



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA DOCE ESPECIAL DE DECISIÓN**  
**Consejero Ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020).

Radicación: 11001-03-15-000-2020-01168-00  
Autoridad: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales  
Actos: Resolución n.º 30 del 29 de marzo de 2020  
Medio de control: Control inmediato de legalidad  
Asunto: Acumulación de procesos

---

Procede el despacho a resolver la acumulación al proceso de la referencia con todos aquellos asuntos relacionados con el acto administrativo objeto del control inmediato de legalidad.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Medidas administrativas adoptadas

La resolución n.º 385 del 12 de marzo de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria para minimizar los efectos del COVID-19.

El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, del Gobierno Nacional, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por treinta días para conjurar el COVID-19.

La resolución n.º 2013 del 18 de marzo de 2020, de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), adoptó “medidas de contención prevención del COVID-19 al interior de la entidad” e impuso el trabajo desde casa a sus funcionarios, excepto a aquellos que necesariamente tuvieran que prestar sus servicios<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Los artículos 1, 2 y 3 de la resolución en comento son del siguiente tenor: “Artículo 1. 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 2. Aquellos funcionarios que en virtud de sus funciones requieran estar presentes físicamente en las instalaciones de la Entidad, contarán con un sistema alterno 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 3. 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



La resolución n.º 30 del 29 de marzo de 2020, de la DIAN, dictaminó “*medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica*”. En efecto, de un lado, extendió el trabajo en casa adoptado en la resolución n.º 2013 y, de otro lado, dictaminó la suspensión de términos en algunos de los asuntos administrativos, tributarios y aduaneros a su cargo y la forma en que se adelantarían esos trámites<sup>2</sup>.

La resolución n.º 31 del 3 de abril de 2020, de la DIAN, modificó los asuntos con suspensión de términos enlistados en la resolución n.º 30.

La resolución n.º 32 del 8 de abril de 2020, de la DIAN, extendió el trabajo en casa adoptado en la resolución n.º 2013 y mantuvo la resolución n.º 30.

La resolución n.º 37 del 24 de abril de 2020, de la DIAN, extendió el trabajo en casa adoptado en la resolución n.º 2013 y mantuvo la resolución n.º 30.

## 2. Actuaciones procesales

El 21 de abril de 2020<sup>3</sup>, en el expediente 2020-01168-00(CA), se notificó el auto por el cual este despacho avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad de la resolución n.º 30 del 29 de marzo de 2020<sup>4</sup>.

El 22 de abril de 2020<sup>5</sup>, en el expediente 2020-01166-00(CA), se notificó el auto por el cual el despacho de la consejera Lucy Jeannette Bermúdez

---

*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”.*

<sup>2</sup> El artículo 1º de la resolución n.º 30 es del siguiente tenor: “*Dar continuidad con el TRABAJO EN CASA para TODOS los funcionarios de la Entidad hasta al 12 de abril de 2020. Se exceptúan del trabajo en casa quienes desempeñen funciones INDISPENSABLES para garantizar el servicio público esencial (...)*”. El artículo 8 de dicho acto reza a la letra: “*SUSPENDER hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social la totalidad de los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, incluidos los procesos disciplinarios [en los párrafos siguientes define los asuntos no suspendidos]*”.

<sup>3</sup> La fecha de notificación puede consultarse en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial (SAMAI) [en línea]. Disponible en:

[http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list\\_procesos?guid=11001031500020200116800](http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list_procesos?guid=11001031500020200116800) [citado en: 28 de mayo de 2020].

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Doce Especial de Decisión, auto del 20 de abril de 2020, exp. 2020-01168-00(CA), CP Ramiro Pazos Guerrero.

<sup>5</sup> La fecha de notificación puede consultarse en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial (SAMAI) [en línea]. Disponible en:

[http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list\\_procesos?guid=11001031500020200116600](http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list_procesos?guid=11001031500020200116600) [citado en: 28 de mayo de 2020].



Bermúdez avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad de la resolución n.º 2013 del 18 de marzo de 2020<sup>6</sup>.

El 19 de mayo de 2020, este despacho recibió el expediente 2020-01870-00(CA) remitido por el consejero Julio Roberto Piza Rodríguez, para estudiar la acumulación del control inmediato de legalidad de la resolución n.º 37 del 24 de abril de 2020 con el proceso de la referencia<sup>7</sup>.

El 21 de mayo de 2020, este despacho recibió el expediente 2020-01790-00(CA) remitido por el consejero Gabriel Valbuena Hernández, para estudiar la acumulación del control inmediato de legalidad de la resolución n.º 31 del 3 de abril de 2020 con el proceso de la referencia<sup>8</sup>.

El 22 de mayo de 2020, este despacho recibió el expediente 2020-01791-00(CA) remitido por el consejero Roberto Augusto Serrato Valdés, para estudiar la acumulación del control inmediato de legalidad de la resolución n.º 32 del 8 de abril de 2020 con el proceso de la referencia<sup>9</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

La regulación establecida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el control inmediato de legalidad no contempla expresamente la posibilidad de acumulación de procesos, lo que podría explicarse por la finalidad asociada al medio de control, que exige un trámite célere y expedito, tal como el previsto en el artículo 185 *ibídem*.

Sin embargo, en virtud del artículo 306 *ibíd.*, la procedencia de esa figura debe analizarse, en lo que resulte compatible, a la luz de lo previsto en el artículo 148 del Código General del Proceso y considerando, entre otras, que, en estricto sentido, en el medio de control de la referencia no existen partes demandante y demandada, así como tampoco pretensiones principales y subsidiarias.

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Cuatro Especial de Decisión, auto del 22 de abril de 2020, exp. 2020-01166-00(CA), CP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Trece Especial de Decisión, auto del 15 de mayo de 2020, exp. 2020-01870-00(CA), CP Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Nueve Especial de Decisión, auto del 12 de mayo de 2020, exp. 2020-01790-00(CA), CP Gabriel Valbuena Hernández.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veinte Especial de Decisión, auto del 14 de mayo de 2020, exp. 2020-01791-00(CA), CP Roberto Augusto Serrato Valdés.



En esas condiciones, la procedencia de la acumulación dentro del control inmediato de legalidad se relaciona, entre otras, con la identidad o conexión de los actos objeto de control inmediato de legalidad; relación que, en el caso concreto, viene dada por tratarse del que acto que adoptó medidas para conjurar el estado de excepción y los actos que las prorrogaron y modificaron.

Esa conclusión adquiere mayor relevancia a la luz de los principios de seguridad jurídica, celeridad y economía procesal, con ocasión de los cuales se evita la posibilidad de decisiones disímiles frente a la misma cuestión jurídica, al igual que se disminuyen los trámites de notificación e intervención de la autoridad nacional que emitió los actos conexos.

A más de lo anterior, conforme a lo previsto en el artículo 149 del Código General del Proceso, la decisión sobre la acumulación corresponde al funcionario que tenga a su cargo el proceso más antiguo, lo que se determinará con la fecha de notificación del auto que avoca conocimiento.

Para el presente caso, se tiene que los actos enlistados guardan relación entre sí, pues la DIAN adoptó una serie de medidas con la resolución n.º 2013 del 18 de marzo de 2013 y las prorrogó y modificó en lo sucesivo con el resto de las resoluciones anotadas. De esta forma, todos los asuntos son conexos en tanto las resoluciones que se controlan tienen el mismo objeto, pues se limitan a modificar y mantener en el tiempo las medidas dispuestas en la primera.

Vale aclarar que en un principio las medidas adoptadas en la resolución n.º 2013 se limitaban al trabajo en casa de los funcionarios y contratistas de la DIAN, pero cuando la entidad extendió la vigencia de esas medidas a través de la resolución n.º 30, definió además los asuntos en los que suspendería los términos.

En principio esas medidas –trabajo en casa y suspensión de términos– son perfectamente diferenciables y no estarían llamadas a controlarse bajo la misma cuerda procesal, sin embargo, como la DIAN decidió esos asuntos en una misma resolución y en lo sucesivo prorrogó y modificó sin distingo alguno, no es posible separarlos en esta instancia, ya que comportan una unidad inescindible para efectos de su control judicial y así habrán de estudiarse.

Precisado lo anterior, en lo que toca al despacho competente para tramitar la acumulación. Se tiene que solo dos despachos avocaron conocimiento del control inmediato de legalidad. El más antiguo de esos procesos –donde se notificó primero el auto que avocó conocimiento– es el asignado a este despacho y por ello es el competente para disponer sobre la acumulación y continuar con el trámite.



Así, el despacho encuentra verificados los requisitos legales para la acumulación de los procesos, por lo que dispondrá que se tramiten en forma conjunta con este los siguientes procesos:

Expediente	Resolución n.º
11001-03-15-000-2020-01166-00	2013 del 18 de marzo de 2020
11001-03-15-000-2020-01790-00	31 del 3 de abril de 2020
11001-03-15-000-2020-01791-00	32 del 8 de abril de 2020
11001-03-15-000-2020-01870-00	37 del 24 de abril de 2020

De los anteriores procesos, solo en el primero se cumplieron las ritualidades del artículo 185 del CPACA, por lo que en respeto del debido proceso se ordenara el trámite ahí previsto para el resto de los actos objeto de control.

En mérito de lo expuesto, se

### RESUELVE

**PRIMERO. ACUMULAR** a este expediente (11001-03-15-000-2020-01168-00) los siguientes radicados: 11001-03-15-000-2020-01166-00, 11001-03-15-000-2020-01790-00, 11001-03-15-000-2020-01791-00 y 11001-03-15-000-2020-01870-00.

**SEGUNDO.** Por Secretaría, **COMUNICAR** la presente decisión al despacho de la consejera Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez para lo de su competencia en lo que respecta al expediente con radicado 11001-03-15-000-2020-01166-00.

**TERCERO. AVOCAR** el conocimiento, en única instancia, del control inmediato de legalidad de las resoluciones n.º 31 del 3 de abril de 2020, n.º 32 del 8 de abril de 2020 y n.º 37 del 24 de abril de 2020, expedidas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

**CUARTO.** Por Secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia al señor director general de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, al señor director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al señor agente del Ministerio Público.



**QUINTO.** Por Secretaría, **FIJAR** un aviso por diez (10) días en el que se informe a la comunidad sobre la existencia del presente proceso. En ese plazo podrán intervenir la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y cualquier ciudadano para impugnar o coadyuvar la legalidad de los actos enlistados en el numeral tercero.

**CUARTO.** Expirado el término anterior, **CORRER** traslado al agente del Ministerio Público por el término de diez (10) días para que rinda concepto.

**QUINTO.** Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, pruebas documentales y demás que se presenten en este trámite judicial, se recibirán en las siguientes direcciones de correo electrónico:

- [secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co](mailto:secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co)
- [jbedoyae@consejoestado.ramajudicial.gov.co](mailto:jbedoyae@consejoestado.ramajudicial.gov.co)

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
**Magistrado**