforme a lo dispuesto en el artículo 5° del Decreto N° 491 del 28 de marzo de 2020.”

ARTÍCULO SEGUNDO: Modificar el artículo segundo de la Resolución N° 077 de 2020, *“Por medio de la cual se suspenden términos de manera general en las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación - U.A.E. CGN”*, el cual quedará así:

“ARTÍCULO SEGUNDO: Suspender la atención presencial al público en las instalaciones de la U. A. E. Contaduría General de la Nación, desde el diecinueve (19) de marzo de 2020 hasta el dieciséis (16) de abril de 2020, ambas fechas inclusive. La atención al público y recepción de peticiones se realizará por los canales virtuales dispuesto (sic) para tal fin, disponibles en la página web [www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co), o en el correo electrónico [contactenos@contaduria.gov.co](mailto:contactenos@contaduria.gov.co).”

ARTÍCULO TERCERO: Modificar el artículo cuarto de la Resolución N° 077 de 2020, *“Por medio de la cual se suspenden términos de manera general en las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación – U.A.E. CGN”*, el cual quedará así:

“ARTÍCULO CUARTO: Los términos suspendidos se reanudarán automáticamente el diecisiete (17) de abril de 2020, si antes no se ha adoptado una determinación diferente por el Contador General de la Nación, soportado en las políticas públicas que sobre la emergencia sanitaria defina el Gobierno Nacional.” [...]

[...] UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Resolución Núm. 082  
(16 de abril de 2020)

“Por medio de la cual se proroga la suspensión de términos de manera general en las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación - U.A.E. CGN”

EL CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En uso de las atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el literal g) del artículo 3° de la Ley 298 de 1996, y el numeral 8° del artículo 4 del Decreto N° 143 de 2004, y

## CONSIDERANDO

Que la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación (U.A.E. CGN), profirió la Resolución N° 077 del 19 de marzo de 2020, modificada por la Resolución N° 080 del 01 de abril de 2020, suspendiendo los términos de manera general, desde el diecinueve (19) de marzo de 2020 hasta el dieciséis (16) de abril de 2020, ambas fechas inclusive, en todas las actuaciones administrativas que tengan establecidos términos para su resolución y deban adelantarse en esta Entidad, en especial lo referente a los procesos disciplinarios en primera y segunda instancia, recursos en actuaciones administrativas, trámites administrativos a cargo de los diferentes Grupos Internos de Trabajo, Subcontadurías, Secretaría General y despacho del Contador General de la Nación.

Que de igual manera, se indicó en la Resolución N° 077 del 19 de marzo de 2020, modificada por la Resolución N° 080 del 01 de abril de 2020, que: (i) la suspensión de términos no comprende los relacionados a los procesos de contratación estatal que se encuentren en curso, o que se inicien con posterioridad a la firma de la referida resolución, (ii) se suspenden los términos de caducidad y prescripción, por tratarse de una determinación fundamentada en un hecho de fuerza mayor, sustentado en la declaratoria de emergencia sanitaria nacional y estado de emergencia, y (iii) la resolución de peticiones se tramitará conforme a lo dispuesto en el artículo 5° del Decreto N° 491 del 28 de marzo de 2020.

Que el artículo sexto (6°) del Decreto N° 491 del 28 de marzo de 2020, establece que: “Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1° del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

(...)

Que con fundamento en lo anterior, se hace necesario prorrogar la suspensión de términos de manera general, en las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la U.A.E. Contaduría General de la Nación, a partir del diecisiete (17) de abril de 2020, con excepción de los términos atinentes a los procesos de contratación estatal y a la resolución de peticiones que se tramitará conforme a lo dispuesto en el artículo 5° del Decreto N° 491 del 28 de marzo de 2020.

Que la prórroga de la suspensión de términos a que hace referencia la presente resolución también abarca los términos de caducidad y prescripción, por tratarse de una determinación fundamentada en un hecho de fuerza mayor, sustentado en la declaratoria de emergencia sanitaria.

Que de igual manera, se hace necesario continuar con la suspensión de la atención presencial al público en la U.A.E. Contaduría General de la Nación, garantizando así la salubridad y seguridad de servidores públicos, contratistas, y personas que tengan relación alguna con la entidad.

En mérito de lo expuesto,

## RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO:** Prorrogar la suspensión de términos de manera general, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día diecisiete (17) de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día veintisiete (27) de abril de 2020, en todas las actuaciones administrativas que tengan establecidos términos para su resolución y deban adelantarse en la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación (U.A.E. CGN), en especial lo referente a los procesos disciplinarios, primera y segunda instancia, recursos en actuaciones administrativas, trámites administrativos a cargo de los diferentes Grupos Internos de Trabajo, Subcontadurías, Secretaría General y despacho del Contador General de la Nación.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** La presente suspensión de términos no comprende los relacionados a los procesos de contratación estatal.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Se suspenden los términos de caducidad y prescripción, por tratarse de una determinación fundamentada en un hecho de fuerza mayor, sustentado en la declaratoria de emergencia sanitaria.

**PARÁGRAFO TERCERO:** Durante la Emergencia Sanitaria, la resolución de peticiones se tramitará conforme a lo dispuesto en el artículo 5° del Decreto N° 491 del 28 de marzo de 2020.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Prorrogar la suspensión de la atención presencial al público en las instalaciones de la U.A.E. CGN, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día diecisiete (17) de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día veintisiete (27) de abril de 2020. La

atención al público y recepción de PQRS se realizará por los canales virtuales dispuesto (sic) para tal fin en la página web [www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co), o en el correo electrónico [contactenos@contaduria.gov.co](mailto:contactenos@contaduria.gov.co).

ARTÍCULO TERCERO: Los términos suspendidos se reanudarán automáticamente el día veintisiete (27) de abril de 2020, si antes no se ha adoptado una determinación diferente por el Contador General de la Nación, soportada en las políticas públicas que sobre la emergencia sanitaria defina el gobierno nacional.

ARTÍCULO CUARTO: La presente resolución podrá revisarse en cualquier momento por el Contador General de la Nación, de acuerdo con las condiciones en las que avance la emergencia sanitaria, con miras a ser revocada o prorrogada, según corresponda y en los términos que de acuerdo con la política pública que sobre la particular expida el gobierno nacional. [...]

[...] UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
Resolución Núm. 088  
(26 de abril de 2020)

"Por medio de la cual se prorroga la suspensión de términos de manera general en las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación - U.A.E. CGN"

#### EL CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En uso de las atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el literal g) del artículo 3° de la Ley 298 de 1996, y el numeral 8° del artículo 4 del Decreto N° 143 de 2004, y

#### CONSIDERANDO

Que la U.A.E. Contaduría General de la Nación -CGN profirió la Resolución N° 077 del 19 de marzo de 2020, modificada por la Resolución N° 080 del 01 de abril de 2020, suspendiendo los términos de manera general, desde el diecinueve (19) de marzo de 2020 hasta el dieciséis (16) de abril de 2020, ambas fechas inclusive, en todas las actuaciones administrativas que deban adelantarse en esta Entidad, en especial lo referente a los procesos disciplinarios tanto de primera como de segunda instancia, recursos en actuaciones administrativas, trámites administrativos a cargo de los diferentes Grupos Internos de Trabajo, Subcontadurías, Secretaría General y despacho del Contador General de la Nación que tengan establecidos términos para su resolución.

[...]

Que mediante Resolución N° 082 del 16 de abril de 2020 expedida por la Entidad, se prorrogó la suspensión de términos de manera general en las actuaciones administrativas que deban adelantarse en CGN, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día diecisiete (17) de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día veintisiete (27) de abril de 2020.

Que el artículo sexto (6°) del Decreto N° 491 del 28 de marzo de 2020, establece que "Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1° del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años. (...)"

[...]

Que de igual manera, se hace necesario continuar con la suspensión de la atención presencial al público en la U.A.E. Contaduría General de la Nación, garantizando así la salubridad y seguridad de servidores públicos, contratistas, y personas que tengan relación alguna con la entidad. Sin embargo, la atención al público y recepción de PQRS continuará realizándose por los canales virtuales dispuesto para tal fin, disponibles en la página web [www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co), o en el correo electrónico [contactenos@contaduria.gov.co](mailto:contactenos@contaduria.gov.co).

En mérito de lo expuesto,

#### RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Prorrogar la suspensión de términos de manera general, desde las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en todas las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la U.A.E. Contaduría General de la Nación, en especial lo referente a los procesos disciplinarios tanto de primera como de segunda instancia, recursos en actuaciones administrativas, trámites administrativos a cargo de los diferentes Grupos Internos de Trabajo,

Subcontadurías, Secretaría General y despacho del Contador General de la Nación que tengan establecidos términos para su resolución.

PARÁGRAFO PRIMERO: La presente suspensión de términos no comprende los relacionados a los procesos de contratación estatal.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Se suspenden los términos de caducidad y prescripción, por tratarse de una determinación fundamentada en un hecho de fuerza mayor, sustentado en la declaratoria de emergencia sanitaria.

PARÁGRAFO TERCERO: Durante la Emergencia Sanitaria, la resolución de peticiones se tramitará conforme a lo dispuesto en el artículo 5° del Decreto N° 491 del 28 de marzo de 2020, o la norma que lo modifique o sustituya.

ARTÍCULO SEGUNDO: Prorrogar la suspensión de la atención presencial al público en las instalaciones de la U.A.E. Contaduría General de la Nación, desde las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020. Sin embargo, la atención al público y recepción de PQRSD se realizará por los canales virtuales dispuesto (sic) para tal fin, disponibles en la página web [www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co), o en el correo electrónico [contactenos@contaduria.gov.co](mailto:contactenos@contaduria.gov.co).

ARTÍCULO TERCERO: La presente resolución podrá revisarse en cualquier momento por el Contador General de la Nación, de acuerdo a las condiciones en las que avance la emergencia sanitaria, con miras a ser revocada o prorrogada, según corresponda.

ARTÍCULO CUARTO: Los términos suspendidos se reanudarán automáticamente el once (11) de mayo de 2020, si antes no se ha adoptado una determinación diferente por el Contador General de la Nación, soportado en las políticas públicas que sobre la emergencia sanitaria defina el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO QUINTO: Se deberán adoptar las medidas necesarias en las diferentes actuaciones que se encuentren en curso y en las cuales se computen términos al interior de la entidad, dejando la respectiva constancia en los diversos expedientes por parte de los responsables de cada proceso. [...]

[...] UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Resolución Núm. 093  
(8 de mayo de 2020)

“Por medio de la cual se prorroga la suspensión de términos de manera general en las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación – U.A.E. CGN”

EL CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En uso de las atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el literal g) del artículo 3° de la Ley 298 de 1996, y el numeral 8° del artículo 4 del Decreto N° 143 de 2004, y

CONSIDERANDO

Que la U. A. E. Contaduría General de la Nación profirió la Resolución N° 077 del 19 de marzo de 2020, modificada por la Resolución N° 080 del 01 de abril de 2020, suspendiendo los términos de manera general, desde el diecinueve (19) de marzo de 2020 hasta el dieciséis (16) de abril de 2020, ambas fechas inclusive, en todas las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la U. A. E. Contaduría General de la Nación, en especial lo referente a los procesos disciplinarios tanto de primera como de segunda instancia, recursos en actuaciones administrativas, trámites administrativos a cargo de los diferentes Grupos Internos de Trabajo, Subcontadurías, Secretaría General y despacho del Contador General de la Nación que tengan establecidos términos para su resolución.

Que mediante Resolución N° 082 del 16 de abril de 2020 expedida por la entidad, se prorrogó la suspensión de términos de manera general en las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la U. A. E. Contaduría General de la Nación, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 17 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

Que mediante Resolución N° 088 del 26 de abril de 2020 expedida por la entidad, se prorrogó nuevamente la suspensión de términos de manera general en las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la U. A. E. Contaduría General de la Nación, a partir de las cero

horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020.

Que el artículo sexto (6°) del Decreto N° 491 del 28 de marzo de 2020, establece que “Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1° del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años. (...)”

Que la prórroga de la suspensión de términos a que hace referencia la presente resolución también abarca los términos de caducidad y prescripción, por tratarse de una determinación fundamentada en un hecho de fuerza mayor, sustentado en la declaratoria de emergencia sanitaria.

(...)

Que, de igual manera, se hace necesario continuar con la suspensión de la atención presencial al público en la U. A. E. Contaduría General de la Nación, garantizando así la salubridad y seguridad de servidores públicos, contratistas, y personas que tengan relación alguna con la entidad. Sin embargo, la atención al público y recepción de PQRSD continuará realizándose por los canales virtuales dispuesto para tal fin, disponibles en la página web [www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co), o en el correo electrónico [contactenos@contaduria.gov.co](mailto:contactenos@contaduria.gov.co).

En mérito de lo expuesto,

#### RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Prorrogar la suspensión de términos de manera general, desde cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en todas las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la U.A.E. Contaduría General de la Nación, en especial lo referente a los procesos disciplinarios tanto de primera como de segunda instancia, recursos en actuaciones administrativas, trámites administrativos a cargo de los diferentes Grupos Internos de Trabajo, Subcontadurías, Secretaría General y despacho del Contador General de la Nación que tengan establecidos términos para su resolución.

PARÁGRAFO PRIMERO: La presente suspensión de términos no comprende los relacionados a los procesos de contratación estatal.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Se suspenden los términos de caducidad y prescripción, por tratarse de una determinación fundamentada en un hecho de fuerza mayor, sustentado en la declaratoria de emergencia sanitaria.

PARÁGRAFO TERCERO: Durante la Emergencia Sanitaria, la resolución de peticiones se tramitará conforme a lo dispuesto en el artículo 5° del Decreto N° 491 del 28 de marzo de 2020, o la norma que lo modifique o sustituya.

ARTÍCULO SEGUNDO: Prorrogar la suspensión de la atención presencial al público en las instalaciones de la U.A.E. Contaduría General de la Nación, desde las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, garantizando así la salubridad y seguridad de servidores públicos, contratistas, y personas que tengan relación alguna con la entidad. Sin embargo, la atención al público y recepción de PQRSD se realizará por los canales virtuales dispuesto (sic) para tal fin, disponibles en la página web [www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co), o en o en el correo electrónico [contactenos@contaduria.gov.co](mailto:contactenos@contaduria.gov.co).

ARTÍCULO TERCERO: La presente resolución podrá revisarse en cualquier momento por el Contador General de la Nación, de acuerdo con las condiciones en las que avance la emergencia sanitaria, con la finalidad de ser revocada o prorrogada, según corresponda.

ARTÍCULO CUARTO: Los términos suspendidos se reanudarán automáticamente el 25 de mayo de 2020, si antes no se ha adoptado una determinación diferente por el Contador General de la Nación, soportado en las políticas públicas que sobre la emergencia sanitaria defina el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO QUINTO: Se deberán adoptar las medidas necesarias en las diferentes actuaciones que se encuentren en curso y en las cuales se computen términos al interior de la entidad, dejando la respectiva constancia en los diversos expedientes por parte de los responsables de cada proceso.

[...] UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Resolución Núm. 096  
(25 de mayo de 2020)

Por medio de la cual se prorroga la suspensión de términos de manera general en las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación (U.A.E. CGN)

EL CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En uso de las atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el literal g) del artículo 3° de la Ley 298 de 1996, y el numeral 8° del artículo 4 del Decreto N° 143 de 2004, y

CONSIDERANDO

Que la U.A.E. Contaduría General de la Nación - (CGN) profirió la Resolución N° 077 del 19 de marzo de 2020, modificada por la Resolución N° 080 del 01 de abril de 2020, suspendiendo los términos de manera general, desde el diecinueve (19) de marzo de 2020 hasta el dieciséis (16) de abril de 2020, ambas fechas inclusive, en todas las actuaciones administrativas que debían adelantarse en la U. A. E. Contaduría General de la Nación, en especial lo referente a los procesos disciplinarios tanto de primera como de segunda instancia, recursos en actuaciones administrativas, trámites administrativos a cargo de los diferentes Grupos Internos de Trabajo, Subcontadurías, Secretaría General y despacho del Contador General de la Nación que tengan establecidos términos para su resolución.

Que mediante Resoluciones N° 082 del 16 de abril de 2020, N° 088 del 26 de abril de 2020 y N° 093 del 08 de mayo de 2020, se prorrogó la suspensión de términos de manera general en las actuaciones administrativas que debían adelantarse en la U. A. E. Contaduría General de la Nación, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 17 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020.

Que el artículo sexto (6°) del Decreto N° 491 del 28 de marzo de 2020, establece que “Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1° del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años. (...)”

[...]

Que la prórroga de la suspensión de términos a que hace referencia la presente resolución también abarca los términos de caducidad y prescripción, por tratarse de una determinación fundamentada en un hecho de fuerza mayor, sustentado en la declaratoria de emergencia sanitaria.

Que se hace necesario continuar con la suspensión de la atención presencial al público en la U.A.E. Contaduría General de la Nación, garantizando así la salubridad y seguridad de servidores públicos, contratistas, y personas que tengan relación alguna con la entidad. Sin embargo, la atención al público y recepción de PQRSD continuará realizándose por los canales virtuales dispuesto para tal fin, disponibles en la página web [www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co), o en el correo electrónico [contactenos@contaduria.gov.co](mailto:contactenos@contaduria.gov.co).

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Prorrogar la suspensión de términos manera general, desde las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, hasta el 31 de mayo de 2020, inclusive, en todas las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la U.A.E. Contaduría General de la Nación, en especial lo referente a los procesos disciplinarios tanto de primera como de segunda instancia, recursos en actuaciones administrativas, trámites administrativos a cargo de los diferentes Grupos Internos de Trabajo, Subcontadurías, Secretaría General y despacho del Contador General de la Nación que tengan establecidos términos para su resolución.

PARÁGRAFO PRIMERO: La presente suspensión de términos no comprende los relacionados a los procesos de contratación estatal.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Se suspenden los términos de caducidad y prescripción, por tratarse de una determinación fundamentada en un hecho de fuerza mayor, sustentado en la declaratoria de emergencia sanitaria.

PARÁGRAFO TERCERO: Durante la Emergencia Sanitaria, la resolución de peticiones se tramitará conforme a lo dispuesto en el artículo 5° del Decreto N° 491 del 28 de marzo de 2020, o la norma que lo modifique o sustituya.

ARTÍCULO SEGUNDO: Prorrogar la suspensión de la atención presencial al público en las instalaciones de la U.A.E. Contaduría General de la Nación, desde las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, hasta el 31 de mayo de 2020, inclusive, garantizando así la salubridad y seguridad de servidores públicos, contratistas, y personas que tengan relación alguna con la entidad. Sin embargo, la atención al público y recepción de PQRSD se realizará por los canales virtuales dispuesto (sic) para tal fin, disponibles en la página web [www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co), o en o en el correo electrónico [contactenos@contaduria.gov.co](mailto:contactenos@contaduria.gov.co).

ARTÍCULO TERCERO: La presente resolución podrá revisarse en cualquier momento por el Contador General de la Nación, de acuerdo con las condiciones en las que avance la emergencia sanitaria, con la finalidad de ser revocada o prorrogada, según corresponda.

ARTÍCULO CUARTO: Los términos suspendidos se reanudarán automáticamente el primero (01) de junio de 2020, si antes no se ha adoptado una determinación diferente por el Contador General de la Nación, soportado en las políticas públicas que sobre la emergencia sanitaria defina el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO QUINTO: Se deberán adoptar las medidas necesarias en las diferentes actuaciones que se encuentren en curso y en las cuales se computen términos al interior de la entidad, dejando la respectiva constancia en los diversos expedientes por parte de los responsables de cada proceso.

[...] UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Resolución Núm. 101  
(3 de junio de 2020)

“Por medio de la cual se reactivan los términos en las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación – U.A.E. CGN, y se prorroga la suspensión de la atención presencial al público”

#### EL CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Que la U. A. E. Contaduría General de la Nación profirió la Resolución N° 077 del 19 de marzo de 2020, modificada por la Resolución N° 080 del 01 de abril de 2020, suspendiendo los términos de manera general, desde el diecinueve (19) de marzo de 2020 hasta el dieciséis (16) de abril de 2020, ambas fechas inclusive, en todas las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la U. A. E. Contaduría General de la Nación, en especial lo referente a los procesos disciplinarios tanto de primera como de segunda instancia, recursos en actuaciones administrativas, trámites administrativos a cargo de los diferentes Grupos Internos de Trabajo, Subcontadurías, Secretaría General y despacho del Contador General de la Nación que tengan establecidos términos para su resolución.

Que mediante Resoluciones N° 082 del 16 de abril de 2020, N° 088 del 26 de abril de 2020, N° 093 del 08 de mayo de 2020, y N° 096 del 25 de mayo de 2020, se prorrogó la suspensión de términos de manera general en las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la U. A. E. Contaduría General de la Nación, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 17 de abril de 2020 hasta el día 31 de mayo de 2020.

Que la resolución de peticiones continuará tramitándose durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social conforme a lo dispuesto en el artículo 5° del Decreto N° 491 del 28 de marzo de 2020, o la norma que lo modifique o sustituya.

Que no obstante lo anterior, se torna necesario continuar con la suspensión de la atención presencial al público a partir de las cero (00:00) horas del día 01 de junio de 2020 y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social como consecuencia de la pandemia generada por el coronavirus COVID – 19, como lo permite el artículo 3° del Decreto N° 491 del 28 de marzo de 2020, garantizando así la salubridad y seguridad de servidores públicos, contratistas, y personas que tengan relación alguna con la entidad.

Que la atención al público y recepción de PQRSD continuará realizándose por los canales virtuales dispuesto para tal fin, disponibles en la página web [www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co), o en el correo electrónico [contactenos@contaduria.gov.co](mailto:contactenos@contaduria.gov.co).

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Reactivar los términos en todas las actuaciones administrativas que se encontraban suspendidos en la U. A. E. Contaduría General de la Nación mediante las resoluciones citadas en la parte considerativa del presente acto administrativo, a partir de las cero (00:00) horas del día 01 de junio de 2020.

PARÁGRAFO: La resolución de peticiones continuará tramitándose durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social conforme a lo dispuesto en el artículo 5° del Decreto N° 491 del 28 de marzo de 2020, o la norma que lo modifique o sustituya.

ARTÍCULO SEGUNDO: Prorrogar la suspensión de la atención presencial al público en las instalaciones de la U. A. E. Contaduría General de la Nación, desde las cero horas (00:00) del día 01 de junio de 2020 hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social como consecuencia de la pandemia generada por el coronavirus COVID – 19, garantizando así la salubridad y seguridad de servidores públicos, contratistas, y personas que tengan alguna relación con la entidad. Sin embargo, la atención al público y recepción de PQRSD se realizará por los canales virtuales dispuesto para tal fin, disponibles en la página web [www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co), o en o en el correo electrónico [contactenos@contaduria.gov.co](mailto:contactenos@contaduria.gov.co).

PARÁGRAFO: La presente medida podrá revisarse en cualquier momento por el Contador General de la Nación, de acuerdo con las condiciones en las que avance la emergencia sanitaria y/o la adopción de los protocolos de bioseguridad, con la finalidad de ser revocada o prorrogada, según corresponda.

ARTÍCULO TERCERO: Ordenar a los responsables de cada proceso al interior de la U. A. E. Contaduría General de la Nación en los cuales se adelanten actuaciones administrativas, adoptar las medidas necesarias dejando la respectiva constancia de la reactivación de los términos en los diversos expedientes. [...] (Destacados de la Sala).

## **I.2.- Trámite impartido a los controles inmediatos de legalidad**

### **I.2.1. Expediente Núm. 11001 03 15 000 2020 00945 00 –expediente principal-**

9. Por reparto efectuado el 27 de marzo de 2020 por la Secretaría General de la Corporación, le correspondió al despacho del consejero ponente de la presente decisión conocer del control inmediato de legalidad de la Resolución número: 077 de 19 de marzo de 2020, modificada por la Resolución Núm. 080 de 1° de abril de 2020, por medio de las cuales se suspendieron los términos de manera general en las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación.

10. El citado consejero sustanciador, mediante auto de 4 de abril de 2020, resolvió avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución número 077 de 19 de marzo de 2020, así como de la Resolución número 080 de 1° de abril de 2020 y le impartió el trámite previsto en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – en adelante CPACA-.

11. Realizadas las notificaciones correspondientes al Contador General de la Nación, al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al agente del Ministerio Público e informada la comunidad sobre la existencia del proceso, se presentaron las intervenciones que se sintetizarán a continuación.

#### **I.2.1.1.- Contaduría General de la Nación**

12. El Contador General de la Nación, aunque fue debidamente notificado del auto admisorio del control inmediato de legalidad de la referencia<sup>3</sup>, dentro del término establecido para pronunciarse en relación con la legalidad de las Resoluciones Nos. 077 de 19 de marzo de 2020 y 080 de 1° abril de 2020, guardó silencio.

#### **I.2.1.2.- El agente del Ministerio Público que interviene en este proceso**

---

<sup>3</sup> Índice 5 del expediente digital 11001 03 15 000 2020 00945 00.

13. El Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado solicitó que las Resoluciones Nos. 077 de 19 de marzo de 2020 y 080 de 1° abril de 2020, expedidas por el Contador General de la Nación, se declararan ajustadas a derecho, en razón a que habían sido expedidas con la finalidad de garantizar la salubridad de todos los servidores públicos, contratistas, y personal externo que tiene relación con la Contaduría General de la Nación, y tenían como objetivo salvaguardar el debido proceso y demás derechos de los usuarios de la entidad.

14. Señaló que en el presente asunto se encontraban satisfechos los requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad en tanto que: «[...] (las Resoluciones Nos. 077 de 19 de marzo de 2020 y 080 de 1° abril de 2020) son normas de contenido general, abstracto e impersonal, y fueron emitidas en ejercicio de la función administrativa de la que se encuentra investido el Contador General de la Nación [...]».

15. En el mismo sentido puso de relieve que «[...] la resolución 080 de 2020 (con la que el Contador General de la Nación modificó la inicial resolución 077 de 2020), fue emitida con fundamento y en desarrollo del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 (decreto legislativo expedido en estado de excepción), **por lo cual se considera que en este caso sí estaría cumplido el tercer requisito para poder avocar el control automático de legalidad, no solo de la resolución modificatoria, sino también de la resolución inicial que suspendió términos** de manera general en las actuaciones administrativas que debían adelantarse en la Unidad Administrativa Especial de la Contaduría General de la Nación.[...].» (Destacado de la Sala).

## **I.2.2. Expediente Núm. 11001 03 15 000 2020 01885 00**

16. La sustanciación del proceso le correspondió, en primera medida, al Consejero de Estado, doctor Nicolás Yepes Corrales, quien a través de providencia de 14 de mayo de 2020, decidió remitir «[...] el proceso radicado bajo el número 11001-03-15-000-2020-01885-00 al Despacho del Consejero Roberto Augusto Serrato Valdés, para que se analice si hay lugar a avocar conocimiento del mismo y se decida sobre la viabilidad de disponer su acumulación con el proceso Núm. 11001-03-15-000-2020-00965-00, que cursa en ese Despacho. [...]».

17. El magistrado sustanciador del expediente 11001 03 15 000 2020 00945 00, en auto de 2 de junio de 2020<sup>4</sup>, resolvió acumular a dicho trámite el proceso con radicación 11001 03 15 000 2020 01885 00, en el que se tramitaba el control inmediato de legalidad de la Resolución Núm. 082 de 16 de abril de 2020, expedida por el Contador General de la Nación, al encontrarse configurados los requisitos de que tratan los artículos 148, 149 y 150 del Código General del Proceso –en adelante CGP–, al tiempo que dispuso avocar su conocimiento e impartirle el trámite establecido en el artículo 185 del CPACA.

18. Realizadas las notificaciones correspondientes al Contador General de la Nación, al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al agente del Ministerio Público e informada la comunidad sobre la existencia del proceso, se presentaron las intervenciones que se sintetizarán a continuación.

### **I.2.2.1.- Contaduría General de la Nación**

---

<sup>4</sup> Proferido dentro del expediente con radicación 11001 03 15 000 2020 01885 00.

19. El Contador General de la Nación, aunque fue debidamente notificado del auto admisorio del control inmediato de legalidad de la referencia<sup>5</sup>, dentro del término establecido para pronunciarse en relación con la legalidad de la Resolución Núm. 082 de 16 de abril 2020, guardó silencio.

### I.2.2.2.- El agente del Ministerio Público que interviene en este proceso

20. El Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado indicó, como cuestión previa, que la Resolución Núm. 082 de 16 de abril de 2020 fue expedida por el Contador General de la Nación en ejercicio de sus facultades legales y en aplicación de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020, tendientes a garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas, de los particulares que cumplan funciones públicas y para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas. Por tal razón, señaló que se encontraban plenamente configurados los requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

21. En lo atiente al examen material de la norma en comento, manifestó lo siguiente:

[...] Del análisis de las previsiones contenidas en la resolución 082 del 16 de abril de 2020 y su confrontación con las normas en las normas que se soportó, el Ministerio Público considera que la misma **no vulnera ni limita el núcleo esencial de ningún derecho fundamental**, ya que las medidas adoptadas tuvieron la finalidad de proteger la salubridad de servidores públicos, contratistas, y ciudadanía en general que tuviera relación con las actuaciones administrativas que adelanta la U.A.E. Contaduría General de la Nación.

En relación con la **necesidad**, se estima que el acto bajo estudio resultaba necesario porque permitía proteger la integridad física de servidores públicos, contratistas y ciudadanía en general y, a su vez, para los usuarios conocieran la manera como seguiría funcionando la entidad y los plazos en que se resolverían los asuntos que requirieran de un pronunciamiento oficial dentro de las actuaciones administrativas a cargo de la Contaduría General de la Nación.

Respecto de la **finalidad** de las medidas, sin duda, los aspectos regulados tienen como principal y único objetivo atender la emergencia declarada por el Gobierno Nacional y se relacionan directamente con la situación presentada con el COVID 19, que, en este caso, se requieren para proteger la salud y la continuidad de la prestación del servicio público, previsiones que a su vez adoptaron y acataron las medidas que, sobre el particular, estableció el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020.

Se evidencia además que se trata de disposiciones que atienden el criterio de **proporcionalidad**, puesto que este acto administrativo, además de respetar y acoger el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, buscaba ampliar las medidas adoptadas para que no se vencieran los términos legalmente previstos para responder a la ciudadanía y, a su vez, para proteger la salud de todos los actores que debían intervenir en las actuaciones a cargo de la Contaduría General de la Nación.

Por último, la resolución objeto de control no contiene ninguna disposición discriminatoria, y tampoco incurre en alguna de las prohibiciones contempladas en el artículo 15 de la Ley 137 de 19946. [...] (Negritas del original).

22. En consecuencia, solicitó que se declarara la legalidad de la Resolución Núm. 082 de 16 de abril de 2020, toda vez que se encuentra conforme con lo previsto en el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, que fue emitido en desarrollo de las facultades del estado de emergencia económica y social declarado mediante el Decreto 417 de 2020 y, en términos generales, porque se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico superior.

### I.2.3. Expediente Núm. 11001 03 15 000 2020 02001 00

---

<sup>5</sup> Índice 15 del expediente digital 11001 03 15 000 2020 01885 00.

23. Al consejero sustanciador del proceso también le correspondió el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución Núm. 088 de 26 de abril de 2020, expedida por el Contador General de la Nación, y a través de proveído de 28 de mayo de 2020 asumió el conocimiento del control inmediato de legalidad de la citada resolución, y dispuso que el expediente 11001 03 15 000 2020 02001 00 se acumulara con el proceso 11001 03 15 000 2020 00945 00 en el que se estaban tramitando los actos administrativos que fueron prorrogados por dicha resolución.

24. Realizadas las notificaciones correspondientes al Contador General de la Nación, al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al agente del Ministerio Público e informada la comunidad sobre la existencia del proceso, se presentaron las intervenciones que se sintetizarán a continuación.

#### **I.2.3.1.- Contaduría General de la Nación**

25. El Contador General de la Nación, aunque fue debidamente notificado del auto admisorio del control inmediato de legalidad de la referencia<sup>6</sup>, dentro del término establecido para pronunciarse en relación con la legalidad de la Resolución Núm. 088 de 26 de abril 2020, guardó silencio.

#### **I.2.3.2.- El agente del Ministerio Público que interviene en este proceso**

26. El Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado, respecto de los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad, indicó que los mismos se encontraban configurados por cuanto la Resolución Núm. 088 de 26 de abril de 2020, es una decisión administrativa de carácter general, expedida en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo del Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020.

27. De otro lado, en lo que concierne al examen material de la misma, consideró que la norma objeto de análisis «[...] **no vulnera ni limita el núcleo esencial de ningún derecho fundamental**. Por el contrario, lo que pretende es precisamente garantizar su efectividad, al implementar las medidas necesarias para proteger derechos fundamentales como el debido proceso y el derecho de defensa. Así mismo, al suspender la atención presencial permite proteger derechos como los de la salud y la vida. [...]».

28. Puso de presente que, aunque en el acto cuestionado se ordenó la prórroga de suspensión de los términos en las actuaciones administrativas a cargo de la Contaduría General de la Nación, lo cierto es que en el mismo se garantiza la continuidad de la prestación del servicio tanto en materia contractual como en tratándose de la resolución a las peticiones de la ciudadanía, por lo que, de ninguna manera, se viola la efectividad de los derechos fundamentales de los usuarios.

29. Finalmente, solicitó que declarara la legalidad de la citada resolución, en consideración a que estaba ajustada a los requisitos de necesidad, proporcionalidad y finalidad del Decreto legislativo que desarrollaba y de las normas legales y constitucionales en las que se fundamentaba.

#### **I.2.4. Expediente Núm. 11001 03 15 000 2020 02808 00**

30. La sustanciación del proceso le correspondió, en primera medida, a la Consejera de Estado, doctora Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, quien, a través de auto de 8 de julio

---

<sup>6</sup> Índice 5 del expediente digital 11001 03 15 000 2020 02001 00.

de 2020, decidió asumir el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución 096 de 25 de mayo de 2020, expedida por el Contador General de la Nación y, además, resolvió enviar «[...] al Despacho del MAGISTRADO ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, de la Sala N° 20 Especial de Decisión, en los términos de los artículos 148, 149 y 150 del CGP, para decidir sobre la posible acumulación del vocativo de la referencia CIL 11001-03-15-000-2020-02808-00, en el que se conoce de la RESOLUCIÓN 096 DEL 25 DE MARZO DE 2020 (...) al proceso que cursa en su Despacho con radicado CIL EXP: 11001-03-15-000-2020-00945-00, en el que analiza la legalidad de las RESOLUCIONES 077 DE 19 DE MARZO DE 2020, modificada por la RESOLUCIÓN 080 DE 1º DE ABRIL DE LA MISMA ANUALIDAD [...]».

31. El magistrado sustanciador del expediente 11001 03 15 000 2020 00945 00, por auto de 16 de julio de 2020<sup>7</sup>, resolvió acumular a dicho trámite el proceso con radicación 11001 03 15 000 2020 02808 00, en el que se tramitaba el control inmediato de legalidad de la Resolución Núm. 0096 de 25 de mayo de 2020, expedida por el Contador General de la Nación, al encontrarse configurados los requisitos de que tratan los artículos 148, 149 y 150 del CGP.

32. Realizadas las notificaciones correspondientes al Contador General de la Nación, al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al agente del Ministerio Público e informada la comunidad sobre la existencia del proceso, se presentaron las intervenciones que se sintetizarán a continuación.

#### **I.2.4.1.- Contaduría General de la Nación**

33. La Contaduría General de la Nación, por intermedio de apoderado judicial, presentó escrito de intervención con la finalidad de defender la legalidad de la Resolución Núm. 096 de 25 de mayo de 2020<sup>8</sup>. Manifestó que, como consecuencia del primer estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional en el Decreto Núm. 417 de 17 de marzo de 2020, se expidió el Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020, contentivo de medidas de urgencia encaminadas a garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas. Explicó que entre tales medidas de urgencia se habilitó la posibilidad de: i) ampliar términos para resolver peticiones; ii) suspender términos en actuaciones administrativas, y iii) suspender la atención presencial al público, entre otras.

34. Puso de presente que, en desarrollo de los citados decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, se expidió la Resolución No 077 de 19 de marzo de 2020, modificada por la Resolución Núm. 080 de 1º de abril de 2020 –actos administrativos principales–, con el propósito de garantizar la salubridad de los servidores públicos y contratistas, así como del personal externo que tuviera alguna relación directa o indirecta con la entidad; actos administrativos que fueron prorrogadas con posterioridad, tal como acontece con la Resolución Núm. 096 de 25 de mayo de 2020.

35. Por último, argumentó lo siguiente:

**[...] Durante la suspensión de términos a que se refieren las resoluciones anteriores, y en especial la Resolución N° 096 del 25 de mayo de 2020 objeto del presente proceso, no se suspendieron los términos para responder peticiones, en tanto las mismas se tramitaron conforme a lo establecido en el artículo 5° del Decreto N° 491 del 28 de marzo de 2020.**

<sup>7</sup> Proferido dentro del expediente con radicación 11001 03 15 000 2020 00945 00.

<sup>8</sup> Índice 11 del expediente digital 11001 03 15 000 2020 02808 00.

Como se puede observar, Honorable Magistrada, **la entidad que represento expidió la Resolución N° 096 del 25 de mayo de 2020** contentiva de la prórroga de las medidas de suspensión de términos y de suspensión a la atención presencial al público, **soportada en los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, y teniendo en cuenta el estado de Emergencia Sanitaria que se encuentra atravesando el país como consecuencia de la pandemia por el coronavirus COVID- 19.** [...] (negritas fuera del texto).

#### **I.2.4.2.- El agente del Ministerio Público que interviene en este proceso**

36. El Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado, mediante concepto número 20-116 de 19 de agosto de 2020, solicitó que la Resolución Núm. 096 de 25 de mayo de 2020, expedida por el Contador General de la Nación, se declare: *«[...] ajustada al Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, que fue emitido durante el estado de emergencia económica y social declarado mediante el Decreto 417 de 2020 y, en términos generales, al ordenamiento superior, por lo cual, en defensa del interés general, del orden jurídico, del patrimonio público y de las garantías y de los derechos fundamentales, presenta su concepto solicitando que se declare ajustada a derecho [...]».*

37. Manifestó que la Resolución 096 de 25 de mayo de 2020, satisface los requisitos de procedibilidad para que el Consejo de Estado asuma su control inmediato de legalidad, por cuanto son medidas de carácter general, expedidas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de decretos legislativos.

#### **I.2.5. Expediente 11001 03 15 000 2020 02809**

38. La sustanciación del proceso le correspondió, en primera medida, al Consejero de Estado, doctor Ramiro Pazos Guerrero, magistrado que por auto de 7 de julio de 2020, ordenó [...] **REMITIR** *el presente asunto al despacho del consejero Roberto Serrato Valdés para que, si a bien lo tiene, se pronuncie sobre la acumulación del presente asunto al expediente 11001-03-15-000-2020-00945-00[...].*

39. El consejero sustanciador del expediente 11001 03 15 000 2020 00945 00, mediante auto de 16 de julio de 2020<sup>9</sup>, resolvió acumular a dicho proceso el expediente con radicación 11001 03 15 000 2020 02809 00, en el que se tramitaba el control inmediato de legalidad de la Resolución Núm. 101 de 3 de junio de 2020, expedida por el Contador General de la Nación, al encontrarse configurados los requisitos de que tratan los artículos 148, 149 y 150 del CGP; al tiempo que dispuso avocar el conocimiento de la citada resolución, conforme lo disponen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, impartándole el trámite previsto en el artículo 185 *ibidem*.

40. Realizadas las notificaciones correspondientes al Contador General de la Nación, al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al agente del Ministerio Público e informada la comunidad sobre la existencia del proceso, se presentaron las intervenciones que se sintetizarán a continuación.

##### **I.2.5.1 Contaduría General de la Nación**

41. El Contador General de la Nación, aunque fue debidamente notificado del auto admisorio del control inmediato de legalidad de la referencia<sup>10</sup>, dentro del término

<sup>9</sup> Proferido dentro del expediente con radicación 11001 03 15 000 2020 00945 00.

<sup>10</sup> Índice 25 del expediente digital 11001 03 15 000 2020 00945 00.

establecido para pronunciarse en relación con la legalidad de la Resolución Núm. 101 de 3 de junio de 2020, guardó silencio.

### **I.2.5.2. El agente del Ministerio Público que interviene en este proceso**

42. El Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado, mediante concepto número 20-122 de 10 de septiembre de 2020, se pronunció en relación con la legalidad de las Resoluciones números 093 de 8 de mayo de 2020 –objeto de control en el proceso 11001 03 15 000 2020 03070 00- y 101 de 3 de junio de 2020 -objeto de control en el proceso 11001 03 15 000 2020 02809 00, expedidas por el Contador General de la Nación.

43. Frente a la legalidad de la Resolución Núm. 101 de 3 de junio de 2020, por medio de la cual se decidió levantar la suspensión de términos administrativos en la Contaduría General de la Nación, indicó que se encuentran satisfechos los requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

44. Asimismo, reiteró los argumentos expuestos en relación con las demás resoluciones expedidas por la Contaduría General de la Nación –objeto del presente expediente acumulado-, en el sentido de afirmar que la misma se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico y, en especial, a los Decretos Legislativos números 417 de 17 de marzo de 2020 y 491 de 28 de marzo del mismo año, que sirvieron como fundamento legal para su expedición.

### **I.2.6. Expediente 11001 03 15 000 2020 03070 00**

45. Al Consejero de Estado, doctor Carlos Enrique Moreno Rubio, le correspondió el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución Núm. 093 de 8 de mayo de 2020, expedida por la Contaduría General de la Nación, magistrado que mediante auto de 10 de julio de 2020, resolvió remitir dicho proceso «[...] *al despacho del magistrado Roberto Augusto Serrato Valdés para la posible acumulación con el expediente 11001-03-15-000-2020-00945-00, correspondiente al control inmediato de legalidad de las resoluciones 077 de marzo 19 y 080 de abril 1º de 2020 expedidas por la Contaduría General de la Nación. [...]*».

46. El consejero sustanciador del proceso 11001 03 15 000 2020 00945 00, mediante auto de 30 de julio de 2020, decidió acumular a dicho trámite el proceso con radicado 11001 03 15 2020 03070 00, en el que se tramitaba el control inmediato de legalidad de la Resolución Núm. 093 de 8 de mayo de 2020, expedida por el Contador General de la Nación, al encontrarse configurados los requisitos de que tratan los artículos 148, 149 y 150 del CGP; al tiempo que dispuso avocar el conocimiento de la citada resolución por encontrarse satisfechos los presupuestos de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, impartiéndole, en consecuencia, el trámite previsto en el artículo 185 *ibidem*.

47. Realizadas las notificaciones correspondientes al Contador General de la Nación, al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al agente del Ministerio Público e informada la comunidad sobre la existencia del proceso, se presentaron las intervenciones que se sintetizarán a continuación.

#### **I.2.6.1. Contaduría General de la Nación**

48. La Contaduría General de la Nación, por intermedio de apoderado judicial, presentó escrito de intervención con la finalidad de defender la legalidad de la Resolución Núm. 093 de 8 de mayo de 2020<sup>11</sup>, en el que se reiteraron los argumentos expuestos en la intervención de la Resolución 096 de 25 de mayo de 2020 y, adicionalmente, se resaltó lo siguiente:

[...] Es importante indicar que la Corte Constitucional mediante sentencia C – 242 del 09 de julio de 2020, con ponencia de los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger, declaró la exequibilidad de los artículos 3° y 6° del Decreto 491 de 2020, en los cuales se fundamentó la medida de suspensión de términos en las actuaciones administrativas y suspensión de la atención presencial al público que se prorrogó mediante la Resolución N° 093 del 08 de mayo de 2020, expedida por la Contaduría General de la Nación.

Como se puede observar, Honorable Magistrado, la entidad que represento expidió la Resolución N° 093 del 08 de mayo de 2020 contentiva de la prórroga de las medidas de suspensión de términos y de suspensión a la atención presencial al público, soportada en los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, y teniendo en cuenta el estado de Emergencia Sanitaria que se encuentra atravesando el país como consecuencia de la pandemia por el coronavirus COVID- 19. [...].

### **I.2.6.2. El agente del Ministerio Público que interviene en este proceso**

49 .El Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado, agente del Ministerio Público encargado de intervenir en el presente trámite acumulado, tal como se manifestó en párrafos anteriores, mediante concepto número 20-122 de 10 de septiembre de 2020, se pronunció en relación con la legalidad de las Resoluciones números 093 de 8 de mayo de 2020 –objeto de control en el proceso 11001 03 15 000 2020 03070 00- y 101 de 3 de junio de 2020 -objeto de control en el proceso 11001 03 15 000 2020 02809 00, expedidas por el Contador General de la Nación.

50. En dicho concepto se reafirmaron los argumentos expuestos respecto de todas las resoluciones que integran el expediente acumulado de la referencia, en el sentido de considerar que todas se encuentran ajustadas al ordenamiento jurídico y que se cumplen los presupuestos de procedibilidad atinentes a la competencia para asumir el control inmediato de legalidad de los mismos.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **II.1.- La competencia**

51. De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el Consejo de Estado será competente para conocer el control inmediato de legalidad de 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 que sean expedidas por autoridades nacionales.

52. A su turno, el numeral 8° del artículo 111 del CPACA asignó a la Sala Plena de lo Contencioso de esta Corporación el ejercicio del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción y el artículo 136 del mismo código asignó al Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general dictadas en ejercicio

---

<sup>11</sup> Índice 37 del expediente digital 11001 03 15 000 2020 00945 00.

de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

53. El artículo 107 del CPACA creó las salas especiales de decisión, las cuales estarían encargadas de decidir los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo que esta les encomiende, lo cual se encuentra en consonancia con el artículo 29 del Acuerdo Número 080 de 2019 que asignó a las salas especiales de decisión, entre otros, «[...] 3. Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo [...]».

54. Finalmente, en sesión virtual número 10 llevada a cabo el 1º de abril del 2020, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado aprobó «asignar los controles inmediatos de legalidad a las salas especiales de decisión, de conformidad, entre otros, con los artículos 107-4, 185-1 y 111-8 del CPACA y 23, 29-3 y 42 del Acuerdo 080 de 2019».

55. De acuerdo con lo anterior, la Sala Especial de Decisión Núm. 20 es competente para decidir la presente controversia por virtud de las normas anteriormente señaladas, esto es, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994; los artículos 111 (numeral 8º), 107 y 136 del CPACA; el artículo 29 del Acuerdo Número 080 de 2019 y la decisión adoptada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, en sesión virtual número 10 de 1 de abril de 2020.

## II.2.- Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad

56. La Sala, previamente a la determinación del problema jurídico a resolver, deberá establecer si las Resoluciones números. 077 de 19 de marzo de 2020, 080 de 1º abril de 2020, 082 del 16 de abril de 2020, 088 del 26 de abril de 2020, 093 de 8 de mayo de 2020, 096 de 15 de mayo de 2020 y 101 de 3 de junio de 2020, expedidas por el Contador General de la Nación, pueden ser enjuiciadas a través del control inmediato de legalidad.

57. De acuerdo con lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 del CPACA, los presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad son los siguientes: (i) que se trate de medida generales; (ii) que las medidas sean dictadas en ejercicio de funciones administrativas; (iii) que las medidas sean expedidas por una autoridad del orden nacional, y (iv) que sean proferidas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

58. Lo primero que debe señalarse es que en las Resoluciones números: 077 de 19 de marzo de 2020<sup>12</sup>, modificada por la Resolución Núm. 080 de 1º abril de 2020, así como en las que decidieron extender sus efectos, se dispuso lo siguiente: i) suspender los términos, de manera general, en todas las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la Contaduría General de la Nación; ii) suspender la atención presencial al público, y iii) establecer canales de atención virtual para la atención de usuarios y recepción de peticiones; **medidas que pueden ser catalogadas como generales en cuanto se refieren a situaciones abstractas no relacionadas directa e inmediatamente con personas determinadas.**

59. En segundo lugar, y en lo atinente a que el acto se haya dictado en **ejercicio de la función administrativa**, se debe indicar que «[...] La función administrativa, puede

---

<sup>12</sup> Modificada por la Resolución Núm. 080 de 1º de abril de 2020, expedida por el Contador General de la Nación.

entenderse como aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones [...]»<sup>13</sup> y, en ese orden de ideas, es importante desatacar que, tanto las resoluciones principales como aquellas que prorrogaron sus medidas, fueron expedidas en desarrollo de las atribuciones legales y reglamentarias otorgadas al Contador General de la Nación, en especial, en ejercicio de las contenidas en el literal g) del artículo 3° de la Ley 298 de 1996, y en el numeral 8° del artículo 4 del Decreto N° 143 de 2004.

60. En tercer lugar, cabe resaltar que la Contaduría General de la Nación, de acuerdo con el artículo 354 de la Constitución Política, en consonancia con el artículo 1° de la Ley 298 de 1996, es una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía presupuestal, técnica, administrativa y regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación salarios y prestaciones, lo que significa que se trata de una **autoridad del orden nacional**.

61. Es en relación con las precitadas funciones y **como desarrollo de los Decretos Legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y 491 de 28 de marzo del mismo año** que la Contaduría dispuso la expedición de las citadas medidas administrativas.

62. Cabe poner de relieve que, si bien es cierto que la Resolución Núm. 077 de 19 de marzo de 2020 –acto principal- no fue expedida en vigencia del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, la realidad es que dicha decisión sí fue proferida en desarrollo de las medidas generales adoptadas en el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, por lo que también se encuentra configurado el citado requisito de procedibilidad frente a este acto administrativo.

63. Es importante recordar que el Decreto Núm. 417 de 17 de marzo de 2020 es un decreto legislativo, naturaleza a la cual se ha referido la Corte Constitucional en múltiples oportunidades.

64. Así, la Corte Constitucional, en la sentencia C-004 de 1992, sostuvo que la denominación de «*decreto legislativo*» no se limitaba a los decretos que desarrollan los estados de excepción, en tanto que comprende a estos últimos y, en tal sentido, señaló:

[...] 2. El numeral 7o. del artículo 241 de la Constitución Nacional, al asignar a la Corte Constitucional la función de "decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los Decretos Legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213, 215 de la Constitución" **no excluye a los que declaran uno de tales estados excepción ni circunscribe dicha competencia a los decretos que se dicten en desarrollo de la misma.** Como se ve, no hace excepción alguna al respecto.

Por tanto, **el decreto que declara el estado de excepción queda, por razón de su propia denominación [decreto legislativo], comprendido en el alcance de dicho precepto** y, como tal, está sujeto al control jurisdiccional de la Corte como quiera que el tenor literal de la norma en comento es claro al indicar que todos ellos son objeto de control [...] [Resaltado y subrayado fuera de texto]

65. En este mismo sentido, la Corporación, en la sentencia C-179 de 1994, señaló que:

[...] Como se ha reiterado, es deber del Gobierno Nacional exponer **en los decretos legislativos declarativos de los estados de excepción**, las razones que justifican tal determinación, todo ello con el fin de que esta Corporación pueda deducir la conexidad de las medidas que se adoptan con las causas que originaron la perturbación, al igual que facilitar el

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NÚMERO 9, Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, Sentencia de veintisiete (27) de mayo de dos mil veinte (2020), Radicado: 11001-0315-000-2020-00964-00, Asunto: Control inmediato de legalidad.

debido análisis de la proporcionalidad de las medidas y la eficacia de las mismas [...] [Resaltado y subrayado fuera de texto]

66. La Corporación, en la Sentencia C-466 de 2017, reiteró lo expuesto con anterioridad, al indicar:

[...] Tercero, habida cuenta del antecedente previsto en el Acto Legislativo 1 de 1968<sup>14</sup>, la Constitución de 1991 estableció el control judicial constitucional automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, según lo dispuesto en los artículos 212 a 215 de la Constitución, los cuales están desarrollados en los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991. La jurisprudencia constitucional ha definido los criterios a la luz de los cuales se ejerce este control, tal como se desarrollará en la última sección de esta sentencia, y, ha establecido que, **en todo caso, este control constitucional no solamente abarca los decretos legislativos de desarrollo sino también los decretos legislativos de declaratoria**<sup>15</sup> [...]» [Resaltado y subrayado fuera de texto]

67. Ahora bien, no debe olvidarse que el acto que declara el estado de excepción es un decreto especial, el cual es expedido con la finalidad de establecer las medidas necesarias para solventar situaciones de anormalidad, las que a su vez serán desarrolladas de manera temporal por el Gobierno Nacional.

68. Bien lo consideró esta Corporación en sentencia de 14 de julio del año en curso<sup>16</sup>, cuando señaló:

[...] Pero no se trata de un decreto legislativo cualquiera. Su expedición marca el punto de inflexión de la anormalidad, en la que, entre otras, el poder legislativo pasa a ser desarrollado temporalmente por parte del Gobierno. No obstante, su misión no se agota en esta declaración, pues se ha reconocido que en su contenido puede **anunciar** algunas de las medidas necesarias para la conjuración de las causas de la crisis, sobre las que recae igualmente el control constitucional de la Corte a través del juicio de suficiencia<sup>17</sup>, con el que se determina la aptitud global de las medidas en aras de superar las circunstancias que llevan a la declaratoria de los estados de excepción [...]

69. Nótese que si bien es cierto que las medidas que se anuncian en el decreto que declara el estado de excepción son desarrolladas principalmente por decretos legislativos, también lo es que pueden ser objeto de desarrollo a través de actos administrativos.

70. Así, en la sentencia precitada, la Sala Especial de Decisión Núm. 4, después de ratificar su competencia para conocer del control inmediato de legalidad, precisó:

[...] Ahora bien: debe manifestarse que, aunque las medidas anunciadas en el decreto de declaración de la situación de anormalidad son, principalmente, objeto de desarrollo por parte de los decretos legislativos que con posterioridad son dictados por el Presidente de la República y sus ministros, nada obsta para que éstas medidas sean desarrolladas directamente por parte de las autoridades administrativas, tal y como ha sido admitido por la jurisprudencia<sup>18</sup> del Consejo de Estado, al concluir que la materialización de los postulados del

---

<sup>14</sup> Acto Legislativo 1 de 1968. Art. 42, parágrafo: “...El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este Artículo, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento...”.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 2011. “...De ahí que el control de constitucionalidad deba ser estricto y riguroso para evitar la eventual vulneración de los postulados y preceptos superiores a los que deben sujetarse tanto su declaratoria, como los decretos de desarrollo de las facultades de las que temporalmente se inviste al Ejecutivo. La Corte ha sido constante en establecer que el control de constitucionalidad de los estados de excepción debe ser riguroso, estricto y de carácter integral, que se realiza tanto del decreto de declaratoria como de los decretos de desarrollo en donde se verifican los requisitos formales y materiales que se establecen en la Constitución, en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE), Ley 137 de 1994, y en los tratados y convenios internacionales sobre el tema firmados y ratificados por Colombia, que hacen parte del bloque de constitucionalidad y que son el parámetro de constitucionalidad del control de la declaratoria...”.

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N° 4. Magistrada Ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ. Bogotá D.C., catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01140-00.

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-070 de 2009. MM.PP. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez.

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala de Decisión Especial N° 2. Rad. 11001-03-15-000-2020-01013-00. M.P. César Palomino Cortés. Acto administrativo estudiado: Resolución 695 del 24 de marzo de 2020 de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ. Sentencia de 19 de mayo de 2020.

decreto declarativo mediante la expedición de actos generales permite a esta Corporación conocer de la legalidad de estas medidas a través del control inmediato de legalidad [...]<sup>19</sup>

71. Teniendo en cuenta lo anterior, para la Sala también resulta procedente ejercer el control inmediato de legalidad en relación con la Resolución Núm. 077 de 19 de marzo de 2020, al ser expedida como desarrollo de un decreto legislativo dictado durante los estados de excepción, esto es, el Decreto Legislativo Núm. 417 de 17 de marzo de 2020 y, además, porque en la resolución modificatoria de la misma se hace expresa alusión al Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020.

72. Y aunque la conexidad existente entre este decreto legislativo y el acto administrativo objeto de análisis es un asunto que se relaciona con el fondo de esta providencia, la Sala, considera que la mención del Decreto Legislativo Núm. 417 de 17 de marzo de 2020 no es una formalidad o un simple recuento normativo.

73. Por el contrario, la alusión que en ella se hace al decreto legislativo es el reconocimiento, por parte de la autoridad administrativa, de la insuficiencia de las atribuciones ordinarias con las que cuenta para hacer frente a la crisis económica y social originada por el contagio del Covid-19 y que se recrudeció por la expansión de la enfermedad en todo el territorio colombiano, máxime si una de las medidas de rango legislativo prevista en el mencionado decreto legislativo es la consistente en:

[...] el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 Y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, **se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.**

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, **se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos,** y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicios público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario [...]

74. En vista de lo anterior, para la Sala es claro que las resoluciones objeto de control fueron expedidas para cumplir con el objeto mismo de la entidad y con miras a atender lo dispuesto en el Decreto Legislativo Núm. 417 de 17 de marzo de 2020 y los artículos 3°, 5° y 6° del Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020<sup>20</sup>, normas mediante las

<sup>19</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N° 4. Magistrada Ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ. Bogotá D.C., catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01140-00.

<sup>20</sup> La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-242 de 2020 resolvió lo siguiente: «[...] **PRIMERO.-** Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de los artículos 1°, 2°, 3°, 9°, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Decreto Legislativo 491 de 2020, “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”.

**SEGUNDO.-** Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 4° del Decreto 491 de 2020, bajo el entendido de que, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos.

**TERCERO.-** Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 5° del Decreto 491 de 2020, bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes.

**CUARTO.-** Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, salvo la de su párrafo 1° que se declara **INEXEQUIBLE**, y la de su párrafo 2° en relación con el cual se declara la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA**, bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.

**QUINTO.-** Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 7° del Decreto 491 de 2020, salvo la expresión “de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales -FOMAG” contemplada en el inciso 2° del mismo que se declara **INEXEQUIBLE**.

cuales: (i) se permitió a las autoridades la prestación del servicio empleando las tecnologías de la información, exigiéndoles dar a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales lo prestarían y permitiendo, por razones sanitarias, la suspensión total o parcial de los servicios presenciales; (ii) se permitió la notificación o comunicación de actos administrativos por medios electrónicos, y (iii) se le entregó la facultad a las autoridades administrativas, mediante acto administrativo, de suspender los términos de las actuaciones administrativas atendiendo la emergencia sanitaria.

75. Iguales presupuestos de procedencia se entienden configurados respecto de la Resolución Núm. 101 de 3 de junio de 2020, con la única diferencia de que en tal resolución se reactivaron los términos en las actuaciones administrativas que habían sido suspendidos en los actos administrativos referidos en párrafos anteriores, y se prorrogó la medida de suspensión para la atención presencial al público.

76. En vista que se reúnen los presupuestos previstos en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 del CPACA para la procedencia del control inmediato de legalidad, la Sala procederá a determinar el problema jurídico que debe resolverse en el presente asunto.

### **II.3.- El problema jurídico**

77. El problema jurídico que debe decidir esta Sala de Decisión se contrae a determinar si las Resoluciones números: 077 de 19 de marzo de 2020, 080 de 1° abril de 2020, 082 del 16 de abril de 2020, 088 del 26 de abril de 2020, 093 de 8 de mayo de 2020, 096 de 15 de mayo de 2020 y 101 de 3 de junio de 2020, expedidas por el Contador General de la Nación, se encuentran acordes, en sus aspectos formal y material, con las normas superiores que le han debido servir de fundamento y con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado excepción y que sirvieron como sustento para su expedición.

### **II.4.- El control inmediato de legalidad y sus características**

78. Para efectos de abordar el problema jurídico resulta necesario establecer las características del control inmediato de legalidad.

79. El control inmediato de legalidad se encuentra previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 136 y 185 del CPACA y tiene como finalidad la revisión de las medidas de carácter general que se dicten por las diferentes autoridades, tanto del orden nacional como territorial, en ejercicio de la función administrativa, con miras a desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

---

**SEXTO.-** Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 8°, bajo el entendido de que la medida contenida en el mismo se hace extensiva también a los permisos, autorizaciones, certificados y licencias que venzan dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y que no pudieron ser renovadas en vigencia de la misma debido a las medidas adoptadas para conjurarla. En consecuencia, las referidas habilitaciones se entenderán prorrogadas por el tiempo faltante para completar el término de un mes previsto por el legislador.

**SÉPTIMO.-** Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 10 del Decreto 491 de 2020, bajo el entendido de que las medidas contenidas en el mismo tendrán vigencia únicamente durante el desarrollo de la emergencia sanitaria.

**OCTAVO.-** Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** del artículo 12 del Decreto 491 de 2020 [...]».

80. Las decisiones judiciales de esta corporación<sup>21</sup> han establecido como características de este medio de control, las siguientes:

81. Es un control que tiene carácter jurisdiccional, en la medida en que tanto el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 como el artículo 136 del CPACA le entregan a esta jurisdicción el trámite de dicho medio de control para que culmine, conforme el artículo 185 del CPACA, con una sentencia judicial. Al respecto el citado artículo señala:

[...] 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional [...].

82. Es un control automático y oficioso toda vez que no se requiere acudir al medio de control de nulidad para que esta jurisdicción asuma el enjuiciamiento de las medidas generales y en tanto el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 así como el artículo 136 del CPACA señalan que las autoridades deben enviar los actos administrativos que expidan dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, agregando la última norma que, si el envío no se efectuare, la autoridad judicial aprehenderá de oficio su conocimiento.

83. Es un control autónomo puesto que es posible el control de los actos administrativos generales expedidos como desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, incluso antes de que la Corte Constitucional se pronuncie frente a la constitucionalidad del decreto legislativo que declara tal estado o de los decretos legislativos que lo desarrollan. Al respecto se ha indicado que:

[...] si la Corte Constitucional se ha pronunciado previamente deben acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad, "pero sin que suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo"<sup>22</sup> [...]<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Sentencia de diez y seis (16) de junio de dos mil nueve (2009). Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA)

CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO. Sentencia de cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA)

CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Sentencia de cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Sentencia de veintinueve (29) de octubre de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00744-00(CA).

CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Sentencia de veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-15-000-2015-02578-00(CA).

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN 6. Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO. Sentencia de dos (2) de junio de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-001059-00.

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN Núm. 2. Consejero ponente: CESAR PALOMINO CORTÉS. Sentencia de diecinueve (19) de mayo de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01013-00.

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NÚMERO 10. Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Sentencia de once (11) de mayo de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00944-00.

<sup>22</sup> Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: "Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción

84. Es un control integral y esto implica que:

[...] es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

“En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137 [...]”<sup>24</sup>.

85. Es posible el enjuiciamiento de los actos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción por vía del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad o nulidad según el caso, siempre que se invoque la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

86. De acuerdo con el artículo 189 del CPACA, la sentencia que declare la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos *erga omnes* sólo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen, lo que implica que la sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa y, por ello, como se indicó anteriormente, resulta posible que en el futuro se produzca otro pronunciamiento que verse sobre aspectos distintos a los analizados en este medio de control.

## II.5.- El alcance del control integral

87. Las decisiones judiciales de esta corporación judicial han señalado que el control integral que se realiza en este medio de control implica:

[...] el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad **formal y material** (proporcionalidad y conexidad)<sup>25</sup> con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento [...]”<sup>26</sup>.

88. Es así como el control integral impone un control formal y material. El control formal implica que se «[...] *deberá examinar si el acto administrativo general cumplió con las formalidades necesarias para su expedición, de cara y acorde al marco de las medidas de excepción [...] Compuesto por tres (3) estadios de análisis -competencia, motivación y requisitos formales propiamente dichos [...]*»<sup>27</sup>.

---

en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: [...] 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”.

<sup>23</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN 6, MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO. Sentencia de dos (2) de junio de dos mil veinte (2020), Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01059-00.

<sup>24</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Sentencia de veintinueve (29) de octubre de dos mil trece (2013), Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00744-00(CA).

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

<sup>26</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Sentencia de veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-15-000-2015-02578-00(CA).

<sup>27</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NÚMERO 4. Magistrada ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ. Sentencia de dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01201-00. En similar sentido: CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE

89. En relación con el control material «[...] se escudriñará lo atinente a la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar el Estado de Excepción, y la proporcionalidad de sus disposiciones [...]»<sup>28</sup>.

## II.6.- Control formal de los actos objeto del proceso

90. En lo que tiene que ver con el sujeto competente para la expedición de las Resoluciones números: 077 de 19 de marzo de 2020, 080 de 1° abril de 2020, 082 del 16 de abril de 2020, 088 del 26 de abril de 2020, 093 de 8 de mayo de 2020, 096 de 15 de mayo de 2020 y 101 de 3 de junio de 2020, se debe indicar que, de conformidad con el artículo 3° de la Ley 298 de 1996, modificado por el Decreto Núm. 143 de 2004, las funciones asignadas al despacho del Contador General de la Nación son las siguientes:

«[...] **Artículo 4°.** Despacho del Contador General de la Nación. Son funciones del Despacho del Contador General de la Nación las siguientes:

1. Uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública; elaborar el Balance General y determinar las normas contables que deben regir en el país para el sector público.
2. Llevar la Contabilidad General de la Nación, para lo cual expedirá las normas de reconocimiento, valuación y revelación de la información de los organismos públicos.
3. Consolidar la Contabilidad General de la Nación, con la de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, para lo cual fijará las normas, criterios y procedimientos que deberán adoptar los gobernadores, alcaldes y demás funcionarios responsables del manejo de dichas entidades a fin de adelantar la respectiva fase del proceso de consolidación, así como para la producción de la información consolidada que deberán enviar a la Contaduría General de la Nación.
4. Elaborar el Balance General, para someterlo a la auditoría de la Contraloría General de la República y presentarlo al Congreso de la República, por intermedio de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, dentro del plazo previsto por la Constitución Política.
5. Fijar los objetivos y características del Sistema Nacional de Contabilidad Pública, referido en la ley.
6. Crear y organizar grupos internos de trabajo, a fin de desarrollar con eficiencia y eficacia los objetivos, políticas, planes y programas de la entidad.
7. Impartir instrucciones de carácter general sobre aspectos relacionados con la contabilidad pública.
- 8. Expedir los actos administrativos que le corresponden, así como los reglamentos, manuales e instructivos que sean necesarios para el cabal funcionamiento de la Contaduría General de la Nación.**
9. Suscribir los contratos y ordenar los que requiera la Contaduría General de la Nación, de conformidad con la ley.

---

DECISIÓN NÚMERO 10. Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Sentencia de once (11) de mayo de dos mil veinte (2020). Expediente: 11001-03-15-000-2020-00944-00

<sup>28</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NÚMERO 10. Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Sentencia de once (11) de mayo de dos mil veinte (2020). Expediente: 11001-03-15-000-2020-00944-00

10. Decidir los recursos de reposición y las solicitudes de revocatoria directa interpuestos contra los actos que expida la Contaduría General de la Nación en cumplimiento de sus funciones.

11. Establecer políticas sobre control interno contable que garanticen que la información financiera de la entidad sea confiable, oportuna y útil, según lo previsto en el artículo 4° de la Ley 298 de 1996 y las demás normas que los modifiquen o complementen.

12. Designar y distribuir competencias entre las distintas dependencias para el mejor desempeño de las funciones de la Contaduría General de la Nación.

13. Decidir sobre las actividades de carácter nacional e internacional en las cuales deba participar la Contaduría General de la Nación.

14. Nombrar, remover y determinar todas las situaciones administrativas de los servidores públicos de la Contaduría General de la Nación, de conformidad con las necesidades de la entidad y las disposiciones legales.

15. Establecer, mantener y perfeccionar el sistema de control interno de acuerdo con la misión, naturaleza y estructura de la Contaduría General de la Nación.

16. Aprobar el plan estratégico de la entidad y los planes, programas, proyectos y procedimientos que en desarrollo de aquel sean sometidos a su consideración.

17. Fijar las políticas para la implementación y actualización de los manuales de procesos y procedimientos de la entidad.

18. Aprobar los anteproyectos de presupuesto de funcionamiento e inversión de la Contaduría General de la Nación.

19. Aprobar los informes sobre los proyectos y acciones que vaya a ejecutar la Contaduría General de la Nación durante la vigencia fiscal respectiva, los cuales deben ser remitidos a la Comisión Nacional para la Moralización y a la Comisión Ciudadana de Lucha contra la Corrupción, dentro de los términos y condiciones previstos en la ley.

20. Expedir las certificaciones y refrendaciones a que se refieren las Leyes 617 de 2000, 715 y 716 de 2001 y demás normas que la modifiquen o adicionen.

21. Adelantar y fallar la segunda instancia de los procesos disciplinarios contra los funcionarios de la Contaduría General de la Nación, en los términos establecidos en la legislación vigente sobre la materia.

22. Analizar y conceptuar sobre los asuntos jurídicos y procesos judiciales relacionados con la Contaduría General de la Nación.

23. Participar en la formulación de políticas en la administración del Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF, y del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública.

24. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia. [...] (Negrillas fuera del texto).

91. Para la Sala, la competencia del Contador General de la Nación puede encuadrarse dentro de la función prevista en numeral 8° del artículo 4° del Decreto Núm. 143 de 21 de enero de 2004, puesto que: (i) la expedición de las resoluciones objeto de control responden a la necesidad de adoptar medidas tendientes a garantizar el cabal funcionamiento de la entidad en las circunstancias adversas de la pandemia del coronavirus y a la necesidad de salvaguardar la salud de sus funcionarios, contratistas y usuarios; (ii) le corresponde a dicho servidor público expedir los reglamentos necesarios

para ejercer la precitada función, y (iii) el Contador General de la Nación actúa como representante legal de la mencionada unidad administrativa especial.

92. Esta competencia encuentra complemento en lo dispuesto en el acápite de medidas generales enunciadas en el Decreto Legislativo Núm. 417 de 17 de marzo de 2020, dentro de las cuales se previó que las autoridades públicas podían expedir normas «[...] que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales [...]».

93. También resulta armónica con el artículo 6° del Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020, en la medida en que estas normas señalan que por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia causada por la propagación de la enfermedad por coronavirus, podrán suspenderse, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas, en relación, como es obvio, con las funciones que desarrolla la Contaduría General de la Nación.

94. Aunado a ello, debe indicarse que el artículo 3° del Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020 determinó que las autoridades administrativas deberán propender por que la prestación de los servicios a su cargo se lleve a cabo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones, dando a conocer la página *web* o los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.

95. En lo que atañe a la ampliación de términos para la atención de peticiones, es claro que el artículo 5° del Decreto Legislativo Núm. 491 también previó dicha posibilidad, en tanto que modificó los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, otorgando un mayor tiempo de respuesta a las autoridades públicas.

96. Por otro lado, del contenido de las resoluciones cuestionadas es posible evidenciar su objeto y los motivos que llevaron a la administración a adoptar las medidas dispuestas.

97. En efecto, en cuanto al objeto de las Resoluciones que dispusieron la suspensión de términos y sus correspondientes prórrogas, esto es, «[...] el asunto de que trata y sobre el cual recae la declaración [...]»<sup>29</sup>, como se indicó anteriormente, es el consistente en: i) suspender los términos de manera general en todas las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la Contaduría General de la Nación; ii) suspender la atención presencial al público, y iii) establecer canales de atención virtual para la atención de usuarios y recepción de peticiones; objeto que se encuentra posible, lícito y determinado.

98. En el mismo sentido, se observa que el objeto de la Resolución Núm. 101 de 3 de junio de 2020, consistente en levantar la suspensión de términos ordenada en las precitadas resoluciones y que mantuvo la suspensión de atención presencial al público, también resulta lícito, determinado y posible, en tanto que, si bien se reanudaron las actividades administrativas a cargo de la entidad en vigencia de la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social, lo cierto es que se prorrogó la suspensión de atención presencial al público y con ello se les garantizó a los usuarios la continuidad en la prestación de servicios y recepción de peticiones a través de canales digitales como lo ordena el artículo 3° del Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo

---

<sup>29</sup> BERROCAL GUERRERO, Luís Enrique: Manual del Acto Administrativo, 7ª ed., Bogotá, Editorial Librería Ediciones del Profesional Ltda, 2015. Pág. 97.

de 2020, salvaguardando, en todo caso, la salud de los empleados, contratistas y usuarios de la entidad.

99. En cuanto a los motivos que llevaron a la administración a expedir las resoluciones objeto de control, es decir, «[...] el soporte fáctico y jurídico del sentido y alcance de la declaración o contenido del acto administrativo [...]»<sup>30</sup>, se tiene que la Contaduría General de la Nación invocó como sustento jurídico: (i) la Resolución Núm. 385 de 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional; (ii) el Decreto Legislativo Núm. 417 de 17 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional y por la cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, (iii) el Decreto Legislativo Núm. 637 de 6 de mayo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional y por la cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, y (iv) el Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de 2020, expedido por el Gobierno Nacional al amparo del estado de excepción y por el cual se adoptaron 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.

100. Como soporte fáctico de sus decisiones la Contaduría señaló que, a fin de garantizar el debido proceso de los usuarios la entidad, consideró necesaria la suspensión de los términos en los procesos y actuaciones administrativas que se surten ante ella, y hasta tanto se mantuvieran las condiciones de salubridad y de orden técnico que hicieran necesaria las mencionadas determinaciones.

101. Además, señaló que ante la expansión del virus y para efectos de garantizar la salud de los servidores públicos, contratistas y usuarios de los servicios que desarrolla la entidad, se hacía necesaria la suspensión presencial de aquel, resaltando que su prestación se llevaría a cabo mediante las tecnologías de la información y las comunicaciones.

102. Así las cosas, tanto las Resoluciones Números: 077 de 19 de marzo de 2020<sup>31</sup>, 080 de 1º de abril de 2020, 082 del 16 de abril de 2020, 088 del 26 de abril de 2020, 093 de 8 de mayo de 2020 y 096 de 15 de mayo de 2020, como la 101 de 3 de junio de 2020, presentan el soporte fáctico y jurídico del sentido y alcance de su contenido, sin que la Sala encuentre reparo respecto de tal aspecto.

103. Finalmente, no se advierte la omisión de requisito alguno para efectos de su expedición y, además, están presentes el encabezado, el número de identificación, la fecha de expedición, la referencia expresa a las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas, la parte resolutive y la firma del servidor público que la suscribe.

## **II.7.- El control material de los actos objeto de control**

104. La Sala de Decisión procederá al estudio de los aspectos materiales del acto administrativo controlado, esto es su conexidad con las normas en las que se basa y la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

---

<sup>30</sup> BERROCAL GUERRERO, Luís Enrique: Manual del Acto Administrativo, 7ª ed., Bogotá, Editorial Librería Ediciones del Profesional Ltda, 2015. Pág. 99-100.

<sup>31</sup> Modificada por la Resolución Núm. 080 de 1º de abril de 2020, expedida por el Contador General de la Nación.

## II.7.1.- La conexidad

105. La conexidad implica establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Es así como «[...] hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa [...]»<sup>32</sup>.

106. En efecto, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto Núm. 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, el cual fue declarado ajustado a la Carta Política por la Corte Constitucional, como se indica en la Sentencia C-145 de 2020<sup>33</sup>.

107. En virtud de tal declaración, se autorizó al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

108. El decreto tuvo como presupuestos fácticos: (i) la salud pública, y (ii) los aspectos económicos tanto en el ámbito nacional como internacional.

109. El presupuesto fáctico asociado a la salud pública tiene como eje central el brote de la enfermedad por coronavirus que, por su velocidad de propagación y escala de transmisión, generó una emergencia de esa naturaleza tanto en el mundo como en el país y determinó la declaratoria del estado de emergencia sanitaria mediante la Resolución Núm. 385 de 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministro de Salud y Protección Social, en virtud del cual se adoptaron ciertas medidas para prevenir y controlar la propagación del Covid-19 y mitigar sus efectos, las cuales no fueron suficientes para contener el avance de la epidemia.

110. En lo que se refiere a los aspectos económicos, se subraya que, en el ámbito nacional, el vertiginoso escalamiento del brote de la enfermedad por coronavirus tiene afectaciones en el sistema económico de magnitudes impredecibles e incalculables, toda vez que: (i) el sistema de salud, al no encontrarse preparado para atender una emergencia de salud de esta magnitud, requiere un apoyo fiscal urgente; (ii) la actividad económica de los colombianos se vio repentinamente afectada y restringida por las medidas para controlar la epidemia que produce reducciones significativas en sus ingresos; (iii) hubo una caída sorpresiva y abrupta de los precios internacionales del petróleo produce efectos en la cotización del dólar de los Estados Unidos de América y en los ingresos de la Nación, y (iv) los sectores del turismo y la aeronáutica han tenido una inmensa afectación por la restricción de los viajes domésticos e internacionales y el arribo de cruceros.

111. En lo que se refiere al ámbito internacional, se hizo referencia al recorte que realizó la Reserva Federal de los Estados Unidos de América, al deterioro de los mercados financieros internacionales, a la menor demanda global y a la caída en las perspectivas de crecimiento mundial.

---

<sup>32</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Sentencia veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 11001-03-15-000-2015-02578-00(CA).

<sup>33</sup> «[...] Declarar exequible el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional” [...]».

112. Respecto del presupuesto valorativo y siguiendo para el efecto la sentencia C-670 de 2015 de la Corte Constitucional, el decreto subrayó que la expansión del brote de la enfermedad por coronavirus comporta una grave afectación del orden económico y social del país lo que justifica la declaratoria del estado de emergencia, haciendo alusión a las vidas humanas que podrían perderse si no se adoptan medidas inmediatas y efectivas de contención y mitigación, así como a las afectaciones de los mercados nacionales e internacionales y del mercado laboral, todo lo cual debe ser atendido con medidas extraordinarias.

113. Como justificación de la declaratoria del estado de emergencia se resaltó la insuficiencia de las atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia de la enfermedad por coronavirus, que hace necesaria la adopción de medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis.

114. Es así como la adopción de medidas de rango legislativo busca el fortalecimiento de las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis mediante la protección a la salud de los colombianos y la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

115. El Decreto Núm. 417 de 17 de marzo de 2020, en su parte motiva, establece algunas medidas que pretende adoptar el Gobierno Nacional, de las cuales se deben resaltar las siguientes:

[...] Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

[...]

Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 Y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicios público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario [...].».

116. No obstante, el artículo 3° de la parte resolutive del decreto señala, igualmente, que:

[...] El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas acabo [...].

117. En virtud del mencionado decreto, se expidió el Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020, por el cual se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica.

118. Dentro de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo Núm. 491 de 2020, se deben resaltar las contenidas en los artículos 3°, 4°, 5° y 6° relacionadas con la prestación de los servicios a cargo de las autoridades; la notificación o comunicación de actos administrativos; la ampliación de los términos para dar respuesta a peticiones y la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, que al tenor señalan lo siguiente:

[...] Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.

En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.

En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo. En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. Las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.

Artículo 4. Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones. Las autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del presente Decreto, deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el presente artículo.

El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.

En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011. Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.

[...]

Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto<sup>34</sup>, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.

Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el

---

<sup>34</sup> El artículo 1° del citado decreto legislativo indica lo siguiente: «[...] Artículo 1. Ámbito de aplicación. El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades [...]».

presente artículo. Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales [...].

119. El Decreto Legislativo número 491 de 28 de marzo de 2020 sustentó la adopción de las medidas allí previstas, de la siguiente forma:

[...] Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

(...)

Que las entidades y organismos del Estado deben proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios esenciales estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

Que de conformidad con lo anterior se hace necesario tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

Que según cifras del Sistema Único de Información de Trámites -SUIT, a la fecha Colombia cuenta con 68.485 trámites y procesos administrativos que deben adelantar los ciudadanos, empresarios y entidades públicas ante entidades del Estado, de los cuales 1.305 se pueden hacer totalmente en línea, 5.316 parcialmente en línea y 61.864 de forma presencial.

Que es necesario tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.

Que el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que, «Salvo forma legal especial, y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. [...] 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción [...]».

Que los términos establecidos en el precitado artículo resultan insuficientes dadas las medidas de aislamiento social tomadas por el Gobierno nacional en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y las capacidades de las entidades para garantizarle a todos sus servidores, especialmente en el nivel territorial, los controles, herramientas e infraestructura tecnológica necesarias para llevar a cabo sus funciones mediante el trabajo en casa, razón por la cual se hace necesario ampliar los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, con el propósito de garantizar a los peticionarios una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada.

(...)

Que los métodos alternativos de resolución de conflictos constituyen una herramienta eficaz, eficiente y económica para garantizar el acceso a la justicia de la población colombiana, entre los cuales se encuentran la conciliación regulada en la Ley 640 de 2001, el procedimiento de insolvencia de persona natural no comerciante regulado en la Ley 1564 de 2012, y el arbitraje y la amigable composición regulados en la Ley 1563 de 2012.

Que en las condiciones actuales el normal desarrollo de los procesos y actuaciones referentes a estos métodos puede verse alterado, generando riesgos, incertidumbre e inseguridad jurídica.

Que, en virtud de las medidas adoptadas por las autoridades competentes para hacer frente a la crisis actual y con el fin de garantizar la seguridad jurídica y proteger los derechos de los usuarios y operadores que adelantan procesos de conciliación, insolvencia de persona natural no comerciante, arbitraje y amigable composición en todo el territorio nacional, se hace necesario disponer la posibilidad de suspender los términos de estos procesos cuando las circunstancias lo ameriten y dictar medidas para la prestación de los respectivos servicios, promoviendo la utilización de medios tecnológicos y los servicios virtuales.

(...)

Que acogiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, se deben adoptar medidas para proteger el trabajo en el sector público, implementando mecanismos que promuevan e intensifiquen el trabajo en casa, así como adoptar medidas para que por razones de la emergencia no se terminen o suspendan las relaciones laborales o contractuales en el sector público.

Que, de igual manera, se debe garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar los servicios que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garanticen el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado [...].

120. Ahora bien, en este punto resulta importante traer a colación algunos de los condicionamientos efectuados por la Corte Constitucional en la sentencia C-242 de 2020, en relación con la constitucionalidad del Decreto 491 de 2020, en especial, los atinentes a la suspensión de términos administrativos y a la ampliación de términos para atender peticiones.

121. Al respecto, cabe resaltar que la Corte declaró la exequibilidad condicionada de los artículos 5º y 6º del citado decreto legislativo y, además, resolvió declarar inexecutable el párrafo de este último artículo.

122. En relación con el citado artículo 5º, la Corte Constitucional consideró que la ampliación de los plazos para dar respuesta a las peticiones se encontraba acorde con la Constitución Política, por cuanto era una medida de carácter temporal, orientada a satisfacer un fin constitucional, esto es, *«[...] el buen funcionamiento de la administración, el cual se ha visto afectado por las consecuencias derivadas de la pandemia, otorgándoles a las autoridades un término mayor para resolver ciertas peticiones, a fin de que al mismo tiempo puedan gestionar otros asuntos en medio de las dificultades que implica la imposibilidad de desarrollarlos de forma presencial con las herramientas e infraestructura ordinaria[...]»*.

123. Sin embargo, la mencionada autoridad judicial decidió hacer una modulación respecto de dicho artículo, en el sentido de señalar que, los nuevos plazos establecidos por el legislador temporal para la atención de peticiones, también le eran aplicables a los

particulares que deben contestar peticiones en las mismas condiciones que las autoridades<sup>35</sup>.

124. Por su parte, en lo que atañe a la suspensión de términos de las actuaciones en sede administrativa –artículo 6-, se efectuaron ciertos condicionamientos.

125. Se declaró la inexecuibilidad del párrafo primero del artículo 6º -norma que habilitaba expresamente la suspensión de términos frente al pago de sentencias judiciales-, con fundamento en lo siguiente:

[...] [E]sta Corte considera que la suspensión del pago de sentencias constituye una limitación del derecho a la tutela judicial efectiva que:

(i) No es claro de qué manera se encamina a conjurar la causa del estado de emergencia causado por el coronavirus COVID-19 o sus efectos en la administración pública;

(ii) No fue motivada de manera suficiente por el Gobierno Nacional, quien omitió señalar la razón por la cual se hacía necesario adoptar esta medida a pesar de sus consecuencias para los ciudadanos afectados; y

(iii) Resulta desproporcionada, pues le impone una carga adicional y desmesurada a quien ya tuvo que someterse a un proceso judicial para defender sus intereses, máxime cuando el acto normativo en control, en otras disposiciones, garantiza la continuidad de la actividad estatal a través del uso de las tecnologías, por lo que no se vislumbra una explicación válida y razonable que justifique el cese temporal de estos pagos.

6.168. Así las cosas, la Corte declarará inexecutable el párrafo 1º del artículo 6º del Decreto 491 de 2020 por no cumplir con las exigencias constitucionales propias de la legislación excepcional, pues afecta un derecho fundamental de forma desproporcionada, sin que exista una motivación suficiente o una evidente finalidad imperiosa [...]

126. Del mismo modo, se indicó que el párrafo 2 del artículo 6º - suspensión del pago por sanciones moratorias a cargo de fondos de cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios-, se encontraba conforme con la Carta Política, siempre y cuando tal decisión fuese motivada a través de acto administrativo y se demostrara que existió una imposibilidad material de cumplir con la deuda pendiente de pago por razones relacionadas con la pandemia y no por motivos administrativos de otra índole.

127. Finalmente se señaló, como aspecto transversal de los condicionamientos efectuados, que la suspensión de términos no podía interrumpir o suspender los procedimientos relativos a la efectividad de derechos fundamentales.

128. En ese orden de ideas, es dable colegir que la suspensión de términos administrativos debe tener condicionamientos frente a las siguientes actuaciones: i) los procedimientos relativos a la efectividad de derechos fundamentales, (ii) el pago de sentencias judiciales, y (ii) el pago de sanciones moratorias a cargo de los fondos de cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios.

129. Así las cosas, para la Sala es claro que los efectos y alcances dados por la Corte Constitucional respecto de los artículos 5º y 6º del Decreto Legislativo 491 de 2020, deben ser tenidos en cuenta para resolver el control inmediato de legalidad de la referencia, en tanto que estos permiten identificar el alcance de la suspensión de términos administrativos en el contexto del estado de emergencia económica, social y ecológica

---

<sup>35</sup> Cfr. Artículos 32 y 33 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

decretado como consecuencia de los efectos adversos de la pandemia del coronavirus y su correlación con los principios y derechos establecidos en la norma superior.

130. Descendiendo al análisis concreto del artículo primero de la Resolución 077 de 19 de marzo de 2020 –acto principal-, la Sala observa que, en principio, la suspensión de los términos legales de los procesos y actuaciones administrativas que se surten en las diferentes dependencias de la Contaduría General de la Nación, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud, se deriva de las facultades previstas en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, acto a través del cual se autorizó a las autoridades administrativas para que, por razones del servicio y como consecuencia de la emergencia, pudieran suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

131. No obstante la existencia de tal conexidad, la Sala considera que la expresión «*resolución de peticiones*», contenida en el artículo 1° del citado acto, debe ser declarada nula, en razón a que a partir de tal expresión se deriva la consecuencia de suspender los términos administrativos atinentes al derecho de petición, desconociendo que, conforme los principios y derechos establecidos en la Carta Política, a las autoridades administrativas no les estaba dada la facultad de interrumpir o suspender los procedimientos relativos a la efectividad de un derecho fundamental.

132. Además, por cuanto, tal medida resulta ser contradictoria con lo dispuesto en el artículo segundo de la misma resolución, en el que se resolvió suspender la atención presencial al público, pero con la finalidad de prestar dichos servicios a través de canales virtuales -medios tecnológicos idóneos para radicar y atender peticiones respetuosas, en los términos del artículo 15 del CPACA<sup>36</sup>-, razón por la que no se explica la necesidad de suspender los procedimientos relacionados con este derecho fundamental.

133. Nótese que, si bien la suspensión de términos administrativos no es totalmente contraria al desarrollo del Decreto Legislativo Núm. 417 de 2020 –norma vigente al momento de la expedición del acto analizado-, también lo es que la misma no puede ser absoluta y con desconocimiento de otras garantías fundamentales como el derecho de petición.

134. Con fundamento en lo anterior, se declarará la nulidad del apartado «*resolución de peticiones*» contenido en el artículo 1° del artículo, bajo el entendido de que la suspensión de términos de los procedimientos administrativos correspondientes al derecho de petición, es una medida general contraria al ordenamiento jurídico y que transgrede el derecho fundamental previsto en el artículo 23 Constitución Política.

135. De otro lado, la Sala estima que la medida adoptada en el artículo segundo de la Resolución Núm. 077 de 19 de marzo de 2020, en el cual se ordenó, por razones sanitarias, la suspensión total del servicio presencial en las sedes físicas de la Contaduría General de la Nación y se indicó que los servicios seguirían siendo prestados a través del uso de las tecnologías de la información, guarda conexidad con lo dispuesto en el Decreto Legislativo Núm. 417 de 17 de marzo de 2020., toda vez que, a fin de garantizar las condiciones necesarias de salud, evitar el contagio de la enfermedad por coronavirus y su propagación, resultaba necesaria la adopción de medidas por parte de las entidades del Estado y de los particulares para restringir el contacto de los habitantes, sin afectar la

---

<sup>36</sup> «[...] **ARTÍCULO 15. PRESENTACIÓN Y RADICACIÓN DE PETICIONES.** <Artículo **CONDICIONALMENTE** exequible> <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. **Las peticiones podrán presentarse** verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y **a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos.**[...]>»

prestación del servicio público a cargo de dicha entidad, por lo que se declarará la validez de la misma.

136. Por último, frente a los artículos tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo de la resolución principal -Resolución 077-, la Sala encuentra que los mismos se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico, toda vez que:

137. i) La facultad de revisar el acto administrativo en cualquier momento y derogarlo «[...] no está atada o condicionada a causales y formalidades específicas, no tiene limitaciones de tiempo, modo, etc., distintas a la de cualquier acto discrecional y a las que correspondan al acto objeto de la derogación, debido a que aquí sí tiene plena aplicación el principio de que en derecho las cosas se deshacen como se hacen [...]»<sup>37</sup>.

138. Se entiende que, mediante la derogación la misma autoridad: «[...] es la que hace desaparecer el acto administrativo del mundo jurídico, por razones de conveniencia o de oportunidad, es decir, por razones políticas en el buen sentido de la palabra, que son los ingredientes que están en la base de las decisiones discrecionales y, por ende, de la derogación [...]»<sup>38</sup>.

139. ii) La posibilidad de levantar la suspensión de términos automáticamente responde a la necesidad de tomar medidas transitorias para efectos de conjurar los efectos o adversidades surgidos como consecuencia de la pandemia del coronavirus (artículo 4º).

140. iii) La orden de adoptar medidas necesarias en relación con los trámites que se encontraban en curso antes de la expedición del acto en cuestión, dejando la correspondiente constancia, atiende a la necesidad de garantizar el debido proceso de los usuarios (artículo 5º).

141. La publicidad del acto administrativo y su fecha de entrada en vigencia, resultan ser requisitos indispensables para la eficacia del mismo y su oponibilidad a terceros, lo cual también se encuentra contemplado en el artículo 65 y subsiguientes del CPACA.

142. Por su parte, en lo que atañe a las Resoluciones números 080 de 1º abril de 2020, 082 del 16 de abril de 2020, 088 del 26 de abril de 2020, 093 de 8 de mayo de 2020 y 096 de 15 de mayo de 2020, la Sala advierte que se cumplen los mismos presupuestos de legalidad de la Resolución No. 077 de 19 de marzo de 2020 –anteriormente analizada-, salvo en lo que concierne al tratamiento del derecho de petición, comoquiera que en dichas decisiones administrativas sí se estableció con claridad que las peticiones serían atendidas de acuerdo con lo establecido en el artículo 5º del Decreto 491 de 2020<sup>39</sup>.

143. Sin embargo, y en atención a que en estas resoluciones nada se dispuso respecto del pago de sentencias judiciales y el pago de sanciones moratorias a cargo de los fondos de cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, se dispondrá declarar su validez condicionada en el entendido de que, respecto de la suspensión de términos decretadas en las mismas, se encuentran exceptuadas dichas actuaciones.

---

<sup>37</sup> BERROCAL GUERRERO, Luís Enrique: Manual del Acto Administrativo, 7ª ed., Bogotá, Editorial Librería Ediciones del Profesional Ltda, 2015. Pág. 532.

<sup>38</sup> BERROCAL GUERRERO, Luís Enrique: Manual del Acto Administrativo, 7ª ed., Bogotá, Editorial Librería Ediciones del Profesional Ltda, 2015. Pág. 531 y 532.

<sup>39</sup> Al respecto, ver los artículos 3º de las Resoluciones números: 080, 082, 088, 093 y 096 de 2020.

144. De otro lado, es menester hacer un análisis adicional de conexidad frente a las Resoluciones 093 y 096 de 2020, teniendo en cuenta que en las mismas se tuvo como sustento el Decreto Legislativo Núm. 637 de 6 de mayo de 2020, por medio del cual se decretó nuevamente 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 del mismo.

145. Al respecto, se debe indicar que tales actos administrativos también guardan relación estrecha de conexidad con el citado decreto legislativo, en la medida de que las contingencias económicas, sociales y ecológicas que surgieron como consecuencia de la pandemia del coronavirus, requirieron decretar nuevamente un estado de excepción, y con ello permitir al Gobierno Nacional y a las autoridades administrativas la expedición de normas encaminadas a conjurar la crisis sanitaria, entre estas, la posibilidad de suspender términos en las actuaciones administrativas.

146. Pasando al siguiente punto de análisis, puede afirmarse que las medidas generales adoptadas en la Resolución No. 101 de 3 de junio de 2020, en las que se dispuso levantar la suspensión de términos administrativos en la Contaduría General de la Nación y se prorrogó la suspensión de la atención presencial al público en las sedes físicas de la entidad, encuentran sustento en el artículo 3° del Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020, toda vez que, como se vio con antelación, las autoridades administrativas estaban habilitadas para prestar sus servicios de manera no presencial siempre que se dieran a conocer los canales y medios tecnológicos a través de los cuales se iban a prestar los servicios a su cargo, por lo que al encontrarse dadas las condiciones de tipo técnico y tecnológico, al representante de la entidad le estaba plenamente dada la facultad de reactivar los términos suspendidos.

147. Cabe resaltar que los artículos cuarto y quinto de los actos objeto del presente control inmediato de legalidad se refieren, por un lado, a la publicación en el diario oficial y en la página web institucional de la Contaduría General de la Nación y, por el otro, a la fecha en que entraran en vigor las decisiones adoptadas, propósito de publicidad de este tipo de actos y condición necesaria para su oponibilidad, conforme al artículo 65 del CPACA.

148. Ahora bien, la Sala observa que existe una inconsistencia frente a la entrada en vigor de la Resolución No. 101 de 2020, toda vez que la misma dispuso que entraba a regir a partir de su publicación, esto es, a partir del 3 de junio de 2020 y para dicho momento, conforme se ordenó en el artículo 4° de la Resolución No. 093 de 8 de mayo, ya se encontraba levantada la suspensión de los términos administrativos.

149. Sin embargo, se estima que tal irregularidad no afecta la validez de la Resolución No. 101 de 2020, en consideración a que los efectos surgidos como consecuencia de su expedición en nada obstruyen o limitan lo previamente dispuesto por la misma entidad y, en todo caso, reafirman el levantamiento de la suspensión de los términos administrativos pero manteniendo la disposición asociada a que no se atendería presencialmente a los usuarios, por lo que se declarará su validez plena.

## **II.7.2.- La proporcionalidad**

150. En relación con la proporcionalidad de las medidas se ha indicado que «[...] se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo [...]»<sup>40</sup>.

151. Salvo la expresión «*resolución de peticiones*» contenida en el artículo 1° de la Resolución No. 077 de 19 de marzo de 2020, y los condicionamientos efectuados anteriormente, en relación con las Resoluciones Números 080 de 1° abril de 2020, 082 del 16 de abril de 2020, 088 del 26 de abril de 2020, 093 de 8 de mayo de 2020 y 096 de 15 de mayo de 2020, la Sala considera que los actos objeto de control cumplen con el requisito de proporcionalidad, puesto que esa entidad, al expedir los citados actos administrativos, acogió las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia de la enfermedad por coronavirus.

152. De la parte motiva de los Decretos Legislativos Núm. 417 de 17 de marzo, 637 de 6 de mayo de 2020 y 491 de 28 de marzo de 2020, transcritos parcialmente líneas atrás, se puede colegir que el Estado colombiano consideró necesario tomar medidas en lo atinente a la prestación del servicio a cargo de sus entidades y organismos con el fin de prevenir la propagación de la enfermedad por coronavirus, privilegiando los mecanismos de atención mediante el empleo de las tecnologías de la información y comunicaciones y, de esta manera, reducir el contacto entre los servidores y ciudadanos, pero sin que se afectara la continuidad y prestación de los servicios, en este caso, a cargo de la Contaduría General de la Nación.

153. La Contaduría General de la Nación siguiendo lo expuesto en los mencionados decretos legislativos y para garantizar el debido proceso a sus usuarios, consideró necesaria la suspensión de los términos y actuaciones administrativas que se surten ante sus distintas dependencias y requieran el cómputo de términos.

154. Destacó que la expansión del virus, a pesar de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, generó que esa entidad viera la necesidad de suspender totalmente la atención presencial en las sedes de la entidad durante el período en que fuera adoptado el aislamiento preventivo obligatorio, para así proteger la salud de los servidores públicos, contratistas y usuarios de los servicios, subrayando que la atención a los ciudadanos sería prestada a través de canales no presenciales.

155. Señaló que los servicios y trámites de los usuarios de la Contaduría General de la Nación se continuarían prestando a través de canales no presenciales y por medio del uso de tecnologías de la información.

156. De allí que la suspensión de los términos en los procesos y en las actuaciones administrativas resulta adecuada y acorde con la situación de crisis generalizada que sufre nuestro país originada por la emergencia sanitaria que enfrentamos producto de la cual se han restringido, razonablemente, algunos derechos como el de la locomoción, con el fin de preservar la salud, la vida y la integridad física.

157. El uso de tecnologías de la información y comunicaciones resulta de gran utilidad para evitar la propagación de la enfermedad por coronavirus al permitir, de un lado, el distanciamiento social que evita el riesgo de contagio que implica la presencia física en la sede o sedes de la entidad y, por el otro, el desarrollo eficiente y eficaz de la función administrativa asignada a la contaduría.

---

<sup>40</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Sentencia veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 11001-03-15-000-2015-02578-00(CA).

158. Se considera, igualmente, que las medidas eran necesarias pues resulta evidente que la prestación de los servicios a cargo de la Contaduría General, en las condiciones en que se venía desarrollando antes de la epidemia del coronavirus, ponía en peligro la integridad física, la salud y la vida tanto de servidores públicos y contratistas de la entidad como de los particulares involucrados en los trámites, procedimientos y actuaciones a su cargo, al exponerlos a contraer la enfermedad causada por el precitado virus.

159. Del mismo modo se observa como medida proporcional el levantamiento de la suspensión de términos decretada, toda vez que, como se manifestó en párrafos anteriores, la entidad cuenta con canales de atención no presencial que garantizan a los usuarios la continuidad y efectividad de los servicios a su cargo, prorrogando, en todo caso, la suspensión de la atención presencial en las sedes de la entidad, con lo cual también se cumplen los fines propuestos por el Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020.

160. Finalmente, esta Sala de Decisión observa que las medidas adoptadas no restringen ni desmejoran los derechos y garantías fundamentales establecidos en la Constitución Política y en la Convención Americana de Derechos Humanos, en tanto que regulan aspectos puntuales que permiten la continuidad en la prestación del servicio, lo cual garantiza el derecho a la vida y la integridad personal de servidores públicos, contratistas y usuarios de la entidad, derechos intangibles de acuerdo con el artículo 4° de la Ley 137 de 1994<sup>41</sup>.

#### **II.7.4.- Conclusión**

161. Por todo lo anterior, la Sala considera que la expresión «*resolución de peticiones*» contenida en el artículo 1° de la Resolución No. 077 de 19 de marzo de 2020, expedida por el Contador General de la Nación, debe ser declarada nula, en razón a que es contraria al ordenamiento jurídico y, además, transgrede el derecho fundamental de petición previsto en el artículo 23 de la Constitución Política.

162. En lo demás, se decretará la validez condicionada de la Resolución No. 077 de 19 de marzo de 2020, porque a pesar de estar acorde con las normas superiores que le sirvieron como sustento para su expedición y de haber superado los test de conexidad, necesidad y proporcionalidad, lo cierto es que en esta, nada se dispuso en relación con la imposibilidad de suspender términos administrativos frente a los procesos de pago de sentencias judiciales y el pago de sanciones moratorias a cargo de los fondos de cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios.

---

<sup>41</sup> «ARTÍCULO 4o. DERECHOS INTANGIBLES. <Aparte tachado derogado por el Acto Legislativo 1 de 1997> De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el ~~derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.~~

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados.

PARÁGRAFO 1o. GARANTÍA DE LA LIBRE Y PACÍFICA ACTIVIDAD POLÍTICA. Los derechos a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellas, a participar en sus actividades legítimas y a hacer oposición, podrán ser ejercidos libremente dentro del respeto a la Constitución Política y sin recurrir a ninguna forma de violencia.

PARAGRAFO 2o. Para asegurar la efectividad del derecho a la paz, en ejercicio de las facultades derivadas del Estado de Conmoción Interior, se podrán expedir medidas exceptivas encaminadas a facilitar la reincorporación de delincuentes políticos a la vida civil y para remover obstáculos de índole administrativa, presupuestal o jurídica <aparte final INEXEQUIBLE>».

163. De otro lado, en lo atinente a las Resoluciones: 080 de 1° abril de 2020, 082 del 16 de abril de 2020, 088 del 26 de abril de 2020, 093 de 8 de mayo de 2020, 096 de 15 de mayo de 2020 y 101 de 3 de junio de 2020, la Sala considera que estos guardan conexidad, consonancia y proporcionalidad con las causas que dieron origen al estado de emergencia económica, social y ecológica declarados en los Decreto Legislativos Núm. 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 de 6 de mayo de 2020, así como con las disposiciones del Decreto Legislativo Núm. 491 de 2020, expedido en virtud de tales estados de excepción.

164. Sin perjuicio de ello, se declara la validez condicionada de las mismas, en el entendido de que la suspensión de términos administrativos decretados en estas no cobija los asuntos desarrollados por la Corte Constitucional en la sentencia C-242 de 2020 y que fueron descritos de manera detallada en el numeral 128 de este proveído.

165. Por último, es importante precisar que la presente decisión no enerva la posibilidad de que las citadas resoluciones puedan ser cuestionadas acudiendo a los medios de control previstos en el CPACA con fundamento en otros argumentos distintos a los que fueron analizados en esta providencia, dados los efectos de cosa juzgada relativa.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Núm. 20, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

**FALLA:**

**PRIMERO: DECLÁRASE** la **NULIDAD** de la expresión «*resolución de peticiones*» contenida en el **artículo 1° de la Resolución No. 077 de 19 de marzo de 2020**, expedida por el Contador General de la Nación, conforme con las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

**SEGUNDO:** En los demás aspectos, **DECLÁRESE** la validez condicionada de la Resolución No. 077 de 19 de marzo de 2020, en el entendido de que la suspensión de términos administrativos decretados en dicha resolución, no cobija los asuntos desarrollados por la Corte Constitucional en la sentencia C-242 de 2020 y que fueron descritos de manera detallada en el numeral 128 de este proveído.

**TERCERO: DECLÁRESE** la validez condicionada de las Resoluciones números: **080 de 1° abril de 2020, 082 del 16 de abril de 2020, 088 del 26 de abril de 2020, 093 de 8 de mayo de 2020, 096 de 15 de mayo de 2020**, por medio de las cuales se decidió suspender términos de manera general en las actuaciones administrativas que deban adelantarse en la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación, en el entendido de que la suspensión de términos administrativos decretados en los citados actos administrativos, no cobijan los asuntos desarrollados por la Corte Constitucional en la sentencia C-242 de 2020 y que fueron descritos de manera detallada en el numeral 128 de este proveído.

**CUARTO: DECLÁRESE** ajustada al ordenamiento jurídico la **Resolución No.101 de 3 de junio de 2020**, expedida por el Contador General de la Nación, conforme con las consideraciones expuestas.

**QUINTO: ADVERTIR** que la presente decisión no enerva la posibilidad de que las citadas resoluciones puedan ser cuestionadas acudiendo a los medios de control previstos en el CPACA con fundamento en otros argumentos distintos a los que fueron analizados en esta providencia, dados los efectos de cosa juzgada relativa.

**SEXTO:** En firme esta providencia, archívese el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado  
Presidente

**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**  
Consejera de Estado

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**  
Consejero de Estado

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero de Estado  
Salva voto parcialmente

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
Consejero de Estado  
Salva voto