



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

Magistrada ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación: 11001-03-15-000-2020-01166-00
Norma a controlar: RESOLUCIÓN No. 2013 de 2020 “*Por la cual se adoptan medidas de contención y prevención del COVID-19 al interior de la entidad*”.
Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN
Tema: Avoca conocimiento del control inmediato de legalidad

AUTO DE ÚNICA INSTANCIA

Se procede a avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad de la **RESOLUCIÓN No. 2013 de 2020**, expedida por el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, “*Por la cual se adoptan medidas de contención y prevención del COVID-19 al interior de la entidad*”.

I. ANTECEDENTES

1. La Organización Mundial de la Salud – OMS- catalogó al nuevo Coronavirus (COVID-19) como una **emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII)**¹. Informa así mismo, que los “*coronavirus (CoV) son virus que surgen periódicamente en diferentes áreas del mundo y que causan Infección Respiratoria Aguda (IRA), es decir gripa, que pueden llegar a ser leve, moderada o grave... [y] la infección se produce cuando una persona enferma tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con otras personas.*”².

2. Según dicho Organismo Mundial una **ESPII** se define en el Reglamento Sanitario Internacional -RSI 2005- como “*un evento extraordinario que, de conformidad con el presente Reglamento, se ha determinado que constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y podría exigir una respuesta internacional coordinada*”³.

“Esta definición implica que la situación es:

- grave, súbita, inusual o inesperada;
- tiene implicaciones para la salud pública que van más allá de las fronteras del Estado afectado, y
- puede necesitar una acción internacional inmediata.”⁴

¹ Dato extractado de la página oficial del Ministerio de Salud.

² *Ibidem*.

³ Página oficial de la OMS.

⁴ *Ibidem*





3. En todos los continentes se han determinado casos de COVID-19 (Coronavirus), siendo el primer caso confirmado en Colombia el del 6 de marzo de 2020⁵.

4. El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de Protección Social, expidió la **Resolución 385**⁶ “*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*”. Para tal efecto, invocó, entre otras normas, la Ley 9 de 1979, el Decreto 780 de 2016 e indicó que conforme al artículo 1° del Reglamento Sanitario Internacional de la OMS, quien desde el pasado 7 de enero, identificó el nuevo Coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII).

Dicha cartera Ministerial decretó lo siguiente:

“**Artículo 1º.** Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

Artículo 2º. Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:

(...)

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...”

5. El 12 de marzo de 2020, el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, invocando la Resolución precitada 385 de la misma fecha, impartió la **Directiva Presidencial N° 02**, dirigida a los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, dentro del asunto que nominó: “*Medidas para atender la contingencia generada por el Covid-19, a partir del uso de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones –TIC-*”, en la que dio las siguientes directrices:

“1. TRABAJO EN CASA POR MEDIO DEL USO DE LAS TIC

Como medida preventiva de carácter temporal y extraordinario, y hasta que se supere la emergencia sanitaria decretada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 ‘Por medio de la cual se declara emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus’; por el Ministerio de Salud y Protección Social, los organismos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional deberán revisar las condiciones particulares de salud de los servidores públicos, así como las

⁵ Dato de la página oficial del Ministerio de Salud.

⁶ Modificada por la Resolución 407 de 13 de marzo de 2020



funciones y actividades que desarrollan, con el fin de adoptar mecanismos que permitan su cumplimiento desde la casa. Para ello, se podrá acudir a las tecnologías de la información y las comunicaciones, sin que esto constituya la modalidad de teletrabajo, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 6⁷ de la Ley 1221 de 2008 'Por la cual se establecen normas para promover y regular el teletrabajo y se dictan otras disposiciones'.

2. USO DE HERRAMIENTAS COLABORATIVAS

(...)

2.4. Adoptar las acciones que sean necesarias para que los trámites que realicen los ciudadanos se adelanten dándole prioridad a los medios digitales.”.

6. Mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del decreto que acontecería a partir de su publicación:**

“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. 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 a cabo.

Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”.

7. Derivado de la declaratoria de emergencia contenida en el Decreto 417 precitado, el señor **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, expidió el **Decreto Legislativo 457 de 22 de marzo de 2020** “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público*”, en cuyo contenido se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del país, durante el interregno del 25 de marzo al 12 de abril de 2020 y, determinó medidas para garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19, permitiendo el derecho de circulación de las personas en treinta

⁷ “Artículo 6. *Garantías laborales, sindicales y de seguridad social para los teletrabajadores. [...]*

4. *Una persona que tenga la condición de asalariado no se considerará teletrabajador por el mero hecho de realizar ocasionalmente su trabajo como asalariado en su domicilio o en lugar distinto de los locales de trabajo del empleador, en vez de realizarlo en su lugar de trabajo habitual.”:*



y cuatro (34) actividades y casos determinados en el relacionadas en el artículo 3° del Decreto Legislativo en cita.

8. El 8 de abril de 2020, se dictó el Decreto 531 “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*”, mediante el cual, entre otros, se ordenó que el aislamiento se postergaría hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con el artículo 111 numeral 8° del CPACA, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo “*ejerce el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general*”⁸. En esa misma línea, los artículos 136 y 185 del CPACA, determinaron que se conoce la 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**, por parte de las **autoridades nacionales**. Para fines logísticos y de mayor eficiencia, con fecha 1° de abril de 2020, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sesión virtual, resolvió que los controles inmediatos de legalidad serían decididos por las Salas Especiales de Decisión⁹.

Ese trámite es de control inmediato y su asunción puede ser por remisión del acto que haga la autoridad administrativa a la autoridad judicial o, en su defecto, de oficio, siendo necesaria la aprehensión de ese conocimiento, ante la omisión de la autoridad administrativa del reenvío o ante su silencio.

Así las cosas, de la regulación mencionada, se determina claramente, que el control inmediato de legalidad, asignado al Consejo de Estado, pende en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales: un **factor subjetivo de autoría**, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional; un **factor de objeto**, que recaiga sobre acto administrativo general y un **factor de motivación o causa** y es que provenga o devenga, del ejercicio de la “*función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*” (art. 136 inc. 1° CPACA).

En esa línea, descendiendo al caso concreto, el asunto que ocupa la atención de la Sala y sobre el cual el Consejo de Estado debe ejercer el control inmediato de legalidad se focaliza en la **RESOLUCIÓN No. 2013 de 2020**, expedida por el Director General de la DIAN, “*Por la cual se adoptan medidas de contención y prevención del COVID-19 al interior de la entidad*”.

⁸ Por su parte, el Acuerdo N° 080 de 2019, contentivo del Reglamento del Consejo de Estado, en su artículo 23 determina: “*Control Inmediato de legalidad. Para efectos de la sustanciación, el Presidente de la Corporación sorteará los asuntos de control inmediato de legalidad entre todos los Magistrados de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*”.

⁹ 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*”.



Mediante dicho acto administrativo de carácter general, se dispone:

“ARTÍCULO 1º: Los Directores Seccionales y los Directores de Gestión identificarán todos aquellos funcionarios que sin afectar el servicio público esencial a cargo de la Entidad podrán trabajar desde sus casas y tomarán las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de esta figura.

ARTÍCULO 2º: Aquellos funcionarios que en virtud de sus funciones requieran estar presentes físicamente en las instalaciones de la Entidad, contarán con un sistema alternativo de trabajo, que garantice el aislamiento social dentro de las oficinas, y con un sistema de gestión documental más flexible que facilite la prestación del servicio desde su casa. Lo anterior se regulará mediante circular interna.

ARTÍCULO 3º: Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 1 y 2, los funcionarios que se encuentren en las siguientes situaciones, deberán obligatoriamente laborar desde sus casas:

- Las madres gestantes para lo cual solo deberán acreditar su condición de embarazo.
- Todos los funcionarios, independientemente de su edad que estén diagnosticados con cáncer, diabetes, insuficiencia renal, neumopatía crónica, inmunodepresión o cualquier otra condición inmunodeficiente.

ARTÍCULO 4º: La presente resolución rige a partir de su expedición, suspende la circular No. 001 del 7 de febrero de 2020 y sustituye las circulares 002 y 003 del 13 de marzo de 2020”.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN es 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 Público¹⁰.

Ahora bien, dentro de los considerandos del acto administrativo en cuestión, se mencionan los siguientes:

“Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo del 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que el Gobierno Nacional anunció el decreto del estado de emergencia económica conforme a lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Nacional... (Negrillas propias).

Sobre este último aspecto en particular, es necesario efectuar dos acotaciones: primero, que la **RESOLUCIÓN No. 2013 de 2020 se expidió el 18 de marzo de 2020**, esto es, al día siguiente al del **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020** por medio del cual el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional; y segundo, que si bien el Director General de la DIAN, en el acto conocido dentro

¹⁰ Cfr. Decretos 2117 de 1992, 1071 de 1999, 4048 de 2008, 1321 de 2011 y 1292 de 2015.



del vocativo de la referencia, no se refiere de forma expresa el decreto por el cual se declaró el citado estado de excepción, es claro que su invocación del artículo 215 Superior, la mención al Gobierno Nacional, el contexto en el que se profirió, y la aplicación del principio de primacía de lo sustancial sobre lo formal permiten entender, al menos *prima facie*, que existe una relación de causalidad entre tales actos jurídicos.

Así las cosas, se encuentran determinados los extremos indicados y los factores competenciales, a saber:

- Factor del **sujeto autor**: autoridad nacional, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, a través de su Director General.
- Factor del **objeto**: acto general contenido en la **RESOLUCIÓN No. 2013 de 2020**.
- Factor **motivación o causa**: se expide con fundamento en el Decreto 417 de declaratoria de emergencia sanitaria declarada y comprobada.

Por tanto, es claro que el Consejo de Estado es competente, en única instancia, para asumir el conocimiento del asunto por vía del **control inmediato de legalidad** de la **RESOLUCIÓN No. 2013 de 2020**, tendiente a mantener el orden jurídico abstracto y general, mediante la revisión, análisis, enjuiciamiento y control del acto administrativo expedido dentro del espectro del declarado estado de excepción.

En tal sentido, resulta necesario someter el asunto al trámite previsto en el artículo 185 ibídem, pues el carácter inmediato del control del presente control de legalidad, no implica su resolución de “plano”¹¹.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

III. RESUELVE

PRIMERO. AVOCAR el conocimiento, en única instancia, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD** de la **RESOLUCIÓN No. 2013 de 2020** “*Por la cual se adoptan medidas de contención y prevención del COVID-19 al interior de la entidad*”, expedida por el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN y conforme a lo dispuesto en los artículos 136 y 185 del CPACA.

SEGUNDO. NOTIFICAR este auto personalmente o, en su defecto, a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y dada la coyuntura de pandemia del COVID-19, estén a disposición de la Secretaría General del

¹¹ Así lo explica el doctrinante y ex Consejero Carlos Betancur Jaramillo, en su obra Derecho Procesal Administrativo. 8ª edición. 1ª reimpresión. 2014. Señal Editora. Medellín. Pág. 111.



Consejo de Estado, al **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** o a su representante judicial o a quien haga sus veces y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, a través de su Director General, de conformidad con los artículos 185 y 186 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, integración, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 ibídem.

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

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

QUINTO. INFORMAR A LA COMUNIDAD EN GENERAL SOBRE LA EXISTENCIA DE ESTE PROCESO, mediante la **FIJACIÓN DE UN AVISO EMAIL**, acorde con la coyuntura del COVID-19, en los canales virtuales del Consejo de Estado, por el término de diez (10) días, siguientes a la notificación de este auto, que se dará en los medios electrónicos del Consejo de Estado, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir dentro de este asunto para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo que se controla, esto es, la **RESOLUCIÓN No. 2013 de 2020** de la DIAN.

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

SEXTO. CORRER traslado por diez (10) días a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, en los términos del artículo 185 del CPACA, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en el artículo 200 del CPACA –teniendo en cuenta las notificaciones que por medios electrónicos y acorde con la coyuntura de la pandemia **COVID-19** se han indicado– dentro del cual, la entidad podrá pronunciarse sobre la legalidad de la **RESOLUCIÓN No. 2013 de 2020**.





SÉPTIMO. SEÑALAR a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, que de conformidad con el artículo 175 del CPACA, al pronunciarse sobre la legalidad de la **RESOLUCIÓN No. 2013 de 2020**, deberá aportar todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en el proceso. Igualmente, está en la obligación legal de suministrar los antecedentes administrativos de la referida resolución, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° de la norma en cita.

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

NOVENO. INVITAR a las instituciones universitarias en general, para que, si a bien lo tienen, en el término de diez (10) días, contados a partir de la publicación del aviso web en la página oficial del Consejo de Estado, que se anuncia en el numeral quinto de esta parte resolutive, se pronuncien sobre la legalidad de la **RESOLUCIÓN No. 2013 de 2020**, expedida por el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada