

<Este documento fue sometido a proceso mecánico de convertidor de PDF a RTF. Puede contener errores en su conversión>

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No 4

Magistrada ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020)

Referencia:

Radicación:

Norma a controlar

Demandado

Tema:

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

11001-03-15-000-2020-00950-00

RESOLUCIÓN 423 DE 17 DE MARZO DE 2020 “Por medio de la cual se suspende temporalmente la atención al público de manera presencial, los términos de algunos trámites administrativos y se dictan otras disposiciones”.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - DANE

No avoca conocimiento del control inmediato de legalidad

AUTO DE ÚNICA INSTANCIA

Se procede a decidir sobre si se avoca o no el conocimiento oficioso del control inmediato de legalidad de la **RESOLUCIÓN 423 DE 17 DE MARZO DE 2020**, expedida por el **DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - DANE**, “Por el medio de la cual se suspende temporalmente la atención al público de manera presencial, los términos de algunos trámites administrativos y se dictan otras disposiciones”, en el marco de la pandemia por el brote de COVID-19 o Coronavirus.

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

2

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

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

² Ibídem.

O r

³ Página oficial de la OMS.

Calle 12 No. 7-65 - Tel: (57-1) 350-6700 - Bogotá D.C. - Colombia

www.consejodeestado.gov.co

< £? ¡contec

1



Radicado: 11001-03-15-000-2020-00950-00

RESOLUCIÓN 423 DE 17 DE MARZO DE 2020

para la salud pública que van más allá de las fronteras del Estado afectado, y -puede necesitar una acción internacional inmediata.⁴

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** “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 también como soporte 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 (ESP II).

Dicha cartera Ministerial decretó lo siguiente:

“Artículo 1°. 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 2°. 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

4

5

Ibidem

Dato de la página oficial del Ministerio de Salud.

Calle 12 No. 7-65 - Tel: (57-1) 350-6700 - Bogotá D.C. - Colombia

www.consejodeestado.gov.co

< £? jcontec

2



Radicado: 11001-03-15-000-2020-00950-00
RESOLUCIÓN 423 DE 17 DE MARZO DE 2020

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 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 de! artículo 6⁶ 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**, expedido por 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 y **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...”.

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”⁷. 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**

⁶ “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.”:

⁷ Por su parte, el Acuerdo N° 080 de 2019, contenido 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”.



Radicado: 11001-03-15-000-2020-00950-00

RESOLUCIÓN 423 DE 17 DE MARZO DE 2020

desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, por parte de las autoridades nacionales.

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 ha sido repartido a esta Sala Especial de Decisión y sobre el cual el Consejo de Estado debería ejercer el control inmediato de legalidad se focaliza en la RESOLUCIÓN 423 DE 17 DE MARZO DE 2020, mediante el cual, entre otras decisiones, se suspendió temporalmente la atención al público de manera presencial, los términos de algunos trámites administrativos, por lo que se trata de un acto administrativo general (factor objeto) y cuya **autoría es de una autoridad nacional**, como lo es el Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE- (factor sujeto).

Ahora bien, dentro de la motivación o propósito del acto en conocimiento de legalidad, se mencionan hechos y normas relacionadas en los antecedentes, como la declaratoria de “pandemia” de la OMS, la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y la Directiva Presidencial N° 02 de la misma fecha e indicó: “que en atención a las directrices de prevención y control para contener la propagación del COVID-19, dictadas por la OMS y el Gobierno Nacional, se hace necesario que las Entidades Estatales adopten las medidas para garantizar la salud de los servidores, contratistas y usuarios del DANE, que redunden en la mitigación del contagio... Que con el propósito de evitar traumatismos en la gestión a cargo de la entidad y en atención a la **declaración de emergencia sanitaria** antes

mencionada, se hace forzoso que el DANE suspenda la atención a los ciudadanos de manera presencial y, de igual manera, suspenda los términos internos durante un período determinado, para los trámites que se señalarán en la parte resolutive del presente acto administrativo”.

El Despacho llama la atención de que entre líneas, la Resolución 423, no invoca, como soporte fundamento el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, expedido por el PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, en el que el Primer Mandatario declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el

ISO 9001

Calle 12 No. 7-65 - Tel: (57-1) 350-6700 - Bogotá D.C. - Colombia

www.consejodeestado.gov.co

< £? ¡contec

4



Radicado: 11001-03-15-000-2020-00950-00

RESOLUCIÓN 423 DE 17 DE MARZO DE 2020

territorio nacional, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del decreto que acontecería a partir de su publicación.

Así las cosas y corolario, es que solo se reúnen algunos de los factores competenciales, a saber: el factor del subjetivo de autoría: autoridad nacional DANE, a través de sus Director y el factor del objeto: acto general contenido en la resolución 423 de 17 de marzo de 2020.

Pero se echa de menos el factor motivación o causa, porque si bien, tanto el acto que ocupa la atención del Despacho (Resolución 423) como el Decreto Presidencial declaratorio del Estado de Emergencia (Decreto 417), datan de la misma fecha 17 de marzo de 2020, el primero, conforme lo menciona en su motivación, se expide, (i) en desarrollo de la declaratoria de emergencia sanitaria declarada por el Ministro de Salud y Protección Social, contenida en la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 y, (ii) en apoyo en la Directiva Presidencial 02 de la misma fecha, que incluso antecedieron y fueron adiadas el 12 de marzo de 2020, mientras que la Declaratoria del Estado Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional, cuya competencia es exclusiva del Presidente de la República y que se contiene en el Decreto 417, cuya fecha de expedición fue el 17 de marzo de 2020.

Es claro, entonces, que el Consejo de Estado no es competente para avocar de oficio, el conocimiento del asunto por vía del control inmediato de legalidad de la RESOLUCIÓN 423 DE 2020, por no reunirse el factor de motivación que se sustenta en que los actos generales administrativos deben provenir, devenir y derivarse del desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

Sin perjuicio de lo anterior, y en caso, de que se considere necesario, nada obsta para que la legalidad sea discutible, mediante los medios de control, normales y propios, que se emplean para controvertir los actos administrativos generales.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

III. RESUELVE

PRIMERO. NO AVOCAR el conocimiento, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD** de la **RESOLUCIÓN 423 DE 17 DE MARZO DE 2020** “Por el medio de la cual se suspende temporalmente la atención al público de manera presencial, los términos de algunos trámites administrativos y se dictan otras disposiciones”, expedida por el **DIRECTOR** del **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -DANE**, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

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

ISO 9001

Calle 12 No. 7-65 - Tel: (57-1) 350-6700 - Bogotá D.C. - Colombia

www.consejodeestado.gov.co

< £? jcontec

5



Radicado: 11001-03-15-000-2020-00950-00
RESOLUCIÓN 423 DE 17 DE MARZO DE 2020

pandemia del COVID-19, estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al Presidente de la República o a su representante judicial o a quien haga sus veces y al **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA**, a través de su Director, 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 ibidem.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Magistrada

Calle 12 No. 7-65 - Tel: (57-1) 350-6700 - Bogotá D.C. - Colombia

www.consejodeestado.gov.co

< £? ¡contec

6



Signature



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Compilación Jurídica MINTIC

n.d.

Última actualización: 30 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.728 - 15 de abril de 2024)



MINTIC