



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

CONSEJERO PONENTE: NICOLAS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020)

Radicación: 11001 03 15 000 2020 01194 00
Referencia: Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 0126 de 25 de marzo de 2020, proferida por el Fondo de Adaptación

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 8 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

I. ANTECEDENTES

1. Por medio del Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020, 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”*¹.
2. Posteriormente, a través del Decreto No. 418 de 18 de marzo de 2020, se establecieron medidas en materia de orden público para enfrentar la pandemia del COVID-19, en el entendido de que esta función está en cabeza del Presidente de la República.

¹ Publicado en el Diario Oficial No. 51259 de 17 de marzo de 2020.



3. Por su parte, mediante el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020, se adoptaron medidas en materia de contratación estatal y de carácter sancionatorio contractual.
4. Con el Decreto 457 de 22 de marzo 2020, el Presidente de la República impartió instrucciones para atender la emergencia sanitaria, mantener el orden público y disponer el aislamiento preventivo obligatorio.
5. El 25 de marzo de 2020, el Gerente del Fondo de Adaptación expidió la Resolución No. 126, *“Por la cual se establecen medidas administrativas extraordinarias por motivos de salud pública”*, con fundamento en las normas mencionadas anteriormente.
6. En la Secretaría General del Consejo de Estado, a través del Oficio No. E-2020-002354 de 30 de marzo de 2020, fue recibida una copia de la citada resolución, para efectos de que, de ser el caso, se adelante el control inmediato de legalidad del acto en cuestión.
7. De acuerdo con las reglas de reparto previstas en el Reglamento del Consejo de Estado, el presente asunto ingresó a este Despacho el 20 de abril de 2020 para adelantar el trámite de rigor.

II. CONSIDERACIONES

1. Según lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 2004, *“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”*².

De manera armónica, el numeral 8 del artículo 111 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que corresponde a la Sala Plena del Consejo de Estado conocer de estos actos administrativos, en

² Artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la ley 137 de 1994.



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”*. Por su parte, 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 Decisión³.

Por su parte, el artículo 136 ibídem 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”*.

2. De acuerdo con las disposiciones en cita, para determinar si hay lugar o no a adelantar este control respecto de determinado acto administrativo, resulta 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 caso, el Despacho encuentra que:

i) La Resolución 0126 de 25 de marzo de 2020 es, efectivamente, un acto expedido por una autoridad del orden nacional, atendiendo a la naturaleza jurídica del Fondo de Adaptación establecida en el Decreto-Ley 4819 de 2010. Además, fue proferido

³ 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”*.



en ejercicio de función administrativa y no de las atribuciones misionales que le fueron otorgadas por la norma de su creación.

ii) En cuanto al carácter general de la medida adoptada, se advierte que la Resolución en cuestión contiene disposiciones que tocan con diversos temas, así: a) la suspensión de algunas actuaciones propias de la entidad y de términos; b) los procesos de contratación que adelanta la entidad, específicamente en lo concerniente a solicitudes, audiencias públicas, suspensión de procedimientos, recepción de ofertas, verificación y evaluación de propuestas; c) la gestión contractual; d) el trámite de pagos; e) la atención al público; y, finalmente, f) el trabajo en casa de quienes prestan sus servicios a la entidad.

En este sentido, de la revisión de la Resolución en cuestión se encuentra que las medidas que en ella se establecen son verdaderas decisiones de carácter general, por lo que se cumple con el segundo requisito.

iii) Finalmente, se advierte que este acto administrativo fue expedido al amparo de los decretos dictados durante el Estado de Excepción, como quiera que en los fundamentos jurídicos del mismo se hace referencia específica a los Decretos Nos. 417 de 17 de marzo de 2020, 418 de 18 de marzo de 2020, 440 de 20 de marzo de 2020 y 457 de 22 de marzo de 2020. 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, además, constituye un desarrollo de sus preceptos.

Así las cosas, como quiera que se cumplen todos los requisitos previstos tanto en la Ley 137 de 2004 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 de la Ley 1437 de 2011 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 No. 0126 del 25 de marzo de 2020, dictada por el Fondo de Adaptación. Por tanto, **ADMITIR LA DEMANDA** en los términos previstos en el numeral 3 del artículo 185 del CPACA.

SEGUNDO. De conformidad con lo establecido en el artículo 196 de la Ley 1437 de 2011, **NOTIFICAR PERSONALMENTE** de esta decisión a la autoridad que profirió el acto, esto es al Fondo de Adaptación, en la forma prevista en el artículo 197 *ídem*.

TERCERO. NOTIFICAR PERSONALMENTE al **MINISTERIO PÚBLICO** y a la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA 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 dispuesto en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, 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 2 del artículo 185 del CPACA.

SEXTO. INVITAR a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, a las Universidades de Manizales, de Antioquia y Pontificia Universidad Javeriana de Cali 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 No. 0126 del 25 de marzo de 2020, expedida por el Fondo de Adaptación.

SÉPTIMO. REQUERIR al Fondo de Adaptación 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 No. 0126 del 25 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)