



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NÚM. 20**

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

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

**Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Tema: RESOLUCIÓN NÚM. 00453 DE 3 DE ABRIL DE 2020, EXPEDIDA
POR EL FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN**

Sentencia de única instancia

La Sala Especial de Decisión Núm. 20 decide el control inmediato de legalidad de la Resolución Núm. 00453 de 3 de abril de 2020¹, expedida por el Fiscal General de la Nación, Francisco Roberto Barbosa Delgado.

I. Antecedentes

1. La Organización Mundial de la Salud, a través de su director, declaró el 11 de marzo de 2020, que el brote de la enfermedad del coronavirus era una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación, puesto que para dicha fecha hacía presencia en más de 114 países en todos los continentes.

2. En virtud de tal declaración, el Ministro de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, mediante la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, la cual podría finalizar antes de esa fecha o cuando desaparecieran las causas que le dieron origen o, si estas persistieran o se incrementan, podría ser prorrogada².

3. Con ocasión de tal declaratoria se ordenó la adopción de medidas sanitarias, entre ellas, la consistente en:

«[...]

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 [...]».

4. El presidente de la República, con la firma de todos los ministros y con sustento en el artículo 215 de la Carta Política, expidió el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, en el cual declaró 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.

5. Dicho decreto legislativo autorizó al Gobierno Nacional para que adoptara, mediante decretos con fuerza de ley, las medidas que permitieran conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19.

¹ “Por medio de la cual se suspenden los términos del trámite administrativo de pago de sentencias y conciliaciones y del procedimiento de cobro coactivo de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación, ante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivado de la propagación del COVID-19”.

² Mediante la Resolución Número 844 de 26 de mayo de 2020, el ministro de salud y protección social prorrogó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020.



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

6. Por reparto efectuado por la Secretaría General de la Corporación, correspondió a esta sala especial de decisión el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución Núm. 00453 de 3 de abril de 2020, expedida por el Fiscal General de la Nación, Francisco Roberto Barbosa Delgado.

I.1. El acto objeto de control inmediato de legalidad

7. Como se indicó anteriormente, el acto objeto de control inmediato de legalidad es la Resolución Núm. 00453 de 3 de abril de 2020, cuyo contenido es el siguiente:

«[...]

EL FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN [...] En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las que le confieren los incisos 1° y 2° del artículo 49 y el numeral 2 del artículo 95 de la Constitución Política, los numerales 1°, 2°, 6° y 19 del artículo 4° del Decreto Ley 016 de 2014, el artículo 6° del Decreto Legislativo N° 491 de 28 de marzo de 2020 y [...] CONSIDERANDO

Que el pasado 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró como pandemia al COVID-19 debido a la velocidad de su propagación, por lo cual recomendó a los Estados implementar acciones urgentes para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos. Además, dar tratamiento a los casos confirmados y divulgar las medidas preventivas para evitar más casos de infectados.

Que en virtud de tal, el Ministerio de Salud y de la Protección Social, mediante Resolución N° 385 de 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio colombiano, por causa del COVID-19 y adoptó las medidas para hacer frente al virus.

Que la Alcaldesa Mayor de Bogotá, el 16 de marzo de 2020, profirió el Decreto N° 087, por el cual declaró la calamidad pública dada la situación epidemiológica generada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá D.C.

Que el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, mediante el Decreto N° 417 de 17 de marzo de 2020, por el término de 30 días contados a partir del 17 de marzo, con el fin de contener la propagación del COVID-19.

Que la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el 18 de marzo de 2020, pidió la adopción de medidas urgentes, a gran escala, con el objeto de: (i) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo, (ii) estimular la economía y el empleo, y (iii) sostener los puestos de trabajo y los ingresos.

Que la Alcaldesa Mayor de Bogotá, el 19 de marzo de 2020, expidió el Decreto 090 de 2020, por el cual adoptó las medidas transitorias para garantizar el orden público, atendiendo la calamidad en el Decreto 087 de 2020.

Que el 20 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional -en el marco de la declaración de emergencia nacional y de la pandemia por el nuevo coronavirus-, declaró cuarentena total en todo el territorio nacional, a partir del martes 24 de marzo de 2020 a las 23:59 horas, y hasta las 0 horas del 13 de abril de este mismo año.

Que mediante el Decreto N° 457 del 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", el Presidente de la República ordenó, entre otras medidas, el aislamiento (sic) 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



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

COVID-19. Esa misma normativa establece que, para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio, se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del citado Decreto.

Que el 28 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo N° 491 [...] Que el artículo 6° de la anterior normativa, autoriza a las autoridades, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, suspender -mediante acto administrativo- los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. El parágrafo 1° de esa disposición, prevé que esa suspensión también aplicará para el trámite de pago de sentencias judiciales.

Que con el propósito de garantizar (i) la protección de la salud de los servidores de la Dirección de Asuntos Jurídicos, y de los ciudadanos que tienen en curso trámites administrativos de: pago de sentencias y conciliaciones, y/o procesos de cobro coactivo; (ii) el cabal cumplimiento de los procedimientos legales establecidos en los asuntos mencionados, se ordena la suspensión de los términos de las actuaciones del trámite administrativo de pago de sentencias y conciliaciones, y de los procesos de cobro activo que se tramitan en la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación.

Que esta suspensión de términos no implica el cese de actividades de los servidores de la Dirección de Asuntos Jurídicos que tienen a su cargo los mencionados asuntos quienes, de ser posible, avanzarán en la sustanciación de los mismos en la modalidad de trabajo en casa, o realizarán las labores que le sean asignadas por sus jefes inmediatos.

Que en mérito de lo anteriormente expuesto, este Despacho

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO.- SUSPENDER LOS TÉRMINOS de las actuaciones del trámite administrativo de pago de sentencias y conciliaciones, y de los procesos de cobro coactivo que se tramitan en la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación, mientras permanezca el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto N° 417 de 17 de marzo de 2020, con ocasión de la propagación del COVID-19.

PARÁGRAFO. La suspensión de términos ordenada en el presente acto administrativo no implica el cese de actividades de los servidores de la Dirección de Asuntos Jurídicos que integran el grupo de pago de sentencia y conciliaciones, y el Departamento de Jurisdicción Coactiva y Competencia Residual quienes, de ser posible, avanzarán en la sustanciación de los asuntos que tienen a su cargo en la modalidad de trabajo en casa, o realizarán las labores que le sean asignadas por sus jefes inmediatos.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Por conducto de la Dirección de Comunicaciones y de la Subdirección de Talento Humano, PUBLICAR el presente acto administrativo en la página web de la Entidad, intranet y demás redes sociales con las que cuenta la Institución, para garantizar su conocimiento por los servidores y usuarios. Asimismo, COMUNICAR el presente acto a los servidores de Dirección de Asuntos Jurídicos a través del correo institucional.

ARTÍCULO TERCERO.- La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición [...]».

I.2. Trámite impartido del control inmediato de legalidad

8. El magistrado ponente, por auto de 4 de mayo de 2020, resolvió avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución Núm. 00453 de 3 de abril de 2020 y le



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

impartió el trámite previsto en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

9. Realizadas las notificaciones correspondientes al Fiscal General de la Nación, al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al agente del Ministerio Público e informada la comunidad sobre la existencia del proceso, se presentaron las intervenciones que se sintetizarán a continuación.

I.3. Intervenciones

I.3.1. La Fiscalía General de la Nación

10. La Fiscalía General de la Nación, actuando a través de su directora de Asuntos Jurídicos, Carolina María Moncada Zapata, intervino dentro de este proceso señalando que la Resolución Núm. 00453 de 3 de abril de 2020, expedida por el Fiscal General de la Nación, se encuentra ajustada a la Constitución Política, la jurisprudencia, la ley, el Decreto Legislativo Núm. 491 de 2020 y demás normas excepcionales expedidas por el Gobierno Nacional con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica provocado por la propagación de la Covid-19, en salvaguarda de los derechos a la salud de los servidores y particulares, al debido proceso administrativo y al acceso a la administración de los ciudadanos que tienen trámites administrativos de pago o procesos de cobro coactivo en curso en la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación.

11. Manifestó, en primer lugar, que allegaba los antecedentes que dieron lugar a la expedición de la resolución objeto de control y se refirió a los antecedentes fácticos indicando que acogió las directrices de trabajo en casa establecidas por el Gobierno Nacional atendiendo la emergencia sanitaria derivada del Covid-19 y las medidas de aislamiento preventivo obligatorio dictadas por las autoridades nacionales y locales, lo que evidenció que el trámite de pago de sentencias, a cargo de la Sección de Pago de Sentencias y Conciliaciones, que hace parte de la Unidad de Defensa Jurídica de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación, resultaba complejo en relación con las respuestas a la peticiones que recibe el grupo, puesto que los documentos físicos de los créditos existentes, se encontraban en el archivo de la entidad, lo que dificultaba su revisión.

12. Asimismo, la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación a través del Departamento de Jurisdicción Coactiva y Competencia Residual consideró necesario suspender los términos de los procesos administrativos de cobro coactivo, puesto que el estado de emergencia decretado por el Gobierno Nacional imposibilitaba el acceso de los deudores a las instalaciones de la entidad y, además, generaba otras dificultades como, a manera de ejemplo, *«[...] en los trámites de ejecución al existir términos perentorios, que de no cumplirse, pueden causar un grave daño a los deudores y/o a las partes intervinientes en estos procesos administrativos [...]»*.

13. En lo atinente a los antecedentes normativos del acto objeto de control, hizo referencia a los artículos 49, 95 numeral 2°, 249 y 250 de la Carta Política; al artículo 4 numerales 1, 2, 6 y 19 del Decreto Ley Núm. 016 de 2014; a la Resolución Núm. 385 de 12 de marzo de 2020; a los decretos 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 de 6 de mayo de 2020,



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

mediante los cuales se declararon los respectivos estados de emergencia económica, social y ecológica; y a los artículos 1°, 2° y 6° del Decreto Ley Núm. 491 de 2020, para señalar, posteriormente, que:

«[...]

Visto lo anterior, se observa que el Decreto 491 de 2020 autorizó a todas las autoridades del sector público incluyendo a los órganos de control, como la Fiscalía General de la Nación, para suspender mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales que, además, aplica «para el pago de sentencias judiciales» mientras permanezca vigente la emergencia económica, social y ecológica decretada por el gobierno nacional.

En consecuencia, la Dirección de Asuntos Jurídicos de la entidad por conducto de la Unidad de Defensa Jurídica y de la Sección de Pago de Sentencias y Acuerdos Conciliatorios, que tiene a cargo el trámite de pago de sentencias y acuerdos conciliatorios, y a través del Departamento de Jurisdicción Coactiva que adelanta el procedimiento de cobro coactivo, al valorar los aspectos fácticos y normativos, puso en consideración del señor Fiscal General de la Nación el proyecto de acto administrativo, posteriormente convertido en la Resolución 0453 de 2020, que tuvo como propósito «suspender los términos del trámite administrativo de pago de sentencias y conciliaciones y del procedimiento de cobro coactivo» de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación.

[...]

En este aspecto, cabe precisar que la Resolución 0453 del 03 de abril de 2020, fue expedida al amparo de los decretos de estado de excepción, proferidos con posterioridad a dicha declaratoria y cuyo sustento, como se desprende del análisis de este escrito, se encuentra fundamentada en la Constitución Política, la jurisprudencia, la ley, el Decreto 491 de 2020 y demás decretos excepcionales expedidos por el gobierno nacional que componen el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica debido a la propagación del COVID-19, en salvaguarda de los derechos a la salud de los servidores y particulares, al debido proceso administrativo y al acceso a la administración de los ciudadanos que tienen en curso trámites administrativos de pago o procesos de cobro coactivo en la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación.

Finalmente, este despacho considera que la revisión preliminar de la Resolución 0453 de 2020 sometida a control inmediato, se presume legal, teniendo en cuenta que guarda relación con los hechos que determinaron la declaratoria del Estado de Excepción y, además, porque el acto administrativo está fundamentado en el desarrollo de cada uno de sus preceptos, esto es, que se encuentra efectivamente adecuado a la Carta Política y al Decreto 491 de 2020 [...].»

I.3.2. La sociedad Conde Abogados Asociados S.A.S.

14. La sociedad Conde Abogados Asociados S.A.S., representada por la abogada Marcela Patricia Ceballos Osorio, intervino en este trámite para solicitar la declaratoria de nulidad de la Resolución Núm. 0453 de 3 de abril de 2020, exponiendo para el efecto una serie de reparos frente a algunos apartes del acto administrativo relacionados con i) la inobservancia de la crisis fiscal actual por no pago oportuno de pago de sentencias judiciales; ii) los derechos fundamentales vulnerados; y iii) el principio de proporcionalidad y el marco normativo infringido.

15. Manifestó que el no pago oportuno de sentencias judiciales ha provocado una crisis fiscal en nuestro país que viene de hace cuatro años y, en esa medida, no es una situación nueva o que se haya hecho notoria con la expedición del Decreto Legislativo



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Núm. 491 de 28 de marzo de 2020, tal y como lo muestra el diagnóstico que al respecto realizó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el cual se concluyó que para el tercer trimestre de 2018, las entidades que conforman el presupuesto general de la Nación (en adelante PGN) acumulaban pasivos por sentencias judiciales y conciliaciones por cerca de \$6.9 billones de pesos, equivalente al 0.2% del producto interno bruto del país.

16. Resaltó que, de acuerdo con la información de la Contaduría General de la Nación, el pasivo señalado se concentraba en cinco entidades del presupuesto general de la Nación, dentro de las que se encontraba la Fiscalía General de la Nación, con un porcentaje del 25%, y agregó que, del total del pasivo reportado por las principales entidades, el 66% correspondía al monto de capital adeudado en virtud de la sentencia o conciliación y el 34% a los intereses causados no pagado a la fecha.

17. Mencionó que la anterior distribución evidenciaba una participación muy alta de los intereses causados no pagados, resultado de dos variables, a saber: i) el tiempo en mora de las sentencias y conciliaciones y ii) las altas tasa de intereses, indicando, asimismo, que la Fiscalía General de la Nación presentaba el pasivo con «[...] mayor maduración [...]» con 3,2% años en promedio, que corresponde al tiempo que, en promedio, se toman para atender dichas obligaciones.

18. Subrayó, en lo que al examen de legalidad toca, que atendiendo la situación fiscal que atraviesa el Estado por la demora injustificada en el pago de las sentencias judiciales, no resulta pertinente la suspensión del pago y la causación de intereses de forma indefinida, máxime si se tiene en cuenta que dentro de la exposición de motivos del acto objeto de control no se enuncian razones de fondo por las cuales aquello sea necesario, ni la incidencia que tales obligaciones puedan tener con la crisis sanitaria que se busca prevenir y mitigar dentro del estado de emergencia ocasionado por la propagación de la Covid-19.

19. Manifestó en relación con el anterior punto, que la Fiscalía General de la Nación y el Gobierno Nacional ignoraron las particularidades que reviste el incumplimiento prolongado en el pago de las sentencias judiciales, siendo una de ellas que hay cuentas de cobro que no tienen actuaciones administrativas que dependan de la presencia física de funcionarios en las instalaciones de dicho organismo, en la medida en que lo único que se encuentra pendiente es el giro o transferencia financiera, etapa en las que se encuentran desde hace más de 2 o hasta 3 años, tiempo que se pretende alargar con el Decreto Legislativo Núm. 491 de 2020 y las resoluciones emitidas por las entidades condenadas, congelando el capital e impidiendo que se causen intereses moratorios, lo cual, en su concepto, es arbitrario puesto que la única manera de perdonar intereses o negociar el capital reconocido en decisiones judiciales es mediante un acuerdo conciliatorio o negociación entre las partes, ambas con aprobación judicial.

20. Estimó que el acto objeto de control trasgrede el debido proceso y acceso a la administración de justicia, el derecho al trabajo, el derecho al mínimo vital, el derecho a la igualdad, «[...] entre otros [...]», toda vez que:

«[...]»



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
 Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Acceso efectivo de la administración de justicia: [...] Así, el derecho de acceso a la de acceso a la administración de justicia no se circunscribe exclusivamente al ejercicio del derecho de acción, sino que está inescindiblemente vinculado al debido proceso y a la expectativa de las partes de que, una vez en firme, la decisión judicial que pone fin a una controversia se materialice en debida forma. Desconocer esta premisa básica implicaría soslayar el carácter vinculante y coercitivo de las providencias judiciales, en detrimento no solo de los derechos fundamentales, sino del orden constitucional vigente [...] Derecho al mínimo vital, igual y trabajo: Por último, no sobra indicar que la decisión repercute en una limitación considerable de derechos en cabeza de víctimas de daños antijurídicos, por acción u omisión de entidades del Estado, personas a la espera de una inclusión en nómina pensional o reliquidación de la misma, cuyo ingreso se constituye en la única fuente de su sustento económico y de mínimo vital, y así, por el estilo innumerables casos de personas cuyo cumplimiento judicial desde hace muchos años está suspendido y hoy continuará con el aval de un acto administrativo [...] Así las cosas, no es de recibo la permisividad del Gobierno y de las entidades estatales que mayoritariamente causan daños antijurídicos, que por vía de Decretos y Resoluciones se permita que se continúe con el incumplimiento de pagos de sentencias judiciales, que más allá de resarcir perjuicios y de cumplir con el pago de prestaciones y/o emolumentos a favor de personas, también lo es, que, en tiempos de crisis de salubridad y economía, se está privando a personas de obtener el pago de sus acreencias (que no es una ayuda, sino un activo a su favor que legalmente obtuvo) con el que puede solventar sus necesidades primarias, donde muchos son desempleados, otros no tienen como sostener sus empresas, y otros cuya supervivencia depende exclusivamente de dicho pago, emolumento que por años el Estado viene relentizado (sic), y ahora que es cuando la población más lo necesita, se suspende indefinidamente en un 100%. Es decir, por un lado, está la demora procesal propia de la congestión judicial que se vive en cada uno de los Despachos y Juzgados del país, que nos ha sometido a muchos años de espera para obtener la resolución de un litigio, para que cuando esto finalmente concluya, se trunque la efectividad de una orden judicial, y con ello, la protección de un sinnúmero de derechos fundamentales [...].».

21. Encontró trasgredido el principio de legalidad puesto que no existe justificación en la resolución objeto de control, en el ordenamiento jurídico y en la situación fiscal y de salubridad del Estado colombiano.

22. El artículo 215 de la Carta Política señala que los decretos que se expidan durante el estado de emergencia deberán tener relación directa y específica con el estado de emergencia decretado por el Gobierno Nacional que, en este caso, tiene que ver con evitar la propagación de la Covid-19 y adoptar las medidas de mitigación y fortalecimiento del sistema sanitario del País, por lo que no se encuentra conexión entre *«[...] los rubros adeudados por concepto de sentencias judiciales y la amenaza de salubridad del País, o al menos, eso ni se expuso ni se justificó dentro de la Resolución en mención [...]»*.

23. Por el contrario, continúa, se inobservó lo previsto en la Ley 137 de 1994, ley estatutaria de los estados de excepción, puesto que de acuerdo dicha normatividad, no es posible suspender las garantías judiciales indispensables para la protección de algunos derechos, tales como la vida, la dignidad humana, los derechos humanos y demás y, en el presente caso, no es posible materializar las decisiones judiciales.

24. De igual forma destacó que la citada ley –Ley 137 de 1994– establece que cada medida *«[...] que se adopte dentro de los Decretos Expedidos en los Estados de Excepción deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos (finalidad de la medida); así como también deberá contener las razones por las que se hace necesaria la adopción tales medidas (necesidad) [...]»*, requisitos que no están presentes en la resolución objeto de control puesto que, en lo atinente a la



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

suspensión de pagos de sentencias judiciales, no se dice en razón a qué se adopta, cuál es la finalidad de suspender los pagos, ni mucho menos los motivos de pesos que ameriten suspenderlos y cómo la cesación contribuye a superar la propagación de la Covid-19 y a restablecer el orden público, toda vez que «[...] *La resolución en mención únicamente indica que se hace con la finalidad de salvaguardar la salud de los funcionarios que laboral dentro de la Dependencia de asuntos jurídicos de dicha entidad [...]*».

25. El acto objeto de control, entonces, desconoció el gran retraso que dicha entidad tiene en el pago de sentencias judiciales; que muchas de las solicitudes de cobro no tienen actuaciones administrativas pendientes y se encuentran desde hace muchos años en turno para pago, lo que quiere decir que solo falta la transferencia de los recursos adeudados, razón por la que es posible «[...] *sustanciar la resolución de pago desde casa (si tienen pendiente ello), y para el pago, puede hacerse uso de los medios tecnológicos y las plataformas virtuales que los bancos y entidades financieras ofrecen hoy en día [...]*».

26. Subrayó, igualmente, la resolución objeto de control desconoció las normas del Código Contencioso Administrativo y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo relativas al pago de sentencias con sus intereses moratorios sin motivación alguna, requisito exigido por el artículo 12 de la Ley 137 de 1994, «[...] *por lo que prácticamente suspende un imperativo de carácter legal por vía de Decreto de Excepción sin argumentar porqué lo hace [...]*».

27. En lo relativo a que las medidas expedidas adoptadas en los estados de excepción deben guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que se pretenden enfrentar, reiteró que la Fiscalía General de la Nación no indicó las razones por las que se hacía necesario la suspensión del pago de sentencias judiciales junto a la causación de sus intereses moratorios y, al no hacerse:

«[...]

no podría hacerse un análisis de si la medida es proporcional o no, porque en ningún aparte se indica si es que el presupuesto de estas entidades va a hacer utilizado en el sector salud, si con este se van a comprar implementos, y si sea necesario e indispensable utilizar tales recursos para conjurar los efectos negativos de la pandemia. Nada de eso se dijo ni se motivó, por lo que ante la ausencia de justificación, desde luego que esta medida no supera un test de proporcionalidad con la gravedad de los hechos, ni con la finalidad del Decreto 491 del 28 de marzo; máxime cuando, a la situación le antecede una fuerte demora y un gran problema de tipo fiscal que viene haciendo presión desde hace más de 4 años sin solucionarse, y que por el contrario viene acrecentándose con el paso del tiempo, posicionando esta medida como polémica y desconocedora de muchos derechos e imperativos legales [...]

28. Finalmente indicó que la resolución objeto de control sería contraria al Decreto 642 de 11 de mayo de 2020, expedida por el Gobierno Nacional, que pretende que las entidades del presupuesto general de la nación implementen acciones para pagar las sentencias judiciales pendientes por cancelar.

I.3.3. El agente del Ministerio Público que interviene en este proceso

29. El Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado solicitó que la Resolución Núm. 453 de 3 de abril de 2020 se declare ajustada al Decreto Legislativo Núm. 491 de 2020 y, en términos generales, al ordenamiento jurídico superior.



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

30. Consideró que el problema jurídico que se debía resolver en el presente asunto se concretaba en determinar si era válido y se ajustaba a derecho la resolución precitada, para lo cual debía estudiarse: i) si se cumplieron los requisitos de forma, constitucional y legalmente exigidos para proferir el acto administrativo; ii) determinar el marco normativo con el cual debe ser confrontado el acto objeto de control; y, (iii) establecer el contenido del acto administrativo se ajusta a lo señalado por el marco legal.

31. Como cuestión previa, abordó la procedencia del control inmediato de legalidad y manifestó que la Resolución Núm. 453 de 3 de abril de 2020 era un acto de contenido general por cuanto sus mandatos se dirigen a un número indeterminado de personas, en este caso, tanto a los servidores públicos como a los particulares que deben intervenir en los trámites administrativos de pago de sentencias o conciliaciones o en procesos de cobro coactivo en la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación.

32. La resolución objeto de control fue expedida en ejercicio de la función administrativa puesto que con ella se hacen efectivas las atribuciones de dirección que le corresponden al Fiscal General de la Nación, específicamente, para suspender términos en los trámites administrativos de pago de sentencias y conciliaciones, y el procedimiento de cobro coactivo de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación, ante el estado de emergencia económica, social y ecológica; además, desarrolla normas de carácter legislativo expedidas dentro del marco del estado de excepción, en particular, del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, por el cual se adoptan diversas medidas para la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares y la continuidad de las actuaciones administrativas.

33. Empezó el análisis de los aspectos formales señalando que:

«[...]

Examen formal [...] La resolución 453 del 3 de abril de 2020, se emitió por el Fiscal General de la Nación en ejercicio de sus funciones legales, y en desarrollo de directrices emitidas por el Gobierno Nacional encaminadas a asumir medidas responsables para ayudar a controlar la emergencia sanitaria y prevenir que la situación de salud pública se agrave con un posible contagio de los servidores públicos de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación y de los usuarios que intervienen en los trámites administrativos de pago de sentencias y conciliaciones y el procedimiento de cobro coactivo de dicha dependencia [...]

34. Señaló, en lo que se refiere al marco normativo bajo el cual se debería realizar el control de legalidad, que la Resolución Núm. 453 de 3 de abril de 2020 se expidió con fundamento en (i) la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, por medio de la cual declaró la emergencia sanitaria; (ii) el Decreto Núm. 417 de 2020, a través del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica; (iii) el Decreto Núm. 457 de 2020, por medio de las cuales se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria y el mantenimiento del orden público; y (iv) el Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica.



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

35. Frente al examen material de la norma y el marco normativo atrás expuesto, considero que no se vulneró ni limitó el núcleo esencial de ningún derecho fundamental, puesto que las medidas adoptadas se encaminaron a la protección de la salud de los servidores públicos y usuarios que intervienen en las actuaciones del trámite administrativo de pago de sentencias y conciliaciones y de los procesos de cobro coactivo que se tramitan en la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación.

36. Destacó que la expedición de la resolución resultaba necesario para proteger la vida y la salud de los servidores públicos y particulares que deben intervenir en los trámites mencionados, pues continuar cumpliendo aquella función podría contribuir a la expansión del contagio del Covid-19 y, frente a la finalidad de la medida, manifestó que no cabe duda que, reiteró, tiene como principal objetivo la atención de la emergencia declarada por el Gobierno Nacional relacionada con la epidemia ocasionada por la enfermedad por coronavirus y, agregó, la misma se expidió acatando los lineamientos del artículo 6° del Decreto Legislativo Núm. 491 de 2020, que autorizó a las autoridades administrativa a que, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, pudieran suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

37. La resolución, continuó, atiende el criterio de proporcionalidad puesto que las medidas allí adoptadas solo estarán vigentes mientras nos encontremos en el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto Núm. 417 de 2020. Además, *«[...] no contiene ninguna disposición discriminatoria, y tampoco incurre en alguna de las prohibiciones contempladas en el artículo 15 de la Ley 137 de 1994 [...]»*.

II. Consideraciones de la Sala

II.1. La competencia

38. De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el Consejo de Estado será competente para conocer el control inmediato de 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 que sean expedidas por autoridades nacionales.

39. A su turno, el numeral 8° del artículo 111 del CPACA asignó a la Sala Plena de lo Contencioso de esta Corporación el ejercicio del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción y el artículo 136 del mismo código asignó al Consejo de Estado, el 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.

40. El artículo 107 del CPACA creó las salas especiales de decisión, las cuales estarían encargadas de decidir los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo que esta les encomiende, lo cual se encuentra en consonancia con el artículo 29 del Acuerdo Núm. 080 de 2019 que asignó a las salas especiales de decisión, entre otros, *«[...] 3. Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo [...]»*.



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

41. Finalmente, en sesión virtual número 10 llevada a cabo el 1º de abril del año en curso, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado aprobó «*asignar los controles inmediatos de legalidad a las salas especiales de decisión, de conformidad, entre otros, con los artículos 107-4, 185-1 y 111-8 del CPACA y 23, 29-3 y 42 del Acuerdo 080 de 2019*».

42. De acuerdo con lo anterior, la Sala Especial de Decisión Núm. 20 es competente para decidir la presente controversia por virtud de las normas anteriormente señaladas, esto es, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994; los artículos 111 (numeral 8º), 107 y 136 del CPACA; el artículo 29 del Acuerdo Núm. 080 de 2019 y la decisión adoptada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, en sesión virtual número 10 de 1 de abril de 2020.

II.2. Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad

43. La Sala, con anterioridad al planteamiento del problema jurídico deberá establecer si la Resolución Núm. 00453 de 03 de abril de 2020, expedida por el Fiscal General de la Nación, puede ser enjuiciada por vía del control inmediato de legalidad.

44. De acuerdo con lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 del CPACA, los presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad son: (i) que se trate de medida generales; (ii) dictadas en ejercicio de funciones administrativas; (iii) por parte de una autoridad del orden nacional; y, (iv) proferidas en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción.

45. En primer lugar, la resolución objeto de control ordenó la suspensión de los términos en las actuaciones del trámite administrativo de pago de sentencias y conciliaciones y de los procesos de cobro coactivo que se tramitan en la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación, mientras permanezca el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto Legislativo Núm. 417 de 17 de marzo de 2020, medidas que pueden ser catalogadas como generales en cuanto se refieren a situaciones abstractas no relacionadas directa e inmediatamente con persona determinada.

46. En segundo lugar y en lo atinente a que el acto se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, se debe indicar que la Fiscalía General de la Nación, de acuerdo con el mencionado artículo 249 de la Carta Política, estará integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la Ley y la precitada Ley 270 de 1996, señaló en el artículo 30, en consonancia con la norma constitucional, que le corresponde a la ley determinar la estructura y funcionamiento de este organismo.

47. Mediante el Decreto Ley 016 de 9 de enero de 2014, el presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que se le confirieron en la Ley 1654 de 15 de julio de 2013, modificó y definió la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación. En particular, la norma asignó al Fiscal General de la Nación, las siguientes funciones, que fueron citadas como fundamento del acto objeto de control:

«[...] 1. Formular y adoptar las políticas, directrices, lineamientos y protocolos para el cumplimiento de las funciones asignadas a la Fiscalía General de la Nación en la Constitución y en la ley.



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

2. Representar legalmente a la entidad.

[...]

6. Formular políticas y fijar directrices para asegurar el ejercicio eficiente y coherente de la acción penal, las cuales, en desarrollo de los principios de unidad de gestión y jerarquía, son vinculantes y de aplicación obligatoria para todas las dependencias de la entidad.

[...]

19. Expedir reglamentos, protocolos, órdenes, circulares y manuales de organización y procedimiento conducentes a la organización administrativa y al eficaz desempeño de las funciones de la Fiscalía General de la Nación [...]

48. Si bien, la Fiscalía General de la Nación integra la rama judicial del poder público, cierto es que la Resolución Núm. 00453 de 3 de abril de 2020 no ha sido expedida en ejercicio de la función jurisdiccional en la medida en que en ella se adoptan medidas relacionadas con procedimientos que lleva a cabo la citada entidad que tienen naturaleza administrativa, como lo son «[...] el trámite administrativo de pago de sentencias y conciliaciones [...]» y «[...] los procesos de cobro coactivo [...]».

49. Se debe destacar que los trámites mencionados no se adecúan a ninguno de los criterios enunciados por la Corte Constitucional para distinguir si una función atribuida a una autoridad o a un particular es de naturaleza jurisdiccional –los cuales, sin ser exhaustivos, cumplen una finalidad orientadora– y que se mencionan a continuación:

«[...] En este orden de ideas ha sostenido que son judiciales, desde el punto de vista formal: (i) las funciones que se materializan en actos con fuerza de cosa juzgada; o (ii) son desplegadas por jueces, o al menos por funcionarios que gozan de los atributos propios de los jueces; o (iii) se desarrollan en el marco de procesos judiciales, o se encuentran indisolublemente ligadas a un proceso judicial. Como criterios materiales ha indicado que (iv) se trata de actuaciones que restringen derechos fundamentales sujetos a reserva judicial, como el derecho a la libertad personal y el acceso a la administración de justicia [...]» –Sentencia C-863 de 2012, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva–.

50. En tercer lugar, cabe resaltar que la Fiscalía General de la Nación, de acuerdo con el artículo 250 de la Carta Política:

«[...] está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. Se exceptúan los delitos cometidos por Miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio [...]»

51. La Fiscalía General de la Nación, de acuerdo con los artículos 249 de la Carta Política y los artículos 11, modificado por el artículo 4 de la Ley 1285 de 2009, y 28 de la Ley 270 de 1996, integra la rama judicial del poder público, tiene autonomía administrativa y presupuestal y, además, tiene competencia en todo el territorio nacional, por lo que puede considerarse como una autoridad del orden nacional.



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

52. En cuarto lugar, la Resolución Núm. 00453 de 3 de abril de 2020 fue expedida en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 6^o del Decreto Legislativo Núm. 491 de 2020, por el cual se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto Núm. 417 de 17 de marzo de 2020.

53. Cabe recordar que el artículo primero del citado decreto legislativo, al establecer su marco de aplicación, señaló que aquel se «[...] aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades [...]», lo cual evidentemente incluye a la Fiscalía General de la Nación.

54. En vista que se reúnen los presupuestos previstos en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 del CPACA para la procedencia del control inmediato de legalidad, la Sala procederá al planteamiento del problema jurídico que debe resolverse en el presente asunto.

II.3. El problema jurídico

55. El problema jurídico que debe decidir esta Sala de Decisión se contrae a determinar si la Resolución Núm. 00453 de 3 de abril de 2020, expedida por el Fiscal General de la Nación, se encuentra conforme, en sus aspectos formal y material, con las normas superiores que le han debido servir de fundamento y con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción que dio lugar a su expedición.

II.4. El control inmediato de legalidad y sus características

³ «[...] Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto³, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.

Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo. Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales [...].»



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

56. Para efectos de abordar el problema jurídico resulta necesario establecer las características del control inmediato de legalidad.

57. El control inmediato de legalidad se encuentra previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 136 y 185 del CPACA con la finalidad de revisar las medidas de carácter general que se dicten por las diferentes autoridades, tanto del orden nacional como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

58. Las decisiones judiciales de esta Corporación⁴ han establecido como características de este medio de control, las siguientes:

59. Es un proceso judicial, esto es, tiene carácter jurisdiccional en la medida en que tanto el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 como el artículo 136 del CPACA le entregan a esta jurisdicción el trámite de dicho medio de control para que culmine, conforme el artículo 185 del CPACA, con una sentencia judicial. Al respecto el citado artículo señala:

«[...]

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional [...]»

60. Es automático y oficioso toda vez que no se requiere acudir al medio de control de nulidad para que esta jurisdicción asuma el enjuiciamiento de las medidas generales y en tanto el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 como el artículo 136 del CPACA señalan que las autoridades deben enviar los actos administrativos que expidan dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, agregando la última norma que, si el envío no se efectuare, la autoridad judicial aprehenderá de oficio su conocimiento.

⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Sentencia de diez y seis (16) de junio de dos mil nueve (2009). Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA)
CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO. Sentencia de cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA)
CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Sentencia de cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).
CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Sentencia de veintinueve (29) de octubre de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00744-00(CA).
CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Sentencia de veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-15-000-2015-02578-00(CA).
CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN 6. Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO. Sentencia de dos (2) de junio de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-001059-00.
CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 2. Consejero ponente: CESAR PALOMINO CORTÉS. Sentencia de diecinueve (19) de mayo de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01013-00.
CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NÚMERO 10. Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Sentencia de once (11) de mayo de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00944-00.



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

61. Es autónomo puesto que es posible el control de los actos administrativos generales expedidos como desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción incluso antes de que la Corte Constitucional se pronuncie frente a la constitucionalidad del decreto legislativo que declara tal estado o de los decretos legislativos que lo desarrollan. Al respecto se ha indicado que:

«[...] si la Corte Constitucional se ha pronunciado previamente deben acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad, “pero sin que suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo”⁵ [...]»⁶

62. Es integral y esto implica que:

«[...] es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

“En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137 [...]»⁷

63. Es posible el enjuiciamiento de los actos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción por vía del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad o nulidad según el caso, siempre que se invoque la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

64. De acuerdo con el artículo 189 del CPACA, la sentencia que declare la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes sólo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen, lo que implica que la sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa y por ello, como se indicó anteriormente, resulta posible que en el futuro se produzca otro pronunciamiento que verse sobre reproches distintos respecto de los actos enjuiciados por este medio de control.

II.5. El alcance del control integral

⁵ Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: “Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”.

⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN 6, MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO. Sentencia de dos (2) de junio de dos mil veinte (2020), Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01059-00.

⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Sentencia de veintinueve (29) de octubre de dos mil trece (2013), Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00744-00(CA).



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

65. Las decisiones judiciales de esta Corporación han señalado que el control integral que se realiza en este medio de control implica:

«[...] el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad **formal y material** (proporcionalidad y conexidad)⁸ con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento [...]»⁹.

66. Es así como el control integral impone un control formal y material. En relación con el control formal se deben estudiar los aspectos relacionados con la competencia y los requisitos de forma y en la atinente al control material se analizará la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar el estado de excepción y la proporcionalidad de sus disposiciones.

II.6. Control formal de la Resolución Núm. 00453 de 3 de abril de 2020

67. En lo que tiene que ver con el sujeto competente para la expedición de la Resolución Núm. 00453 de 3 de abril de 2020, expedida por el Fiscal General de la Nación, el mismo acto destaca que fue expedido en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en particular, las conferidas en los «[...] *numerales 1°, 2°, 6° y 19 del artículo 4° del Decreto – Ley 016 de 2014, el artículo 6° del Decreto Legislativo N° 491 de 28 de marzo de 2020 [...]».*

68. El artículo 4 del Decreto Ley Núm. 016 de 2014 estableció las funciones asignadas al Fiscal General de la Nación, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

«[...]»

1. Formular y adoptar las políticas, directrices, lineamientos y protocolos para el cumplimiento de las funciones asignadas a la Fiscalía General de la Nación en la Constitución y en la ley.

2. Representar legalmente a la entidad.

[...]»

6. Formular políticas y fijar directrices para asegurar el ejercicio eficiente y coherente de la acción penal, las cuales, en desarrollo de los principios de unidad de gestión y jerarquía, son vinculantes y de aplicación obligatoria para todas las dependencias de la entidad.

[...]»

19. Expedir reglamentos, protocolos, órdenes, circulares y manuales de organización y procedimiento conducentes a la organización administrativa y al eficaz desempeño de las funciones de la Fiscalía General de la Nación [...]».

69. La expedición del acto administrativo objeto de control claramente se soporta en las disposiciones precitadas. Se debe indicar que le corresponde a la Fiscalía General de la Nación, a través de la Dirección Jurídica, «[...] 4. *Dirigir, coordinar, asesorar y realizar las acciones necesarias para dar cumplimiento a las sentencias y conciliaciones y expedir los actos*

⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Sentencia de veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-15-000-2015-02578-00(CA).



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

administrativos para su reconocimiento y pago [...] 6. Gestionar la recuperación de dinero, bienes muebles e inmuebles a favor de la Entidad, a través del proceso coactivo [...]».

70. En atención a las funciones precitadas, le correspondía al Fiscal General de la Nación, como representante legal de la entidad y encargado de formular y adoptar las políticas, directrices, lineamientos y protocolos para el cumplimiento de las funciones asignadas a la entidad, a través de la expedición de reglamentos, protocolos, órdenes, circulares y manuales de organización y procedimiento, la expedición de la resolución objeto de control inmediato a efectos de procurar el ejercicio adecuado de las mismas.

71. La anterior competencia se complementa con lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020, por el cual se otorga la posibilidad, mediante acto administrativo, para suspender los términos de las actuaciones administrativas, en relación, como es obvio, con las funciones administrativas que desarrolla la Fiscalía General de la Nación, en particular, el trámite administrativo de pago de sentencias y conciliaciones y los procesos de cobro coactivo que se tramitan en la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación, a los cuales se refiere la resolución objeto de control inmediato de legalidad.

72. La Resolución Núm. 00453 de 3 de abril de 2020, expedida por el Fiscal General de la Nación exterioriza la voluntad de este órgano estatal en relación con las funciones de orden administrativo que lleva a cabo, como lo son, el trámite administrativo de pago de sentencias y conciliaciones y los procesos de cobro coactivo que se tramitan en la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación.

73. Es posible evidenciar en su texto, su objeto y los motivos que llevaron a la administración a adoptar las medidas dispuestas; igualmente tiene un encabezado, número, fecha, el resumen de las materias reguladas, la referencia expresa de las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas u objeto de disposición, la parte resolutive y la firma de quien lo suscribe; y no se evidencia la omisión de algún trámite previsto en la ley para su expedición.

II.7.- El control material de la Resolución Núm. 00453 de 3 de abril de 2020

74. La Sala procederá al estudio de los aspectos materiales del acto administrativo controlado, esto es su conexidad con las normas en las que se basa y la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

II.7.1. La conexidad

75. La conexidad implica establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Es así como «[...] hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa [...]»¹⁰.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Sentencia veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 11001-03-15-000-2015-02578-00(CA).



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

76. La conexidad implica establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Es así como «[...] hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa [...]»¹¹.

77. En efecto, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, el cual fue declarado ajustado a la Carta Política por la Corte Constitucional, como se indica en el boletín número 66¹².

78. En virtud de tal declaración, se autorizó al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

79. El decreto tuvo como presupuestos fácticos: i) la salud pública y ii) los aspectos económicos, en el ámbito nacional e internacional.

80. El presupuesto fáctico de salud pública tiene como eje central el brote de la enfermedad por coronavirus que, por su velocidad de propagación y la escala de transmisión, generó una emergencia de esa naturaleza tanto en el mundo como en el país y determinó la declaratoria del estado de emergencia sanitaria mediante la Resolución Núm. 385 de 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministro de Salud y Protección Social, en virtud del cual se adoptaron ciertas medidas para prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos, las cuales no fueron suficientes para contener el avance de la epidemia.

81. En lo que se refiere a los aspectos económicos, se subraya que, en el ámbito nacional, el vertiginoso escalamiento del brote de la enfermedad por coronavirus tiene afectaciones en el sistema económico de magnitudes impredecibles e incalculables, toda vez que: i) el sistema de salud, al no encontrarse físicamente preparado para atender una emergencia de salud de esta magnitud, requiere un apoyo fiscal urgente; ii) la actividad económica de los colombianos se ve repentinamente afectada y restringida por las medidas para

¹¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Sentencia veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 11001-03-15-000-2015-02578-00(CA).

¹²«[...] La Corte Constitucional encontró ajustado a la constitución el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”. Para la Corte, el Presidente de la República junto a quienes integran el Gobierno Nacional, lejos de haber incurrido en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto, ejercieron apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución.

El magistrado ponente José Fernando Reyes Cuartas y el magistrado Alberto Rojas Ríos salvaron parcialmente el voto porque en su criterio la decisión debió tener una cobertura más amplia en defensa de las instituciones democráticas. El Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo aclaró su voto sobre algunos aspectos de la decisión.

Bajo este entendido, para la Corte Constitucional no cabe duda de que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera traumática y negativamente en la protección efectiva de los derechos constitucionales de millones de personas.

La Corte consideró la gravedad que implica el volumen de infectados y personas fallecidas y la posibilidad de poner en serio peligro a los colombianos al desconocerse aún la cura del COVID-19, con grandes repercusiones económicas y sociales al desequilibrar intensamente la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como las finanzas del Estado [...]». <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-declaratoria-de-estado-de-emergencia-en-Colombia-est%C3%A1-ajustada-a-la-Constituci%C3%B3n-8904>



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

controlar la epidemia que produce reducciones significativas en sus ingresos; iii) la caída sorpresiva y abrupta de los precios internacionales del petróleo produce efectos en la cotización del dólar de los Estados Unidos de América y en los ingresos de la Nación; y iv) los sectores del turismo y la aeronáutica han tenido una inmensa afectación por la restricción de los viajes domésticos e internacionales y el arribo de cruceros.

82. En lo que se refiere al ámbito internacional, se hizo referencia al recorte que realizó la Reserva Federal de los Estados Unidos de América, al deterioro de los mercados financieros internacionales, la menor demanda global y la caída en las perspectivas de crecimiento mundial.

83. Respecto del presupuesto valorativo y siguiendo para el efecto la Sentencia C-670 de 2015, el decreto subrayó que la expansión del brote de la enfermedad por coronavirus tiene grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del estado de emergencia, haciendo precisión respecto de las vidas humanas que podrían perderse si no se adoptan medidas inmediatas y efectivas de contención y mitigación, así como las afectaciones de los mercados nacionales e internacionales y del mercado laboral que debe ser atendidas con medidas extraordinarias.

84. Como justificación de la declaratoria del estado de emergencia se resaltó la insuficiencia de las atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia de la enfermedad por coronavirus, que hace necesaria la adopción de medidas, se reitera, extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis.

85. Es así como la adopción de medidas de rango legislativo busca el fortalecimiento de las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis mediante la protección a la salud de los colombianos y la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país. En particular consideró necesario adoptar medidas de rango de legislativo:

«[...] Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales [...]».

86. En todo caso, si bien el decreto estableció algunas medidas que pretende adoptar el Gobierno Nacional, no obstante, su artículo 3° señaló que:

«[...] 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 [...]».

87. En virtud del mencionado decreto, se expidió el Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020, por el cual se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica.



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

88. Dentro de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo Núm. 491 de 2020, se deben resaltar la contenida en el artículo 6° relacionada con la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, que al tenor señala lo siguiente:

«[...] Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto¹³, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.

Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo. Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales [...]

89. El Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020 sustentó la adopción de las medidas allí previstas, en la siguiente forma:

«[...] Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

[...]

Que las entidades y organismos del Estado deben proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las

¹³ El artículo 1° del citado decreto legislativo indica lo siguiente: «[...] Artículo 1. Ámbito de aplicación. El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades [...].»



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios esenciales estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

Que de conformidad con lo anterior se hace necesario tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

Que según cifras del Sistema Único de Información de Trámites -SUIT, a la fecha Colombia cuenta con 68.485 trámites y procesos administrativos que deben adelantar los ciudadanos, empresarios y entidades públicas ante entidades del Estado, de los cuales 1.305 se pueden hacer totalmente en línea, 5.316 parcialmente en línea y 61.864 de forma presencial.

Que es necesario tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.

Que el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que, «Salvo horma legal especial, y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. [...] 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción [...]».

Que los términos establecidos en el precitado artículo resultan insuficientes dadas las medidas de aislamiento social tomadas por el Gobierno nacional en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y las capacidades de las entidades para garantizarle a todos sus servidores, especialmente en el nivel territorial, los controles, herramientas e infraestructura tecnológica necesarias para llevar a cabo sus funciones mediante el trabajo en casa, razón por la cual se hace necesario ampliar los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, con el propósito de garantizar a los peticionarios una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada.

[...]

Que los métodos alternativos de resolución de conflictos constituyen una herramienta eficaz, eficiente y económica para garantizar el acceso a la justicia de la población colombiana, entre los cuales se encuentran la conciliación regulada en la Ley 640 de 2001, el procedimiento de insolvencia de persona natural no comerciante regulado en la Ley 1564 de 2012, y el arbitraje y la amigable composición regulados en la Ley 1563 de 2012.

Que en las condiciones actuales el normal desarrollo de los procesos y actuaciones referentes a estos métodos puede verse alterado, generando riesgos, incertidumbre e inseguridad jurídica.

Que, en virtud de las medidas adoptadas por las autoridades competentes para hacer frente a la crisis actual y con el fin de garantizar la seguridad jurídica y proteger los derechos de los usuarios y operadores que adelantan procesos de conciliación, insolvencia de persona natural no comerciante, arbitraje y amigable composición en todo el territorio nacional, se hace necesario disponer la posibilidad de suspender los



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

términos de estos procesos cuando las circunstancias lo ameriten y dictar medidas para la prestación de los respectivos servicios, promoviendo la utilización de medios tecnológicos y los servicios virtuales.

[...]

Que acogiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, se deben adoptar medidas para proteger el trabajo en el sector público, implementando mecanismos que promuevan e intensifiquen el trabajo en casa, así como adoptar medidas para que por razones de la emergencia no se terminen o suspendan las relaciones laborales o contractuales en el sector público.

Que, de igual manera, se debe garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar los servicios que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garanticen el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado [...]

90. Resulta necesario señalar que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-242 de 2020, declaró inexecutable el parágrafo 1° del artículo 6° del Decreto Legislativo Núm. 491 de 2020, norma que da sustento a una de las medidas generales adoptadas en la Resolución Núm. 00453 de 3 de abril de 2020 –suspensión de los términos legales de las actuaciones del trámite administrativo de pago de sentencias–. La sentencia en comento indica lo siguiente:

«[...] 6.159. Por las anteriores razones, la Corte estima que el artículo 6° es conforme a la Constitución.

6.160. Sin embargo, la Sala considera que es preciso hacer un análisis separado de los párrafos 1° y 2° del artículo 6°, pues establecen respectivamente que la habilitación para suspender los términos es aplicable al pago de sentencias judiciales y a los Fondos de Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios que manejen recursos de la seguridad social, lo cual puede llegar a afectar los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y a la seguridad social, como lo pusieron de presente algunos de los intervinientes.

Análisis del parágrafo 1° del artículo 6°

6.161. La Corte Constitucional ha resaltado que *“el obligatorio cumplimiento de lo resuelto por los jueces y tribunales es una garantía institucional del Estado social y democrático de derecho y, al mismo tiempo, un derecho fundamental de carácter subjetivo que se deduce de los artículos 29, 95, 228 y 229 de la Constitución”*¹⁴.

6.162. En el caso de las entidades del Estado, en el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Congreso de la República dispuso las siguientes reglas para el cumplimiento de los fallos proferidos en su contra:

(i) *“Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento”*.

¹⁴ Sentencia T-371 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa). Asimismo, este Tribunal ha determinado que el derecho al cumplimiento de los fallos implica la existencia de un plazo razonable dentro del cual se ejecute lo resuelto por las autoridades jurisdiccionales, el cual debe ser fijado por el legislador teniendo en cuenta, por una parte, la necesidad de asegurar la efectividad de las prerrogativas o intereses de las personas reconocidos o declarados en una providencia y, por otra parte, las posibilidades de los destinatarios de las órdenes de acatar las mismas (Cfr. Sentencia T-554 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

(ii) *“Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia”.*

6.163. Sobre el particular, este Tribunal ha tomado nota de que *“las entidades públicas, por razones de principio, se encuentran en el deber constitucional y legal de ejecutar las sentencias en firme sin dilaciones injustificadas para que estas produzcan todos los efectos a los que están destinadas”*, porque *“una actuación contraria implicaría restarle valor coercitivo a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos en formas vacías carentes de contenido”*¹⁵.

6.164. En este sentido, teniendo en cuenta la especial importancia que reviste el cumplimiento de los fallos por parte de las autoridades para la vigencia del Estado de derecho, el legislador estableció un conjunto de previsiones a efectos de incentivar y asegurar que las entidades públicas acaten pronto lo ordenado por los jueces. En concreto, el Congreso de la República en la disposición en comento estableció que:

(i) *“Las cantidades líquidas reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto”*¹⁶.

(ii) *“El incumplimiento por parte de las autoridades de las disposiciones relacionadas con el reconocimiento y pago de créditos judicialmente reconocidos acarreará las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales a que haya lugar”*¹⁷.

6.165. En contexto normativo reseñado, en el parágrafo 1° del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, el Gobierno Nacional dispuso que, durante la vigencia de la emergencia sanitaria, las autoridades, mediante acto administrativo, podrán suspender los términos establecidos para adelantar los trámites de pago de sentencias judiciales, bajo las mismas condiciones contempladas para las demás actuaciones en sede administrativa.

6.166. Sobre el particular, esta Corporación advierte que la sentencia ejecutoriada constituye un título ejecutivo, producto de un proceso judicial que culminó con el reconocimiento de un derecho, así como que el trámite para su pago se orienta exclusivamente a que la entidad verifique la documentación y establezca de manera razonable las condiciones de modo y tiempo para cumplir con la orden judicial, de acuerdo con los recursos presupuestados para este tipo de erogaciones.

6.167. En este sentido, esta Corporación considera que estas actuaciones difieren de otros procedimientos administrativos en los que la autoridad puede requerir de una actividad probatoria para emitir un pronunciamiento de fondo. Por tal motivo, esta Corte considera que la suspensión del pago de sentencias constituye una limitación del derecho a la tutela judicial efectiva que:

(i) No es claro de qué manera se encamina a conjurar la causa del estado de emergencia causado por el coronavirus COVID-19 o sus efectos en la administración pública;

¹⁵ Sentencia T-371 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa), reiterada en el fallo T-048 de 2019 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

¹⁶ Con todo, en la norma se aclaró que a efectos de gestionar el cobro de la condena, *“el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada”*, pues *“cumplidos tres (3) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, cesará la causación de intereses desde entonces hasta cuando se presente la solicitud”*.

¹⁷ Cfr. Artículo 192 del Código de Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Al respecto, esta Corporación ha resaltado que *“ninguna autoridad (...) puede sustraerse al debido acatamiento de los fallos judiciales por decisión voluntaria o discrecional o atribuirles un carácter meramente dispositivo, sin que con ello deje de verse comprometida la responsabilidad estatal, además de la responsabilidad personal del servidor público (artículo 6 constitucional). Los derechos o intereses de las personas reconocidos o declarados en una sentencia no serían efectivos sin la obligación correlativa de la administración de cumplir las providencias judiciales. En eso está fundamentado el principio de legalidad que orienta toda actividad administrativa, el cual protege a los asociados de decisiones arbitrarias que se apartan de la voluntad del legislador democráticamente elegido”* (Sentencia T-371 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa).



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

(ii) No fue motivada de manera suficiente por el Gobierno Nacional, quien omitió señalar la razón por la cual se hacía necesario adoptar esta medida a pesar de sus consecuencias para los ciudadanos afectados; y

(iii) Resulta desproporcionada, pues le impone una carga adicional y desmesurada a quien ya tuvo que someterse a un proceso judicial para defender sus intereses, máxime cuando el acto normativo en control, en otras disposiciones, garantiza la continuidad de la actividad estatal a través del uso de las tecnologías, por lo que no se vislumbra una explicación válida y razonable que justifique el cese temporal de estos pagos.

6.168. Así las cosas, la Corte declarará inexecutable el parágrafo 1° del artículo 6° del Decreto 491 de 2020 por no cumplir con las exigencias constitucionales propias de la legislación excepcional, pues afecta un derecho fundamental de forma desproporcionada, sin que exista una motivación suficiente o una evidente finalidad imperiosa [...].»

91. No sobra destacar que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996, ley estatutaria de la administración de justicia, las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Carta Política, dentro de los que se encuentran, entre otros, los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que esa Corporación resuelva lo contrario, lo que no ocurrió en este caso, por lo que la precitada sentencia [C-242 de 2020] tiene efectos hacia el futuro.

92. Es así como, entonces, desapareció el basamento central de la Resolución Núm. 00453 de 3 de abril de 2020, expedida por el Fiscal General de la Nación, Francisco Roberto Barbosa Delgado, y, por ello, en virtud del numeral 2° del artículo 91 del CPACA, la misma ha perdido fuerza ejecutoria y, por lo tanto, pierde su obligatoriedad, no puede ser ejecutada y deja de producir efectos hacia el futuro, lo cual no inhibe el pronunciamiento que sobre su legalidad se realizará en este proceso, fenómeno conocido como decaimiento. En relación con este fenómeno, esta Corporación ha señalado¹⁸, lo siguiente:

«[...] Esta norma fue objeto de análisis por la Corte Constitucional¹⁹ al estudiar la exequibilidad del referido artículo 66 y particularmente, respecto de las causales que se acaban de mencionar, precisó por una parte, que un acto administrativo decae cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento desaparecen. **Así, cuando se declara la inexecutable o la nulidad de la norma en la cual se funda el acto administrativo este pierde fuerza ejecutoria, pues ello hace que no pueda seguir produciendo efectos hacia el futuro, en razón a que desapareció su fundamento legal o su objeto.**

Por otra parte, en lo atinente a la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos cuando pierdan su vigencia por razón de su derogatoria, destacó que si la norma ha dejado de regir por haber sido sustraída del ordenamiento jurídico, la consecuencia es que deja de ser aplicable por la administración y, por consiguiente, pierde el carácter obligatorio para los asociados.

Ahora bien, cuando opera el decaimiento de los actos administrativos, el Consejo de Estado ha sostenido²⁰ que aquella situación no vicia de nulidad el acto, ni impide que sea

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA. Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ. Bogotá, D.C., siete (7) de diciembre de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-27-000-2007-00024-00(0587-09). Actor: NELSON ENRIQUE DAZA LADINO.

¹⁹ Corte Constitucional Sentencia C-069 de 1995.

²⁰ Sobre el particular ver las sentencias del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 1 de agosto de 1991, Rad. 949, C.P. Miguel González Rodríguez, y de la



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues sigue amparado por la presunción de legalidad, y así [...] *su enjuiciamiento debe efectuarse con base en los fundamentos de hecho y de derecho existentes en el momento de su expedición; máxime si se considera que sólo el fallo de nulidad, al producir efectos ex tunc, desvirtúa la presunción de legalidad que los acompañó mientras produjeron efectos[...]*²¹. [Subrayado y resaltado fuera de texto].

93. Establecido lo anterior y frente a la medida general prevista en el artículo primero de la resolución objeto de control, se debe indicar que el párrafo 1° del artículo 6° del Decreto Legislativo Núm. 491 de 2020, permitió la aplicación de la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa «[...] *para el pago de sentencias judiciales [...]*» pero nada indicó en relación con las conciliaciones, por lo que el aparte «[...] *y conciliaciones [...]*» no guarda conexidad con el párrafo 1° del citado artículo.

94. Por otro lado y en lo relativo a la medida de suspensión de los términos legales de las actuaciones del trámite administrativo de pago de sentencias [exceptuando lo relacionado con las conciliaciones] y de los procesos de cobro coactivo, igualmente previsto esta norma citada –artículo 1° de la Resolución Núm. 00453 de 2020–, que se tramitan en la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación, mientras permanezca el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, se deriva de la facultad prevista en el artículo 6° del Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020 por la cual las autoridades, por razones del servicio y como consecuencia de la emergencia, pueden suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

95. En cuanto a la duración de la medida de suspensión, el Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020 subrayó que permanecería vigente por el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

96. El citado ministerio, por la Resolución Núm. 385 de 12 de marzo de 2020²², declaró la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020, la cual fue prorrogada mediante la Resolución Núm. 844 de 26 de mayo de 2020²³, por lo que resulta claro que la duración de la medida prevista en la resolución objeto de control -mientras permanezca el estado de emergencia económica, social y ecológico declarado en el Decreto Legislativo Núm. 417 de 2020²⁴- se encuentra dentro de las previsiones del precitado decreto legislativo - Decreto Legislativo Núm. 491 de 2020.

Sección Tercera, sentencia del 5 de julio de 2006, Radicación número: 25000-23-26-000-1999-00482-01(21051), Actor: Municipio de Puerto Boyacá, C.P.: Ruth Stella Correa Palacio; sentencias del 10 de marzo de 2011, exp. 13857 C.P. Ruth Stella Correa Palacio, Sección Tercera; 10 de mayo de 2012 exp. 00353-01 C.P. María Claudia Rojas Lasso, Sección Primera; 12 de octubre de 2006, exp. 14438 C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié, Sección Cuarta; 3 de agosto de 2000, exp. 5722, C.P. Olga Inés Navarrete, Sección Primera y del 3 de febrero de 2010, exp. 19526, C.P. Ruth Stella Correa, Sección Tercera.

²¹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 10 de marzo de 2011, Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00380-01, Actor: Álvaro Restrepo Valencia, C.P.: María Claudia Rojas Lasso.

²² «[...] Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus [...]». Resolución modificada por las resoluciones 407 de 13 de marzo de 2020 y 450 de 17 de marzo de 2020.

²³ «[...] Por la cual se prórroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la COVID – 19, se modifica la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por las Resoluciones 407 y 450 de 2020 [...]».

²⁴ Desde la fecha de su expedición, esto es, el 3 de abril hasta el 15 de abril de 2020, fecha en que terminarán los 30 días calendario señalados en el Decreto Legislativo Número 417 de 2020.



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

97. Ahora bien, el párrafo del artículo primero señala la suspensión de términos no implica el cese de actividades de los servidores públicos que hacen parte de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación y que se encargan de los trámites señalados, quienes, de ser posible, avanzarán en la sustanciación de los asuntos que tienen a su cargo bajo la modalidad de trabajo en caso o, en su defecto, realizarán las labores que le sean asignadas por sus jefes inmediatos, lo cual se encuentra en consonancia con lo previsto en el artículo 3° del Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020, que establece que las autoridades a las que se refiere el artículo 1° del decreto legislativo, velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, empleando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

98. La conexidad puede deducirse de la comparación de las dos normas, así:

RESOLUCIÓN NÚM. 00453 DE 2020

DECRETO LEGISLATIVO NÚM. 491 DE 2020

ARTÍCULO PRIMERO-. SUSPENDER LOS TÉRMINOS de las actuaciones del trámite administrativo de pago de sentencias y conciliaciones, y de los procesos de cobro coactivo que se tramitan en la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación, mientras permanezca el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto N° 417 de 17 de marzo de 2020, con ocasión de la propagación del COVID-19.

PARÁGRAFO. La suspensión de términos ordenada en el presente acto administrativo no implica el cese de actividades de los servidores de la Dirección de Asuntos Jurídicos que integran el grupo de pago de sentencia y conciliaciones, y el Departamento de Jurisdicción Coactiva y Competencia Residual quienes, de ser posible, avanzarán en la sustanciación de los asuntos que tienen a su cargo en la modalidad de trabajo en casa, o realizarán las labores que le sean asignadas por sus jefes inmediatos.

Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.

Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
 Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo. Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales

99. Cabe resaltar que el artículo segundo y tercero se refirieron, por un lado, a la publicación de la resolución en los medios digitales de la entidad y su comunicación a los servidores públicos pertenecientes a la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación y, por el otro, a la entrada en vigor de lo ordenado en la Resolución Núm. Resolución Núm. 00453 de 2020.

100. Si bien es cierto los vicios relacionados con la publicidad de los actos administrativos no inciden en su validez, cierto es que lo previsto en el artículo tercero del acto administrativo objeto de control se muestra contrario a lo previsto en el artículo 65 del CPACA²⁵, que prevé que los actos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso, por lo que será necesario interpretar, de acuerdo con la norma mencionada, que la entrada en vigor de la resolución precitada será a partir de su publicación.

II.7.2. La proporcionalidad

101. En relación con la proporcionalidad de las medidas se ha indicado que «[...] se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo [...]»²⁶.

102. De la parte motiva del Decreto Legislativo Núm. 491 de 28 de marzo de 2020 transcrito parcialmente líneas atrás se puede colegir que el Estado colombiano consideró necesario tomar medidas en lo atinente a la prestación del servicio a cargo de sus entidades y organismos con el fin de prevenir la propagación de la enfermedad por coronavirus, privilegiando los mecanismos de atención mediante el empleo de las tecnologías de la

²⁵ «[...] ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el *Diario Oficial* o en las gacetas territoriales, según el caso.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.

En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el *Diario Oficial*, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.

PARÁGRAFO. También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular [...]

²⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Sentencia veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 11001-03-15-000-2015-02578-00(CA).



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

información y comunicaciones y de esta manera reducir el contacto entre los servidores y ciudadanos, pero sin que se afectara su continuidad y prestación.

103. Además, señaló que en los casos en que no se pudiera prestar de forma presencial o a través de las tecnologías de la información y comunicaciones, resultaba necesario ampliar o suspender los términos, sin afectar los derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.

104. La Fiscalía General de la Nación consideró que la forma más apropiada para proteger la salud de los servidores de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la entidad y de los ciudadanos que tienen en curso trámites administrativos relacionados con el pago de sentencias y conciliaciones y procesos de cobro coactivo y garantizar el cabal cumplimiento de los procedimientos legales establecidos en los precitados asuntos, resultaba ser la suspensión de los términos en dichas actuaciones, máxime si se tiene en cuenta que por el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, se ordenó, entre otras medidas, el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la República de Colombia desde el día 25 de marzo de 2020 (00:00 a.m.) hasta el 13 de abril de 2020 (00:00 a.m.), lo que implica una limitación de la libre circulación de personas y vehículos, con las excepciones allí previstas.

105. Ahora bien, la sociedad Conde Abogados Asociados S.A.S., en su intervención, considera que la resolución objeto de control trasgrede ciertos derechos fundamentales como el debido proceso y el acceso efectivo de la administración de justicia, el derecho al trabajo, el mínimo vital e igualdad.

106. Inicialmente y contrario a lo afirmado por el interviniente, la Fiscalía General de la Nación sí motivó la suspensión de los términos para los trámites administrativos relacionados con el pago de sentencias y conciliaciones y procesos de cobro coactivo, la cual cimentó en la protección de la salud de los servidores públicos de la dependencia encargada de los citados trámites y la posibilidad, atendiendo la epidemia del Covid-19, de cumplir con los procedimientos legales establecidos en estos.

107. Se debe mencionar que con ocasión del envío de los antecedentes que dieron lugar a la expedición del acto objeto de control agregó, en el mismo sentido, que evidenció que el trámite de pago de sentencias, a cargo de la Sección de Pago de Sentencias y Conciliaciones, que hace parte de la Unidad de Defensa Jurídica de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación, resultaba complejo en relación con las respuestas a la peticiones que recibe el grupo, puesto que los documentos físicos de los créditos existentes, se encontraban en el archivo de la entidad, lo que dificultaba su revisión.

108. Además, resaltó que consideró necesario suspender los términos de los procesos administrativos de cobro coactivo, puesto que el estado de emergencia decretado por el Gobierno Nacional imposibilitaba el acceso de los deudores a las instalaciones de la entidad y, además, generaba otras dificultades, citando, a manera de ejemplo, «[...] en los trámites de ejecución al existir términos perentorios, que de no cumplirse, pueden causar un grave daño a los deudores y/o a las partes intervinientes en estos procesos administrativos [...]».



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

109. En suma, las medidas generales adoptadas en el acto objeto de control por la Fiscalía General de la Nación cuentan con justificación, cuestión distinta es que el interviniente no las comparta.

110. Ahora bien, no puede perderse de vista que la Corte Constitucional ha considerado que el acatamiento de las providencias judiciales por parte de las autoridades y particulares constituye una garantía de plena efectividad de los derechos de quienes acceden a la administración de justicia, a la vez que configura un elemento cardinal del derecho fundamental al debido proceso. Es así como:

«[...] Desde ese punto de vista, el que se incumpla un fallo judicial ejecutoriado quebranta, sin lugar a dudas, el acceso efectivo a la administración de justicia, por lo que se habilita, sin más, el ejercicio de la acción de tutela como herramienta directa de protección, a fin de lograr la ejecución de la orden objeto de desacato [...]»²⁷.

111. La citada Corporación ha reconocido que el desarrollo legislativo del derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva debe estar orientado a garantizar, entre otras cosas, que el fallo adoptado se cumpla efectivamente. En la Sentencia C-031 de 2019, se indicó lo siguiente:

«[...] 22. Del mismo modo, la Corte reconoce que el derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva guarda estrecha relación con el derecho al debido proceso, así como con otros valores constitucionales, como la dignidad, la igualdad y la libertad²⁸. Sin perjuicio de lo anterior, cabe precisar que el mencionado derecho es de configuración legal, en cuanto el legislador está facultado para determinar la regulación y ejecución material del mismo, lo cual incluye la posibilidad de establecer las formas procesales para lograr la materialización del derecho sustancial, siempre y cuando éstas respeten el núcleo esencial del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y no resulten desproporcionadas frente al mismo.

Esto supone que el desarrollo legislativo de dicho derecho esté orientado a garantizar: (i) el acceso a un juez o tribunal imparcial, como materialización del acceso a la justicia (ii) a obtener la sentencia que resuelva las pretensiones planteadas de conformidad con las normas vigentes y (iii) a que el fallo adoptado se cumpla efectivamente; siendo estos dos últimos elementos los que permiten la materialización de la tutela judicial efectiva.²⁹ [...]».

112. Para el caso de los procesos que se tramitan ante esta jurisdicción, el artículo 192 del CPACA reguló el cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas, en la siguiente forma:

«[...] ARTÍCULO 192. CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS O CONCILIACIONES POR PARTE DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS. Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento.

Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada.

Las cantidades líquidas reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto, según lo previsto en este Código.

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-778 de 2010.

²⁸ Sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁹ *Ibidem*.



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el Juez o Magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso.

Cumplidos tres (3) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, cesará la causación de intereses desde entonces hasta cuando se presente la solicitud.

En asuntos de carácter laboral, cuando se condene al reintegro, si dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que así lo disponga, este no pudiere llevarse a cabo por causas imputables al interesado, en adelante cesará la causación de emolumentos de todo tipo.

El incumplimiento por parte de las autoridades de las disposiciones relacionadas con el reconocimiento y pago de créditos judicialmente reconocidos acarreará las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales a que haya lugar.

Ejecutoriada la sentencia, para su cumplimiento, la Secretaría remitirá los oficios correspondientes [...].».

113. Si bien, como se indicó anteriormente, las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Carta Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que esa Corporación resuelva lo contrario, lo cual no ocurrió en este caso, y por ello, la Sentencia C-242 de 2020 tiene efectos hacia el futuro y lo allí decidido no podría aplicarse a la resolución objeto de control, al haber sido expedida con anterioridad a dicho fallo, sus reflexiones resultan importantes para desatar esta controversia.

114. En la citada sentencia se señaló que la sentencia ejecutoriada constituye un título ejecutivo, resultado del trámite de un proceso judicial que finalizó con el reconocimiento de un derecho y el trámite para su pago se orienta, exclusivamente, a que la entidad verifique la documentación y establezca de manera razonable las condiciones de modo y tiempo para cumplir con la orden judicial, de acuerdo con los recursos presupuestados para ello.

115. Es así que estas actuaciones son distintas de otros procedimientos administrativos en los que la autoridad puede requerir de una actividad probatoria para emitir un pronunciamiento de fondo y por ello consideró esa Corporación que no resulta claro de qué manera se encaminaba a conjurar la causa del estado de emergencia causado por el Covid-19 o sus efectos en la administración pública, ni fue motivada de manera suficiente por el Gobierno Nacional por qué resultaba necesario adoptar la medida a pesar de sus consecuencias para los ciudadanos afectados y, además, que resultaba desproporcionada pues imponía una carga adicional y desmesurada a quien ya tuvo que someterse a un proceso judicial, cuando la misma norma establecía la garantía de continuidad de la actividad estatal a través del uso de las tecnologías, no siendo válida y razonable que justifique el cese temporal de aquellos pagos.

116. La Fiscalía General de la Nación, en la resolución objeto de control, justificó la adopción de la medida general objeto de control en la protección de la salud de los servidores de la Dirección de Asuntos Jurídicos y de los ciudadanos que tienen en cursos



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

trámites administrativos de pago de sentencias y conciliaciones o procesos de cobro coactivo, no obstante, esta Sala considera que los dos trámites no pueden ser equiparados para efectos de la adopción de la medida.

117. En efecto, es claro que el cobro coactivo llevado a cabo por la administración está concebido como un procedimiento administrativo como puede observarse del contenido de los artículos 98, 99 y 100 del CPACA, lo cual implicaría la realización de una serie de actuaciones con términos perentorios y preclusivos con la audiencia permanente de los particulares y servidores públicos a cargo de su tramitación, lo cual permitiría concebir que la suspensión de este tipo de procedimientos resulta proporcional para garantizar el debido proceso de quienes están involucrados en ellos, así como su vida y salud.

118. La medida adoptada en la Resolución objeto de control consistente en la suspensión de los términos de los procesos de cobro coactivos que se tramitan en la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación, mientras permanezca el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Núm. 417 de 17 de marzo de 2020, con ocasión de la propagación del Covid-19, resultan adecuadas y acordes con la situación de crisis generalizada que sufre nuestro país originada por la emergencia sanitaria que enfrentamos producto de la cual se han restringido, razonablemente, algunos derechos como el de la locomoción, con el fin de preservar la salud, la vida y la integridad física, lo que constituye un fin constitucionalmente legítimo y permite la reorganización administrativa tendiente a reanudar la prestación del servicio en las precitadas condiciones, por lo que resultaban necesarias.

119. Sin embargo, esto no ocurre con el trámite para el pago de sentencias y conciliaciones que resulta ser esencialmente interno a cargo la entidad que debe cancelar las respectivas condenas, por lo que no resulta razonable, como lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-242 de 2020, exponer a quienes ya tuvieron que someterse a un proceso judicial para obtener una decisión favorable a un nuevo retardo en el cumplimiento de lo que se les adeuda, lo cual trasgrede precisamente el derecho acceso a la administración de justicia y el debido proceso, pues es claro que las decisiones judiciales se están incumpliendo, como al efecto lo señaló en su intervención la Sociedad Conde Abogados Asociados S.A.S.,

120. Tal decisión, entonces, no resulta ser proporcional en la medida en que, como lo indica el párrafo del artículo 1° de la resolución objeto de control, los servidores públicos encargados del pagos de sentencias, conciliaciones y el cobro coactivo, avanzarían en la sustanciación de los asuntos que tienen a su cargo bajo la modalidad de trabajo en casa, por lo que la Fiscalía General de la Nación ha debido continuar, en la medida de sus posibilidades y empleando las tecnologías de las información y las comunicaciones, realizando los trámites internos a su cargo para el pago de sentencias y conciliaciones.

121. Si bien la Resolución Núm. 00453 de 2020 no trasgrede el artículo 192 del CPACA ni el Decreto 642 de 11 de mayo de 2020, los cuales establecieron regulaciones para el pago de sentencias judiciales y conciliaciones en condiciones de normalidad, pues dicha resolución se expidió con base en un decreto legislativo expedido al amparo de un estado de excepción, lo cierto es que la suspensión del pago de sentencias previsto en el artículo 1° de aquella resolución no resulta ser proporcional al fin de la protección del debido



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
 Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

proceso y de la vida e integridad física de particulares y servidores públicos en el desarrollo de actuaciones administrativas y, por el contrario, se muestra violatorio precisamente del derecho de acceso a la administración de justicia y el debido proceso.

122. No sobra agregar que la sociedad interviniente afirma que el acto objeto de control viola el derecho al mínimo vital, igualdad y trabajo en tanto que existen «[...] víctimas de daños antijurídicos, por acción u omisión de entidades del Estado, personas a la espera de una inclusión en nómina pensional o reliquidación de la misma cuyo ingreso se constituye en la única fuente de su sustento económico y de mínimo vital, y así, por el estilo innumerables casos de personas cuyo cumplimiento judicial desde hace muchos años está suspendido y hoy continuará con el aval del un acto administrativo [...]», de la cual no hay pruebas relacionadas con la situación individual de dichas personas.

II.7.3.- Conclusión

123. Por todo lo anterior, la Sala considera que la medida consistente en la suspensión del trámite administrativo de pago de conciliaciones prevista en el artículo primero de la Resolución Núm. 00453 de 3 de abril de 2020, carece de conexidad con el parágrafo 1° del artículo 6° del Decreto Legislativo Núm. 491 de 2020, que solo se refirió al pago de sentencias judiciales, por lo que se debe declarar la nulidad del aparte «[...] y conciliaciones [...]».

124. Adicionalmente, se estima que la medida consistente en la suspensión del trámite administrativo de pago de sentencias no es proporcional ni necesaria para efectos garantizar el debido proceso y la vida e integridad física de particulares y servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, en la medida en que este trámite es de naturaleza interna a cargo de esta entidad y por ello resulta posible realizarla en tanto aquella señaló, en el parágrafo del artículo primero de la resolución objeto de control, que la medida no implicaría la suspensión de las labores de la dirección encargada de aquellas diligencias y que avanzaría en la sustanciación de los asuntos a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa o la realización de las labores que le fueran asignados a los servidores públicos por los jefes inmediatos.

125. La medida, entonces, constituye el incumplimiento de los fallos judiciales que se encuentran pendientes de pago y, por ello, el quebrantamiento del derecho de acceso efectivo a la administración de justicia, que involucra que los fallos adoptados se cumplan efectivamente.

126. Finalmente, La medida adoptada en la Resolución Núm. 00453 de 3 de abril de 2020³⁰, expedida por el Fiscal General de la Nación, Francisco Roberto Barbosa Delgado, consistente en la suspensión de los términos de los procesos de cobro coactivo prevista en su artículo primero, guarda conexidad, consonancia y proporcionalidad con las causas que dieron origen al estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 y con el Decreto Legislativo Núm. 491 de 2020, expedido en virtud de tal estado de excepción.

³⁰ “Por medio de la cual se suspenden los términos del trámite administrativo de pago de sentencias y conciliaciones y del procedimiento de cobro coactivo de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación, ante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivado de la propagación del COVID-19”.



Radicación: 110010315000 2020 01493 00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Núm. 20, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad del aparte «[...] de las actuaciones del trámite administrativo de pago de sentencias y conciliaciones [...]» del artículo 1° de la **Resolución Núm. 00453 de 3 de abril de 2020**, expedida por el Fiscal General de la Nación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR ajustada al ordenamiento jurídico, en sus demás, partes la Resolución Núm. 00453 de 3 de abril de 2020, la cual entrará en vigor en los términos del artículo 65 del CPACA, de acuerdo con los argumentos esbozados en la parte considerativa de esta decisión.

TERCERO: ADVERTIR que la presente decisión no enerva la posibilidad de que la **Resolución Núm. 00453 de 3 de abril de 2020** pueda ser cuestionada acudiendo a los medios de control previstos en el CPACA con fundamento en otros argumentos distintos a los que fueron analizados en esta providencia, dados los efectos de cosa juzgada relativa.

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado
Presidente

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Consejero de Estado

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero de Estado
Salva voto

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Consejero de Estado (E)

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Consejero de Estado