



Referencia: Control automático de legalidad
Radicación: 11001-03-15-000-2020-01996-00
Circular No. 003 de 2020 - Contador General de la Nación

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

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de mayo de dos mil veinte (2020)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación: 11001-03-15-000-2020-01996-00
Acto: Circular No. 003 del 24 de marzo de 2020, proferida por el Contador General de la Nación

AUTO QUE AVOCA CONOCIMIENTO

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 Circular No. 003 del 24 de marzo de 2020, proferida por el Contador General de la Nación, con asunto: *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica – Decreto No. 417 de 2020. Medidas de aislamiento preventivo obligatorio Covid – 19 y Decreto No. 457 del 22-03- 2020”*, 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 Contaduría General de la Nación remitió al Consejo de Estado copia de la referida Circular No. 003 del 24 de marzo de 2020, para efectos de su correspondiente control inmediato de legalidad. En consecuencia, la Secretaría General de esta Corporación, efectuó el reparto, correspondiéndole al suscrito magistrado el conocimiento de este asunto, lo cual fue comunicado al Despacho mediante correo electrónico enviado el 19 de mayo 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

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 (...).





136² y 111, numeral 8⁰³ de dicha normativa 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 provenga 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 a un criterio meramente orgánico, sino también, a uno sustantivo o material, según el cual, no es el órgano que produce la manifestación de voluntad o la actividad estatal, el que define la naturaleza del acto, sino también la materia o sustancia de que esta 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 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.

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



En el presente caso, se advierte que la Circular No. 003 del 24 de marzo de 2020, proferida por el Contador General de la Nación, imparte instrucciones de "Aislamiento preventivo obligatorio" a los servidores públicos y colaboradores de esa unidad administrativa especial, como se cita a continuación:

"1. Cumplir con el aislamiento preventivo obligatorio decretado por el gobierno nacional en todo el territorio nacional, el que deberán observar todos los servidores públicos y colaboradores de la U.A.E. CGN en sus casas, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020.

2. Atender y observar las directrices en materia de prevención y control de la emergencia sanitaria por el COVID-19 emitidas por la entidad (...)

3. Para el desarrollo de sus funciones y las diferentes actividades, la U.A.E. CGN ha acogido la directriz del Gobierno Nacional del 12 de marzo de 2020, utilizando las tecnologías de la información TIC, y en tal razón se realizarán reuniones virtuales entre el equipo directivo de U.A.E. CGN, el personal de las Subcontadurías, Secretaría General y los diferentes grupos internos de trabajo, quienes deberán informar sobre el particular al Coordinador GIT de Talento Humano para efectos de control de las funciones asignadas y de las obligaciones contractuales.

(...)

5. En lo relativo a la jornada de trabajo para los servidores públicos y en apego a lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el sentido que el aislamiento preventivo es obligatorio para todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 13 de abril de 2020, este ordenamiento de orden legal conlleva a que todos quienes laboramos en la U.A.E. CGN debemos cumplir con las funciones previstas para nuestros cargos, desde nuestras casas o sitios de residencia, bajo el control, orientación y guía de los superiores inmediatos y a los colaboradores cumplir con sus obligaciones contractuales bajo las directrices de los respectivos supervisores de los contratos, como directriz temporal y extraordinaria de trabajo en casa por medio del uso de las TIC, para las fechas establecidas del aislamiento preventivo obligatorio y hasta que se supere la emergencia sanitaria decretada según lo decida el gobierno nacional

(...)

6. Para efectos de garantizar los términos procesales de actuaciones administrativas, la U.A.E. CGN expidió la Resolución No. 077 del 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".

En este orden de ideas, no puede perderse de vista que esta unidad también cumple función administrativa en relación con diversos ámbitos como el manejo de personal, la adopción de trámites y procedimientos internos, los procesos de contratación, entre otros.



Al respecto, diversos autores⁵ al clasificar los actos administrativos de conformidad con sus efectos, esto es, si son externos o internos, consideran que “*un concepto amplio incluiría también (...) como actos administrativos los actos internos, los reglamentos*” y los define como aquellos actos “*que por sí mismos no producen efectos jurídicos directos sobre los administrados, en contraposición a los actos externos, que sí producirían esos efectos directos*”.

Por tal razón, la Circular No. 003 del 24 de marzo de 2020, proferida por el Contador General de la Nación, corresponde al ejercicio de una función administrativa a cargo de esta entidad estatal, en atención a que en ésta el Contador General de la Nación fija un trámite interno relacionado con el funcionamiento de esa unidad, durante el estado de excepción fundado en la emergencia sanitaria.

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 generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o 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 asuman”⁶. (Subrayado fuera del original)

En este caso, se tiene que la Circular No. 003 del 24 de marzo de 2020, es un acto de carácter general e impersonal, en tanto, si bien se dirige a “*los servidores públicos y colaboradores de la unidad administrativa especial*”, es decir, sus destinatarios no se identifican de manera particular.

2.2.3. Respecto del tercero de los requisitos, se advierte que de conformidad con lo establecido en el artículo 1º de la Ley 298 de 1996, se creó la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial, adscrita al

⁵ ABRUÑA PUYOL, Antonio. “Sobre el así denominado concepto estricto de acto administrativo” en la revista Foro Jurídico N° 15, 2016, pp. 250 - pp. 271 / ISSN 2414-1720.

⁶ 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.



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, esto es, del orden nacional. Por tanto, la circular objeto de estudio, al ser emitida por este organismo, tiene también el carácter de nacional, encontrándose 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.

En tal virtud, el gobierno nacional quedó facultado para expedir decretos legislativos tendientes a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, los cuales son 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, la Circular No. 003 del 24 de marzo de 2020, invocó como fundamento normativo, entre otros: **i)** el *“Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, que declara la Emergencia Económica, Social y Ecológica en Colombia, mencionando claramente que el Ministerio de Salud y Protección Social”*; **ii)** el *“Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020 por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*; **iii)** el *“Decreto No. 440 del 22 de marzo de 2020, que adopta medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”*; y, **iv)** el *“Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, que imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19 y el mantenimiento del orden público, ordenando: “el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19”*.

En este orden, se evidencia que el acto administrativo *sub examine* fue dictado con fundamento y como desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que rigió en el país, declarada a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 de modo tal que se observa satisfecho también este último requisito para asumir su conocimiento, en los términos del artículo 136 del CPACA.





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 Circular No. 003 del 24 de marzo de 2020, proferida por el Contador General de la Nación, 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:

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. Contador General de la Nación
 - b. Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
 - c. Agente del Ministerio Público.
2. Córrase traslado a la Contaduría General de la Nación, 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 Contaduría General de la Nación que, durante el término de traslado, deberá allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la Circular No. 003 del 24 de marzo 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 Circular No. 003 del 24 de marzo de 2020, de conformidad con el artículo 185, numeral 2° del CPACA.
5. Vencido el término anterior, córrase traslado al agente del Ministerio Público por el término de diez (10) días, para que rinda concepto, por

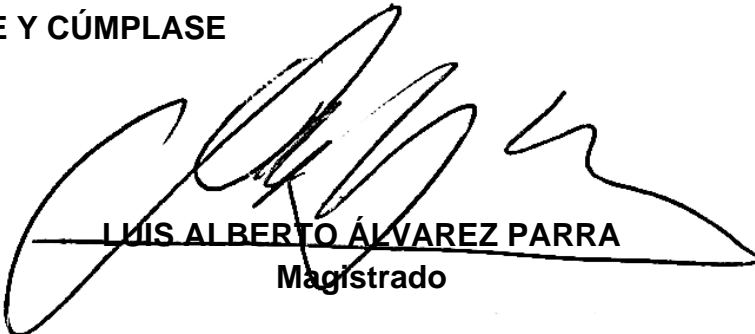


Referencia: Control automático de legalidad
Radicación: 11001-03-15-000-2020-01996-00
Circular No. 003 de 2020 - Contador General de la Nación

escrito, sobre la legalidad de la Circular No. 003 del 24 de marzo 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 Ministerio de Hacienda y Crédito Público y, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, para que, si a bien lo tienen, se pronuncien por escrito sobre la legalidad de la Circular No. 003 del 24 de marzo de 2020, dentro del término de traslado al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo previsto en el numeral 3º del artículo 185 del CPACA.
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 las siguientes cuentas de correo electrónico del Consejo de Estado:
«secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co»

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

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