



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

**CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil veinte (2020)

**Radicación:** 11001 03 15 000 2020 01789 00  
**Referencia:** Control Inmediato de Legalidad de la [Resolución 0028](#) del 26 de marzo de 2020, proferida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacional - DIAN

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

**I. ANTECEDENTES**

1. El 17 de marzo de 2020 y a través del Decreto Legislativo No. 417, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y por el término de 30 días calendario, *“para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19”*<sup>1</sup>.

2. Mediante el Decreto Legislativo No. 440 de 20 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional adoptó *“medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con*

---

<sup>1</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 51259 de 17 de marzo de 2020.



ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19<sup>2</sup>. Específicamente, en el artículo 7° se dispuso:

*“Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente”.*

3. El 26 de marzo de 2020, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –en adelante DIAN- expidió la Resolución 0028, *“Por la cual se declara la urgencia manifiesta para celebrar la contratación de bienes y servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro necesarios para prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19”.*

4. El 23 de abril de 2020, al correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado se remitió copia de la resolución señalada en el numeral anterior, con el fin de que, de ser el caso, se adelante el control inmediato de legalidad respecto de dicho acto administrativo<sup>3</sup>.

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

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial No 51.262 del 20 de marzo de 2020.

<sup>3</sup> Folio 2 del expediente electrónico.



## II. CONSIDERACIONES

1. Según lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, *“las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales”*<sup>4</sup>.

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

Por su parte, el numeral 8º del artículo 111 del CPACA dispone que corresponde a la Sala Plena del Consejo de Estado conocer de estos actos administrativos, en ejercicio de la facultad de efectuar *“el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción”*. Al respecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sesión virtual del 1 de abril de 2020, resolvió que los controles inmediatos de legalidad serían decididos por las Salas Especiales de Decisión<sup>5</sup>.

2. De acuerdo con las disposiciones en cita, para determinar si hay lugar o no a adelantar ese control respecto de determinado acto administrativo, resulta

<sup>4</sup> Artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994.

<sup>5</sup> Conforme al artículo 29 del Acuerdo 080 de 2019, las Salas Especiales de Decisión deciden los asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en *“3. Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo”*.



necesario establecer: (i) que se trate de una medida adoptada por una autoridad del orden nacional en ejercicio de función administrativa; (ii) que esa medida tenga carácter general; y (iii) que haya sido expedida en desarrollo de decretos legislativos durante el estado de excepción.

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

**3.** Pues bien, en el presente asunto, el Despacho encuentra que:

**(i)** Para dar por satisfecha esta exigencia, la autoridad judicial debe cerciorarse, de un lado, de la naturaleza de la autoridad que expide el acto y, del otro, de que el acto se profiera en ejercicio de función administrativa.

En este contexto, y conforme con lo establecido en el artículo 1º del Decreto Ley 1071 de 1999<sup>6</sup> y en el literal c) del numeral 2º del artículo 38 de la Ley 489 de 1998<sup>7</sup>, es claro que la DIAN es, en efecto, una autoridad del orden nacional. Además, al revisar el texto de la Resolución 0028 de 26 de marzo de 2020, se encuentra que aquella fue expedida en ejercicio de funciones administrativas relacionadas con la ordenación de la actividad contractual de la entidad, a la luz de la situación generada con la declarada pandemia del coronavirus.

**(ii)** Pero, además, esta declaración unilateral de la voluntad de la administración produce innegables efectos jurídicos de carácter general, toda vez que es una medida abstracta y genérica que faculta a la entidad para hacer uso de la figura de

<sup>6</sup> “ARTÍCULO 1o. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, DIAN. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, estará 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 (...).”

<sup>7</sup> “Artículo 38: La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades: (...) 2. Del Sector descentralizado por servicios: (...) c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica (...).”



la contratación directa, en aras de atender necesidades urgentes. En consecuencia, se cumple cabalmente el segundo requisito exigido en los artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994.

(iii) Igualmente, se satisface el tercero de los presupuestos para aprehender el control de legalidad de la resolución objeto de estudio, como quiera que se trata de un acto proferido al amparo y en desarrollo, según allí mismo se aduce, de los Decretos Legislativos 417 de 2020, a través del cual se declaró la emergencia, social y económica en el país, y 440 de la misma anualidad, mediante el que se adoptaron medidas en lo que a la contratación de las entidades se refiere y, en especial, en cuanto a la posibilidad de declarar la urgencia manifiesta en razón de la crisis sanitaria presentada.

Por lo demás, de la revisión preliminar del acto general sometido a control es claro que lo decidido guarda relación con los hechos que determinaron la declaratoria del Estado de Excepción y constituye un desarrollo de sus preceptos.

4. Así las cosas, como quiera que se cumplen todos los requisitos previstos tanto en la Ley 137 de 1994 como en la Ley 1437 de 2011, debe concluirse que este acto sí está sujeto a control inmediato de legalidad y, en atención al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA y a las reglas que han sido establecidas por la Presidencia del Consejo de Estado, particularmente aquellas contenidas en la Circular 004 de 23 de marzo de 2020, se procederá a avocar conocimiento para dar inicio al proceso de control inmediato de legalidad de ese acto administrativo, mediante la adopción de las decisiones que en derecho corresponde.

En consecuencia, el Despacho,

**RESUELVE**



**PRIMERO. AVOCAR CONOCIMIENTO** del proceso de control inmediato de legalidad de la Resolución 0028 del 26 de marzo de 2020 suscrita por el Director de la DIAN. Por lo tanto, **ADMITIR LA DEMANDA** en los términos previstos en el numeral 3º del artículo 185 del CPACA.

**SEGUNDO.** De acuerdo con lo establecido en el artículo 196 del CPACA **NOTIFICAR PERSONALMENTE** de esta decisión a la autoridad que profirió el acto, esto es a la DIAN, en la forma prevista en el artículo 197 de la referida codificación.

**TERCERO. NOTIFICAR PERSONALMENTE** al **MINISTERIO PÚBLICO** y a la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO** de la existencia de este proceso, mediante envío de mensaje de datos al correo electrónico dispuesto para el efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 199 del CPACA, tal y como fue modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso.

**CUARTO.** Por Secretaría, **FIJAR UN AVISO** por el término de diez (10) días anunciando la existencia del presente proceso, así como la posibilidad de que en ese término cualquier ciudadano intervenga por escrito para defender o impugnar la legalidad de ese acto administrativo.

**QUINTO. DISPONER** que, por Secretaría, el aviso al que se refiere el numeral anterior sea publicado en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo previsto en el numeral 2º del artículo 185 del CPACA.

**SEXTO. INVITAR** a las Universidades de la Sabana y Sergio Arboleda para que, si lo consideran del caso, presenten por escrito y en el término de fijación del aviso



su concepto acerca de puntos relevantes para el control de legalidad de la Resolución 0028 del 26 de marzo de 2020, expedida por la DIAN.

**SÉPTIMO. REQUERIR** a la DIAN para que remita los documentos que dan cuenta tanto de los trámites que antecedieron al acto sometido a control de legalidad, como de los hechos que llevaron a la expedición de la Resolución 0028 del 26 de marzo de 2020, para lo cual se le confiere un término de diez (10) días.

**OCTAVO.** Una vez expirado el término de publicación del aviso, por Secretaría **TRASLADAR** el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda su concepto, de conformidad con lo previsto en el numeral 5° del artículo 185 del CPACA.

**NOVENO.** Vencido el término anterior, **DISPONER** que el expediente regrese al Despacho para continuar el trámite de rigor.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE y CÚMPLASE,**

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