



**CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ONCE ESPECIAL DE DECISIÓN**

Consejera Ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D. C., veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020)

Radicación: 11001-03-15-000-2020-01163-00
Asunto: Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, expedida por el presidente de Colpensiones, «*[p]or el cual se suspenden términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias en la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones*»
Decisión: Auto que no avoca conocimiento

El Despacho procede a decidir si se avoca o no el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, expedida por el presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones-, «*[p]or el cual se suspenden términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias en la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones*».

El texto de la Resolución No. 005 de 2020, es el siguiente:

**«RESOLUCIÓN NÚMERO 005 DE 2020
(19 MAR. 2020)**

“Por el cual se suspenden términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias en la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones”

**EL PRESIDENTE DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –
COLPENSIONES**

En ejercicio de las facultades legales y estatutarias en especial las establecidas en el Decreto 309 de 2017, el Acuerdo 106 de 2017 y la Resolución 013 de 2019 y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, económica, celeridad, imparcialidad y publicidad. Así mismo indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines estatales.



Que la Ley 1523 de 2012 establece en su artículo 2 que "La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano".

Que para la gestión de situaciones que implique gestión de riesgo y prevención de desastres se ha consagrado expresamente el principio de solidaridad que establece un deber de todas las personas en el sentido de establecer que "Todas las personas naturales y jurídicas sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas.

Que en cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entiéndase: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Que el artículo 3º ídem dispone que entre los principios generales que orientan la gestión de riesgo se encuentra el principio de protección, en virtud del cual "Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados."

Que la Ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5º que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el efectivo del derecho fundamental a la salud, como una de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que de acuerdo con el Reglamento Sanitario Internacional se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que i) constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y ii) podría exigir una respuesta internacional coordinada.

Que ante la identificación del nuevo Coronavirus (COVID-19) desde el pasado 7 de enero, se declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) por parte de la Organización Mundial de la Salud, por lo que Colpensiones, bajo los lineamientos del Gobierno Nacional, debe implementar medidas para enfrentar su llegada en las fases de prevención y contención.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y se adoptaron medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, en atención a que la población colombiana se encuentra actualmente expuesta a una situación grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional; requiriéndose con ello de herramientas legales para enfrentar eficazmente la situación.

Que la Ley 1523 de 2012 establece en su capítulo VI las declaratorias de desastre, calamidad pública y normalidad y en el artículo 58 se establece que para los efectos de dicha norma, "se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción".



Que en atención a la actual emergencia de salud pública, diferentes entidades estatales y de control han resultado suspender términos en sus diferentes procesos o actuaciones, así:

La Procuraduría General de la Nación, mediante resolución 128 del 16 de marzo de 2020 suspendió los términos dentro de todas las actuaciones disciplinarias.

La Contraloría General de la República, suspendió los términos procesales y la atención presencial al público para la recepción de peticiones y denuncias ciudadanas.

La Superintendencia de Sociedades, mediante resolución 202001107881 del 16 de marzo de 2020 suspendió los términos para los procesos jurisdiccionales de su competencia.

La Superintendencia Financiera, mediante resolución 305 del 17 de marzo de 2020 suspendió los términos de las actuaciones administrativas.

La Superintendencia de Industria y Comercio, mediante resolución 11792 del 16 de marzo de 2020 suspendió términos procesales en las actuaciones administrativas de su competencia.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, mediante resolución 000022 del 18 de marzo de 2020 suspendió los términos procesales en las actuaciones administrativas, tributarias, aduanera y cambiaria de su competencia así como de las peticiones ingresadas a través del Servicio Informático electrónico pendientes de gestionar.

Que la implementación de las medidas de prevención y contención frente al Coronavirus impide que las personas que intervienen en las diferentes actuaciones administrativas y disciplinarias acudan a la entidad.

Que Colpensiones, al igual que las entidades citadas, de acuerdo al cumplimiento de sus funciones adelanta trámites administrativos y disciplinarios que involucran al ciudadano, los cuales tienen que ser tramitados por los funcionarios y personas que prestan sus servicio y apoyo a la Administradora.

Que en aras de proteger la salud de la ciudadanía en general y de los funcionarios y colaboradores de la entidad, dando aplicación a las medidas tomadas por el Gobierno Nacional, se hace necesaria la suspensión de todos los términos procesales en todas las actuaciones administrativas, y disciplinarias, fechas en las que no correrán los términos para todos los efectos de ley.

Que conforme a lo anterior, a efectos de garantizar el debido ejercicio de la función administrativa, el debido proceso y el derecho de defensa, por una parte, y el derecho fundamental a la salud pública, por otra,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. SUSPENDER términos en todas las actuaciones disciplinarias que adelante Colpensiones a partir del jueves diecinueve (19) de marzo de dos mil veinte (2020) hasta el martes treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020).

ARTÍCULO SEGUNDO. SUSPENDER términos en todas las actuaciones administrativas que se adelantan ante Colpensiones a partir del jueves diecinueve (19) de marzo de dos mil veinte (2020) hasta el martes treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020).

ARTÍCULO TERCERO. La medida de suspensión de términos podrá ser ampliada o modificada de acuerdo con las instrucciones que impartan las autoridades competentes.

ARTÍCULO CUARTO. La presente resolución rige a partir de su publicación.

(...).



ANTECEDENTES

1. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) determinó que el brote de Coronavirus (denominado COVID-19) es una pandemia¹, por lo que instó a los estados a adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes con el fin de contener y mitigar el virus.
2. El Ministerio de Salud y Protección Social mediante la **Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020**, declaró «*la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020*» y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos².
3. Por medio del **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades legales y constitucionales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, 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 del citado decreto³.
4. El presidente de Colpensiones expidió la **Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020**, «*[p]or el cual se suspenden términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias en la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones*».
5. En virtud del reparto realizado el 17 de abril de 2020⁴, le correspondió a este Despacho tramitar el control inmediato de legalidad de la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020.
6. El expediente ingresó al Despacho el 17 de abril de 2020.

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

De conformidad con el numeral 8 del artículo 111 del CPACA, es función de la Sala de lo Contencioso Administrativo en pleno «*[e]jercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción*».

El inciso cuarto del artículo 107 del mismo ordenamiento prevé la existencia de salas especiales de decisión, encargadas de decidir los procesos sometidos a la Sala Plena

¹ Según la OMS es una epidemia que se ha extendido a varios países o continentes, que generalmente afecta a un gran número de personas.

² <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-385-de-2020.pdf>

³ <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%202020.pdf>

⁴ El artículo 23 del Reglamento Interno del Consejo de Estado (Acuerdo 080 de 2019), dispone: «**Control inmediato de legalidad.** Para efectos de la sustanciación, el Presidente de la corporación sorteará los asuntos de control inmediato de legalidad entre todos los magistrados de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo».



de lo Contencioso Administrativo, que esta les encomiende, salvo de los procesos de pérdida de investidura y de nulidad por inconstitucionalidad⁵.

En el presente caso, la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, objeto de control inmediato de legalidad, fue expedida por el presidente de Colpensiones, autoridad del orden nacional⁶, razón por la cual, esta Corporación es competente para conocer del asunto.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el numeral 1 del artículo 185 del CPACA dispone que la sustanciación del control inmediato de legalidad le corresponde a uno de los magistrados de la Corporación, la suscrita Magistrada del Consejo de Estado es competente para proveer sobre la decisión de avocar o no el conocimiento.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 «*[p]or la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*», dispone que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control automático de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Esta Corporación ha precisado que el Presidente de la República, en el marco de los estados de excepción, expide diferentes clases de normas, a saber: (i) el decreto que declara el estado de excepción, (ii) los decretos que lo desarrollan adoptando medidas para conjurar la crisis y (iii) los decretos que reglamentan los que adoptan las medidas⁷, estos últimos, objeto de control inmediato de legalidad.

Ha destacado, igualmente, las características del control inmediato de legalidad, a saber: (i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito**

⁵ En Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 1º de abril de 2020, se asignó la competencia de estos asuntos a las Salas Especiales de Decisión.

⁶ Conforme con el artículo 1 del Decreto 4121 de 2011, se cambió la naturaleza jurídica de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, Empresa Industrial y Comercial del Estado, al de Empresa Industrial y Comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo, para que ejerza las funciones señaladas en ese decreto y en las disposiciones legales vigentes, con la finalidad de otorgar los derechos y beneficios establecidos por el sistema general de seguridad social consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política.

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 16 de junio de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00305-00 (CA).



a cosa juzgada relativa porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad)⁸ y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos.

El artículo 136 del CPACA, norma aplicable en este asunto, alude al control automático de legalidad, en los siguientes términos:

«Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán control inmediato de legalidad, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento».

Conforme con esta disposición, el control inmediato de legalidad ejercido por el Consejo de Estado procede respecto de: (i) las medidas de carácter general emanadas de autoridades nacionales, (ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Así las cosas, se verificará si en el presente asunto se presentan de manera concurrente los presupuestos exigidos por la ley para que proceda el control inmediato de legalidad.

CASO CONCRETO

En el *sub examine*, el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad es la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, expedida por el presidente de Colpensiones, «*[p]or el cual se suspenden términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias en la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones*». Es decir, se cumplen los dos primeros presupuestos, esto es, que sea un acto administrativo de carácter general dictado por una autoridad nacional y en ejercicio de la función administrativa.

En relación con el tercer presupuesto, valga decir, que la medida sea proferida como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, el Despacho advierte lo siguiente:

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA), MP. Mauricio Fajardo Gómez.



En los considerandos de la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, se hizo referencia a las siguientes normas: (i) **Ley 1523 de 2012**⁹, sobre la gestión del riesgo, entendida como el «*proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible*», en concreto, a los responsables de la gestión del riesgo (art. 2¹⁰) y al principio de protección (art. 3¹¹), (ii) **Ley 1751 de 2015**¹², conforme con la cual es responsabilidad del Estado respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud (art. 2), (iii) **Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020** expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, por la que se decretó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, a causa del Coronavirus COVID-19 y (iv) **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, por el que se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

El Despacho precisa que, aunque en la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, se mencionó el decreto declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, la medida de suspensión de los términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias dispuesta por el presidente de Colpensiones, obedeció y tiene como fundamento la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de la Resolución No. 385 de 2020, que condujo a la adopción e implementación de medidas de prevención y contención del virus COVID-19, «*en aras de proteger la salud de la ciudadanía en general y de los funcionarios y colaboradores de la entidad*».

Por lo expuesto, se concluye que la decisión administrativa sometida a control inmediato de legalidad, no cumple con el presupuesto normativo de ser una medida dictada como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en tanto, se reitera, se sustentó en la declaratoria de emergencia sanitaria dispuesta en la Resolución No. 385 de 2020, por lo que no obedeció al desarrollo de un decreto legislativo conforme lo establece el artículo 136 del CPACA, razón suficiente para que no proceda el referido control. Así las cosas, no se avocará el conocimiento de la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, expedida por el presidente de Colpensiones.

⁹ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

¹⁰ «**Artículo 2.** La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.

En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades».

¹¹ «**Artículo 3.** Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:

(...)

2. Principio de protección: *Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados».*

¹² Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.



Lo anterior, sin perjuicio de que sobre la mencionada resolución se pueda adelantar el examen de su legalidad, a petición de parte y en ejercicio de los medios de control previstos en la ley.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

Primero.- NO AVOCAR el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, expedida por el presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones-, «*[p]or el cual se suspenden términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias en la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones*».

Segundo.- NOTIFICAR esta providencia, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al representante legal, o a quien haga sus veces, de la Presidencia de la República y de Colpensiones, atendiendo lo previsto en el artículo 186 del CPACA¹³.

Notifíquese y cúmplase.

(Original firmado)

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Magistrada

¹³ «**ARTÍCULO 186. ACTUACIONES A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS.** Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio».