



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA VENTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

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

Referencia: CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD
Radicación: 11001-03-15-000-2020-02572-00
Acto: Resolución No. 00058 de 1 de junio de 2020, proferida por el director general de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.
Asunto: Avoca conocimiento

AUTO

Procede el despacho a estudiar la procedencia de asumir el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad, previsto en el artículo 136 del CPACA, respecto de la Resolución No. 00058 de 1 de junio de 2020, proferida por el director general de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -, «Por la cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica», teniendo en cuenta los siguientes:

1. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo previsto en el inciso segundo del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales remitió al Consejo de Estado copia de la referida Resolución No. 00058 de 2020, para efectos de su control inmediato de legalidad.

En consecuencia, la Secretaría General de esta corporación procedió a efectuar el reparto correspondiente, asignándole al suscrito magistrado el trámite de este asunto, lo cual fue comunicado mediante oficio del 12 de junio de 2020.



2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Este despacho es competente para sustanciar el proceso, de conformidad con el trámite previsto en el artículo 185 del CPACA¹, en concordancia con los artículos 136² y 111, numeral 8⁰³ de dicha normativa, el artículo 20 de la ley 137 de 1994 y el artículo 29 del Acuerdo 80 del 12 de marzo de 2019- Reglamento Interno del Consejo de Estado.

2.2. Estudio de procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad

Para resolver si hay lugar o no a avocar el conocimiento del acto remitido a esta corporación, es menester verificar si se cumplen los requisitos de procedibilidad que devienen de lo prescrito en el artículo 136 *ejusdem* a saber: i) que sea dictado en ejercicio de la función administrativa; (ii) que su contenido sea de carácter general; (iii) que el mismo emane de una autoridad nacional y (iii) sea proferido en desarrollo de un decreto legislativo, durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción de que trata el Capítulo VI del Título VII de la Constitución Política.

2.2.1. En relación con el primero, es preciso señalar que la naturaleza de las funciones estatales, no obedece solo a un criterio meramente orgánico, sino también, a un criterio sustantivo o material, según el cual, no es el órgano que produce la manifestación de voluntad o la actividad estatal, la que define la naturaleza del acto, sino también la materia o sustancia de que está provista la misma.⁴ En consecuencia, de la amplia gama de actividad que se manifiesta en la administración pública, podemos identificar la que corresponde a la *actividad*

¹ **ART. 185.- Trámite del control inmediato de legalidad de actos.** (...) 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la Sala Plena (...).

² **ART. 136.- Control inmediato de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este código. (Subrayado fuera del original)

³ **ART. 111.- Funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.** (...) 8. Ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción (...).

⁴ Véase a Arboleda Perdomo, Enrique José. *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Editorial Legis. Segunda Edición, 2012, Pag 4 y Benavides José Luis. Editor. *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Pag 52



administrativa, que por su complejidad la componen una diversidad de contenidos: la prestación de servicios públicos, las actividades de fomento, las funciones de policía, las labores de inspección control y vigilancia, la ejecución de las obras públicas, que en últimas corresponde a los cometidos estatales. No obstante, con carácter excepcional la administración pública puede desarrollar otro tipo de funciones ajenas a la actividad administrativa, como la actividad jurisdiccional o legislativa, la cual está prevista en nuestro Estado constitucional (Art. 116, 212, 213, 214 y 215 CP). En este orden, tenemos que el control inmediato de legalidad recae sobre la *función administrativa* del Estado, razón por la cual, no puede extenderse a otros ámbitos de acción estatal.

En el presente caso, se advierte que la Resolución No. 00058 de 2020, proferida por el director general de la DIAN, dispone que durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio, los actos, providencias, decisiones, documentos u oficios de la entidad serán firmados en la forma prevista en el artículo 11 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 (firma autógrafa mecánica, digitalizada o escaneada) y notificados a los interesados a través de correo electrónico, estableciendo el protocolo para tales efectos (artículos 1º y 2º), mientras que en los restantes artículos 3º y 4º ordena la forma de surtir la comunicación interna y publicación externa de tales medidas.

Lo anterior, en cumplimiento de sus competencias generales, consagradas en el artículo 1º del Decreto 1292 de 2015, que modificó el artículo 1º del Decreto 4048 de 2008 y de sus funciones generales contempladas en el artículo 3º así como las particulares de la Dirección General establecidas en los numerales 1º, 4º y 18 del artículo 6 de esta última normativa, razón por cual, corresponde al ejercicio de la función administrativa a cargo de esta entidad estatal, en el marco de su objeto de: «*Coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras, cambiarias, los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad*», y su misión de «*Facilitar y garantizar el entendimiento y cumplimiento de los deberes tributarios, aduaneros y cambiarios, para contribuir a la seguridad fiscal del Estado y la competitividad del país*», según su Plan estratégico 2019-2022.

2.2.2. En cuanto al segundo de los requisitos, conviene recordar que, desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en actos administrativos generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables. Así lo ha sostenido esta corporación de tiempo atrás, al explicar que:



La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: “Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman⁵. (Subrayado fuera del original)

En este caso, se tiene que la Resolución No. 00058 de 2020 es de carácter general, impersonal o abstracto, en tanto, establece medidas para facilitar la toma de decisiones y su comunicación efectiva a todos los interesados, a través del uso de medios digitales durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio, por lo cual los titulares e interesados en sus actos, providencias, decisiones, documentos son sus destinatarios genéricos.

2.2.3. Respecto del tercero de los requisitos, se advierte que la DIAN esta organizada como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuya jurisdicción comprende todo el territorio nacional; por lo tanto, en la medida en que el acto objeto de análisis fue emitido por dicha autoridad pública, se encuentra cumplida esta tercera exigencia.

2.2.4. Sobre el cuarto y último requisito de procedibilidad, es menester precisar que el Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 215 de la carta, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual, declaró el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, como medida de contención para enfrentar la llegada al país del brote epidemiológico por coronavirus, COVID-19, calificado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud- OMS, el pasado 12 de marzo y, posteriormente, mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 declaró un segundo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dentro del mismo ámbito territorial y temporal de vigencia para hacer frente a los efectos negativos de dicha coyuntura en el país. En virtud de ambos, el gobierno nacional quedó facultado para expedir decretos legislativos tendientes a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, los cuales son

⁵ CONSEJO DE ESTADO- SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN “A”. Sentencia de L 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01(3875-03), M.P. Alfonso Vargas Rincón.



Referencia: Control automático de legalidad
Radicación: 11001-03-15-000-2020-02572-00
Resolución No.00058 de 2020- DIAN

objeto de control automático de constitucionalidad en la jurisdicción constitucional, mientras que, de conformidad con el artículo 136 del CPACA, corresponde a esta jurisdicción conocer, a través del medio de 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»*.

En el presente caso, se tiene que la Resolución No. 00058 de 2020 invoca como presupuestos normativos, entre otros, (i) los mencionados decretos que declararon la Emergencia Económica Social y Ecológica, por razón de la crisis sanitaria por el Covid-19 en Colombia, estos son, el Decreto 417 y el 637 de 2020; y (ii) el Decreto Legislativo 491 de 2020, por el que *«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 de los funcionarios y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas»*, en especial, lo dispuesto en su artículo 11, respecto a que *«Durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades a que se refiere el artículo 1 del mencionado Decreto, cuando no cuenten con firma digital, podrán válidamente suscribir los actos, providencias, y decisiones que adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios»*.

En este orden, se evidencia *prima facie* que el acto administrativo *sub examine* fue dictado con fundamento, como desarrollo y en vigencia del Decreto Legislativo 491 de 2020, dictado al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Gobierno nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, lo mismo que del Decreto 637 de 2020, de modo tal que se observa satisfecho también este último requisito para asumir su conocimiento, en los términos del artículo 136 del C.P.A.C.A.

En mérito de lo expuesto, el despacho

RESUELVE:

PRIMERO: AVOCAR CONOCIMIENTO, en sede del medio de control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, de la Resolución No. 00058 de 1 de junio de 2020, proferida por el director general de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN, *«Por la cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»*, con base en las consideraciones consignadas en este proveído y, en consecuencia, disponer según lo previsto en los artículos 185 y 186 del mismo estatuto procesal:





Referencia: Control automático de legalidad
Radicación: 11001-03-15-000-2020-02572-00
Resolución No.00058 de 2020- DIAN

1. Notifíquese personalmente, a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico dispuesto para recibir notificaciones judiciales, conforme a lo establecido en los artículos 197 y 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso, o por cualquiera de los medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, a los siguientes sujetos procesales:
 - a. Director general de la DIAN.
 - b. Director general de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
 - c. Agente del Ministerio Público.
2. Córrese traslado a la DIAN, por el término de diez (10) días, según lo establecidos en el artículo 185 del CPACA, en concordancia con el artículo 199 *ibídem*, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso.
3. Adviértasele a la DIAN que, durante el término de traslado, deberá allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la Resolución No. 00058 de 2020 y las demás pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en el proceso; el incumplimiento de este deber legal constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto, en concordancia con el artículo 175, parágrafo 1° del CPACA.
4. Infórmese a la comunidad en general, mediante aviso publicado en la página web de la corporación o cualquiera de los medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar la legalidad de la Resolución No. 00058 de 2020, de conformidad con el artículo 185, numeral 2° del CPACA.
5. Vencido el término anterior, córrese traslado al agente del Ministerio Público por el término de diez (10) días, para que rinda concepto, por escrito, sobre la legalidad de la Resolución No. 00058 de 2020, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 185, numeral 5 del CPACA.
6. Invítese, a través de los correos institucionales que aparecen en sus respectivos portales web, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario y las Facultades de Derecho de las Universidades de Los Andes y Javeriana para que, si a bien lo tienen, se pronuncien por escrito sobre la legalidad de la Resolución No. 00058 de 2020, dentro del término de traslado al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo previsto en el numeral 3° del artículo 185 del CPACA.



Referencia: Control automático de legalidad
Radicación: 11001-03-15-000-2020-02572-00
Resolución No.00058 de 2020- DIAN

7. Infórmese por conducto de la Secretaría General, que las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás documentos dirigidos al Despacho sustanciador con ocasión del presente proceso, se recibirán en el correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado: «secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co», especificando en el asunto el correspondiente número de radicación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

Se suscribe con firma escaneada, por salubridad pública (Art. 11, Decreto 491 de 2020)