



CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Actos objeto de control / SALAS ESPECIALES DE DECISIÓN - Competencia / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Competencia de las Salas Especiales de Decisión. Sesión 10 de la Sala Plena del Consejo de Estado del 1 de abril de 2020 / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Competencia del Magistrado sustanciador para decidir si avoca el conocimiento del asunto

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 de lo Contencioso Administrativo, que esta les encomiende, salvo de los procesos de pérdida de investidura y de nulidad por inconstitucionalidad. Y 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, razón por la cual, la suscrita Magistrada del Consejo de Estado es competente para proveer sobre la decisión de avocar o no el conocimiento del presente asunto.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 107 INCISO 4 / LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 111 NUMERAL 8 / LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 185 NUMERAL 1

ESTADOS DE EXCEPCIÓN - Regulación / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Competencia / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Condiciones

El artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 «*Por 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. Por su parte, el artículo 136 del CPACA alude al control automático de legalidad (...) Conforme a lo anterior, la competencia para asumir el conocimiento del control inmediato de legalidad ejercido por el Consejo de Estado con fundamento en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA, exige la verificación de tres condiciones, a saber: (i) que las medidas de carácter general sean emanadas de autoridades nacionales, (ii) que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

FUENTE FORMAL: LEY 137 DE 1994 - ARTÍCULO 20 / LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 136

NOTA DE RELATORÍA: Sobre las condiciones que se deben reunir para que el Consejo de Estado ejerza el control inmediato de legalidad se reitera la sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación del 23 de noviembre de 2010, radicación 11001-03-15-000-2010-00347-00 (CA).

RESOLUCIÓN 916 DE 7 DE ABRIL DE 2020 DEL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS INVIAS - Naturaleza jurídica. Es un acto administrativo de carácter general expedido por una autoridad del orden nacional en ejercicio de función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos 440 del 20 de marzo y 491 del 28 de marzo de 2020 / CONTROL INMEDIATO DE



LEGALIDAD DE RESOLUCIÓN 916 DE 7 DE ABRIL DE 2020 DEL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS INVIAS - Procedencia / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Trámite / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE RESOLUCIÓN 916 DE 7 DE ABRIL DE 2020 DEL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS INVIAS - Avoca conocimiento. Tema: Establece como medida transitoria la suspensión de términos en las actuaciones administrativas que se adelantan en el Instituto Nacional de Vías INVIAS y se adoptan otras medidas administrativas, por motivos de salud pública

[E] Despacho observa que el acto administrativo respecto del cual se debe determinar si procede el control inmediato de legalidad, es la **Resolución No. 916 de 7 de abril de 2020**, «*Por la cual se establece como medida transitoria la suspensión de términos en las actuaciones administrativas que se adelantan en el Instituto Nacional de Vías – INVIAS y se adoptan otras medidas administrativas, por motivos de salud pública*», expedido por el director general del Instituto Nacional de Vías, INVIAS, es decir, se trata de medidas de contenido general emanadas de una autoridad del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa. De esta manera, se cumplen los primeros dos supuestos normativos consagrados en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA. Respecto del tercer presupuesto, valga indicar, que la medida sea proferida como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción que, respecto del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, son decretos ley (art. 215 inciso segundo de la Constitución), el Despacho evidencia que el sustento, o las normas de desarrollo invocadas para fines reglamentarios (...) El artículo 2 del Decreto 440 de 2020, referido a los procedimientos sancionatorios, señala que durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, se podrán realizar a través de medios electrónicos, los cuales deberán garantizar el acceso de los contratistas y de quienes hayan expedido la garantía (...) Así mismo, dispone que, sin perjuicio de lo anterior, el ordenador del gasto o funcionario competente podrá decretar la suspensión de términos, inclusive los iniciados con anterioridad a la vigencia de este Decreto. A su turno, el artículo 6 del Decreto 491 de 2020, en el que se establece la posibilidad de suspender los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, establece que 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 de la misma normativa, «*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.* (...) Con base en las citadas normas consagradas en decretos de desarrollo, el director general del Instituto Nacional de Vías, INVIAS, ordenó la suspensión de los términos hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, para los siguientes procedimientos administrativos: (i) sancionatorios; (ii) de cobro coactivo; (iii) de control interno disciplinario; (iv) para el pago de sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales; (v) trámites relacionados con la aceptación de la oferta formal de compra o constitución de servidumbre; (vi) trámites relacionados con la expedición de actos administrativos por los cuales se ordena iniciar el trámite de expropiación judicial, imposición de servidumbre, saneamiento automático, lo cual incluye la presentación de recursos y la resolución de los mismos y (vii) los trámites en los cuales el INVIAS ejerce la gestión predial, social y ambiental, y que requieren pronunciamiento con efectos jurídicos. De igual manera, precisó que la suspensión de los términos no se aplicará respecto de la atención de requerimientos por parte de las autoridades competentes, así como tampoco para las respuestas a solicitudes en ejercicio del



derecho de petición de conformidad con el artículo 5 del Decreto 491 de 2020, ni trámites que involucren la garantía de derechos fundamentales, sin perjuicio de que, en virtud de las circunstancias de fuerza mayor referidas al Coronavirus COVID19, la entidad pueda solicitar mayor plazo al establecido legalmente para atender estos trámites. A juicio del Despacho, esas medidas, respecto de las cuales se realizará el juicio de constitucionalidad y legalidad en la sentencia, son expresión de la facultad reglamentaria, o en otras palabras, obedecen al desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción, concretamente, el artículo 2 del Decreto 440 de 2020 y el artículo 6 del Decreto 491 de 2020, razón suficiente para concluir que el tercer presupuesto normativo se encuentra cumplido con el fin de asumir el control inmediato de legalidad de la Resolución No. 916 de 7 de abril de 2020. Con el fin de adelantar el control inmediato de legalidad, se atenderá el trámite previsto en el artículo 185 del CPACA.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 215 INCISO 2 / LEY 137 DE 1994 - ARTÍCULO 20 / LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 136 / DECRETO 417 DE 17 DE MARZO DE 2020 / DECRETO LEGISLATIVO 440 DE 20 DE MARZO DE 2020 - ARTÍCULO 2 / DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 28 DE MARZO DE 2020 - ARTÍCULO 5 / DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 28 DE MARZO DE 2020 - ARTÍCULO 6

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la naturaleza jurídica de las normas que el gobierno nacional expide en el marco de los estados de excepción y la improcedencia del control inmediato de legalidad frente a actos generales que no desarrollan ni reglamentan decretos legislativos se citan los autos proferidos por el Consejo de Estado el 29 de abril de 2020 dentro de los expedientes con radicados 11001-03-15-000-2020-00995-00 y 11001-03-15-000-2020-01014-00, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 916 DE 2020 (7 de abril) INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS INVIAS (Avoca conocimiento control inmediato de legalidad)

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA ONCE ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D. C., once (11) de mayo de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01712-00(CA)

Actor: INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS

Demandado: RESOLUCIÓN NO. 916 DE 7 DE ABRIL DE 2020

AUTO

El Despacho procede a decidir si se avoca o no el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 916 de 7 de abril de 2020, «*Por la cual se establece como medida transitoria la suspensión de términos en las*



actuaciones administrativas que se adelantan en el Instituto Nacional de Vías – INVIAS y se adoptan otras medidas administrativas, por motivos de salud pública», expedida por el director general del Instituto Nacional de Vías, INVIAS.

ANTECEDENTES

1. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote Coronavirus (denominado COVID-19) como 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 **Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020**, de conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró *«la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020»*, y en virtud de la misma adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

3. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, por medio del **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar los efectos de la crisis mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

4. El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, expidió el **Decreto 440 de 20 de marzo de 2020** *«Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»* que, en relación con los procedimientos sancionatorios, establece que las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, se podrán realizar a través de medios electrónicos, los cuales deberán garantizar el acceso de los contratistas y de quienes hayan expedido la garantía. Sin perjuicio de lo anterior, el ordenador del gasto o funcionario competente podrá decretar la suspensión de términos, inclusive los iniciados con anterioridad a su entrada en vigencia.

5. El Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, expidió el **Decreto Legislativo N° 491 de 28 de marzo de 2020** *«Por el cual se adoptan 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»* que, en su artículo 6, prevé la 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, para lo cual las entidades expedirán un acto administrativo.

6. El director general del Instituto Nacional de Vías, INVIAS, expidió la Resolución No. 916 de 7 de abril de 2020, *«Por la cual se establece como medida transitoria la suspensión de términos en las actuaciones administrativas que se adelantan en el*

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.



Instituto Nacional de Vías – INVIAS y se adoptan otras medidas administrativas, por motivos de salud pública”, cuyo texto es el siguiente:

**«MINISTERIO DE TRANSPORTE
INSTITUTO NACIONAL DE VIAS**

RESOLUCIÓN No. 916 DE 7 de Abril de 2020

‘Por la cual se establece como medida transitoria la suspensión de términos en las actuaciones administrativas que se adelantan en el Instituto Nacional de Vías – INVIAS y se adoptan otras medidas administrativas, por motivos de salud pública’

EL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS,

En ejercicio de las facultades legales, en especial las conferidas por el Artículo 7º del Decreto 2618 del 20 de noviembre de 2013, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 2 de la Constitución Política establece que son fines esenciales del Estado ‘servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...)’.

Que conforme al artículo 7 del Decreto 2618 de 2013, corresponde al Director del Instituto Nacional de Vías – INVIAS, entre otras funciones 7.2. Dirigir, coordinar, vigilar y controlar la ejecución de las funciones y programas del Instituto a través de sus dependencias y de su personal; (ii) 7.14. Dirigir, trazar la política, orientar y coordinar las actividades relacionadas con las comunicaciones internas y externas y el manejo de los medios de comunicación; 7.18. Emitir los actos administrativos que se requieran en desarrollo de la actividad técnica y administrativa del Instituto, de conformidad con las disposiciones vigentes.

Que, conforme a la Ley 1437 de 2011, las actuaciones administrativas se desarrollan con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Que, en virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantan de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

Que la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el 11 de marzo de 2020 el brote de Coronavirus (COVID-19) como una pandemia.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró ‘la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020’ por causa del Coronavirus, ordenando a los jefes y representantes legales de centros laborales públicos y privados, adoptar las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19, además de impulsar al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.

Que corresponde a las instituciones públicas y privadas, la sociedad civil y la ciudadanía en general coadyuvar en la implementación de las medidas necesarias que permitan la adopción de una cultura de prevención y la minimización del riesgo.

Que el Presidente de la República por medio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, 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 adoptar todas aquellas medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos derivados de la pandemia COVID-19.



Que, mediante el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020, por cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, en relación con los procedimientos sancionatorios, señaló que durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 se podrán realizar a través de medios electrónicos, los cuales deberán garantizar el acceso de los contratistas y de quienes hayan expedido la garantía. Sin perjuicio de lo anterior, el ordenador del gasto o funcionario competente podrá decretar la suspensión de términos, inclusive los iniciados con anterioridad a la vigencia del citado Decreto 440 de 2020.

Que el Presidente de la República expidió el Decreto 457 de 23 de marzo de 2020, 'por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público', con el fin de adoptar de manera unificada, coordinada y organizada con las autoridades territoriales, las medidas y acciones necesarias para evitar la expansión del Coronavirus COVID-19, en aras de preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación y garantizar únicamente el desplazamiento para el desarrollo de las actividades que resulten esenciales e indispensables para no afectar el derecho a la vida, a la salud y a la supervivencia de los habitantes en todo el territorio nacional.

Que en consecuencia, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional, 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, limitando totalmente la circulación de personas y vehículos, con las excepciones previstas en el artículo 3º de la misma disposición.

Que, con base en la declaratoria de emergencia sanitaria nacional, la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y la orden de aislamiento preventivo obligatorio, corresponde al Instituto Nacional de Vías - INVIAS adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus COVID-19 y su mitigación, con el fin de garantizar la debida protección de la salud de sus servidores públicos, colaboradores y de los ciudadanos que visitan las instalaciones del Instituto tanto en la Sede Central como en las diferentes Direcciones Territoriales.

Que mediante el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional, entre otras, adoptó medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplen funciones públicas.

Que el artículo 6 del mencionado Decreto Legislativo 491 de 2020 prevé la 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, para lo cual las entidades a las que se refiere el artículo 1 del precitado Decreto expedirán un acto administrativo.

Que la emergencia sanitaria por causa de la presencia del virus COVID-19 en el territorio nacional, constituye un hecho frente al cual es deber de la Administración adoptar las medidas transitorias que garanticen la seguridad de la salud de los servidores, colaboradores y la protección de los ciudadanos, así como el respeto por la seguridad jurídica y el debido proceso de los usuarios e interesados en las actuaciones del Instituto Nacional de Vías – INVIAS, para lo cual se deben adecuar las condiciones de prestación del servicio frente a la inminencia de la situación y su posible interrupción.

Que el INVIAS emprendió un proceso de transformación digital que concluye en el año 2022, que incluye la creación de la Oficina TICS, la virtualización de los procesos, el fortalecimiento de los sistemas de información y la digitalización del archivo institucional; proceso de transformación que actualmente se encuentra en ejecución sin haberse iniciado aún la fase de digitalización de los expedientes y demás archivos físicos que maneja la Institución.

Que, en virtud de lo anterior, se suspenderán los términos de los procedimientos administrativos a los que se refiere esta Resolución durante la vigencia de la declaratoria



del Estado de Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS. Ordenar la suspensión de términos para las siguientes actuaciones administrativas que adelanta el Instituto Nacional de Vías – INVIAS hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social:

1. Procedimientos administrativos sancionatorios.
2. Procedimientos administrativos de cobro coactivo.
3. Procedimientos de control interno disciplinario.
4. Procedimiento administrativo para el pago de sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales.
5. Los trámites relacionados con la aceptación de oferta formal de compra o constitución de servidumbre.
6. Los trámites relacionados con la expedición de actos administrativos por los cuáles se ordena iniciar el trámite de expropiación judicial, imposición de servidumbre, saneamiento automático, lo cual, incluye la presentación de recursos y resolución de los mismos.
7. Los trámites en los cuales el INVIAS ejerce la gestión predial, social y ambiental, y que requieren pronunciamiento con efectos jurídicos.

PARÁGRAFO. La suspensión de los términos no se aplicará respecto de la atención de requerimientos por parte de las autoridades competentes, así como tampoco para las respuestas a solicitudes en ejercicio del derecho de petición de conformidad con el artículo 5 de Decreto Legislativo 491 de 2020, ni trámites que involucren la garantía de derechos fundamentales, sin perjuicio de que, en virtud de las circunstancias de fuerza mayor referidas al Coronavirus COVID19, la Entidad pueda solicitar mayor plazo al establecido legalmente para atender estos trámites.

ARTÍCULO SEGUNDO. Los jefes inmediatos y/o supervisores en cada dependencia, incluidas todas las Direcciones Territoriales, adoptarán las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en la presente Resolución y coordinarán con los servidores y contratistas a su cargo las actividades que se desarrollarán durante el periodo de suspensión.

ARTÍCULO TERCERO. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en la página web del Instituto Nacional de Vías – INVIAS.

ARTÍCULO CUARTO. Contra la presente resolución no proceden recursos, de conformidad con lo previsto en el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D. C., a los 7 de Abril de 2020

JUAN ESTEBAN GIL CHAVARRIA
Director General».



7. En virtud del reparto realizado el 5 de mayo de 2020², le correspondió a este Despacho tramitar el control inmediato de legalidad de la Resolución No. 916 de 7 de abril de 2020.

8. El expediente ingresó al Despacho el 6 de mayo 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 «*[ejercer 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 de lo Contencioso Administrativo, que esta les encomiende, salvo de los procesos de pérdida de investidura y de nulidad por inconstitucionalidad³.

Y 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, razón por la cual, la suscrita Magistrada del Consejo de Estado es competente para proveer sobre la decisión de avocar o no el conocimiento del presente asunto.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 «*Por 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.

Por su parte, el artículo 136 del CPACA 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

² 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».

³ En Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 1° de abril de 2020, se asignó la competencia de estos asuntos a las salas especiales de decisión.



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 a lo anterior, la competencia para asumir el conocimiento del control inmediato de legalidad ejercido por el Consejo de Estado con fundamento en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA, exige la verificación de tres condiciones, a saber: (i) que las medidas de carácter general sean emanadas de autoridades nacionales, (ii) que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción⁴.

CASO CONCRETO

En el asunto bajo análisis, el Despacho observa que el acto administrativo respecto del cual se debe determinar si procede el control inmediato de legalidad, es la **Resolución No. 916 de 7 de abril de 2020**, *«Por la cual se establece como medida transitoria la suspensión de términos en las actuaciones administrativas que se adelantan en el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS y se adoptan otras medidas administrativas, por motivos de salud pública»*, expedido por el director general del Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, es decir, se trata de medidas de contenido general emanadas de una autoridad del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa.

De esta manera, se cumplen los primeros dos supuestos normativos consagrados en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

Respecto del tercer presupuesto, valga indicar, que la medida sea proferida como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción que, respecto del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, son decretos ley (art. 215 inciso segundo de la Constitución)⁵, el Despacho evidencia que el sustento, o las normas de desarrollo invocadas para fines reglamentarios, son:

- (i) El artículo 2 del Decreto 440 de 20 de marzo de 2020, *«Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19»*, cuyo ámbito de aplicación son los procedimientos sancionatorios, y
- (ii) El artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2000, *«Por el cual se adoptan 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»*, relativo a la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

El artículo 2 del Decreto 440 de 2020, referido a los procedimientos sancionatorios, señala que durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, se podrán realizar a través de medios electrónicos, los cuales deberán garantizar el acceso de los contratistas

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 23 de noviembre de 2010, exp. 11001-03-15-000-2010-00347-00 (CA).

⁵ Así se precisó en los autos de 29 de abril de 2020, dictados dentro de los expedientes 2020-00995-00 y 2020-01014-00, M. P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



y de quienes hayan expedido la garantía. Con tal propósito, la entidad estatal debe elegir y garantizar los medios electrónicos y de comunicación que utilizará, así como los mecanismos para el registro de la información generada.

Así mismo, dispone que, sin perjuicio de lo anterior, el ordenador del gasto o funcionario competente podrá decretar la suspensión de términos, inclusive los iniciados con anterioridad a la vigencia de este Decreto.

A su turno, el artículo 6 del Decreto 491 de 2020, en el que se establece la posibilidad de suspender los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, establece que 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 de la misma normativa, *«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 misma disposición indica que 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. Agrega que, 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.

Finalmente, refiere que 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 regula la materia, a lo que agrega que la suspensión de términos también es aplicable para el pago de sentencias judiciales y a 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.

Con base en las citadas normas consagradas en decretos de desarrollo, el director general del Instituto Nacional de Vías, INVIAS, ordenó la suspensión de los términos hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, para los siguientes procedimientos administrativos: (i) sancionatorios; (ii) de cobro coactivo; (iii) de control interno disciplinario; (iv) para el pago de sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales; (v) trámites relacionados con la aceptación de la oferta formal de compra o constitución de servidumbre; (vi) trámites relacionados con la expedición de actos administrativos por los cuales se ordena iniciar el trámite de expropiación judicial, imposición de servidumbre, saneamiento automático, lo cual incluye la presentación de recursos y la resolución de los mismos y (vii) los trámites en los cuales el INVIAS ejerce la gestión predial, social y ambiental, y que requieren pronunciamiento con efectos jurídicos.

De igual manera, precisó que la suspensión de los términos no se aplicará respecto de la atención de requerimientos por parte de las autoridades competentes, así como tampoco para las respuestas a solicitudes en ejercicio del derecho de petición de conformidad con el artículo 5 del Decreto 491 de 2020, ni trámites que involucren la garantía de derechos fundamentales, sin perjuicio de que, en virtud de las circunstancias de fuerza mayor referidas al Coronavirus



COVID19, la entidad pueda solicitar mayor plazo al establecido legalmente para atender estos trámites.

A juicio del Despacho, esas medidas, respecto de las cuales se realizará el juicio de constitucionalidad y legalidad en la sentencia, son expresión de la facultad reglamentaria, o en otras palabras, obedecen al desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción, concretamente, el artículo 2 del Decreto 440 de 2020 y el artículo 6 del Decreto 491 de 2020, razón suficiente para concluir que el tercer presupuesto normativo se encuentra cumplido con el fin de asumir el control inmediato de legalidad de la Resolución No. 916 de 7 de abril de 2020.

Con el fin de adelantar el control inmediato de legalidad, se atenderá el trámite previsto en el artículo 185 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO.- AVÓCASE el conocimiento de la Resolución No. 916 de 7 de abril de 2020, «*Por la cual se establece como medida transitoria la suspensión de términos en las actuaciones administrativas que se adelantan en el Instituto Nacional de Vías – INVIAS y se adoptan otras medidas administrativas, por motivos de salud pública*», expedida por el director general del Instituto Nacional de Vías, INVIAS, con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA.

SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE esta providencia, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al director general del Instituto Nacional de Vías, INVIAS, atendiendo lo consagrado en los artículos 185 y 186 del CPACA.

TERCERO.- ORDÉNASE al director general del Instituto Nacional de Vías, INVIAS, que dentro de los 10 días siguientes a la notificación de esta providencia, remita los antecedentes administrativos de la Resolución No. 916 de 7 de abril de 2020, y aporte las demás pruebas que pretenda hacer valer en el proceso.

CUARTO.- NOTIFÍQUESE 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 Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, atendiendo lo consagrado en los artículos 185 y 186 del CPACA.

QUINTO.- ORDÉNASE a la Secretaría General del Consejo de Estado que disponga la fijación de un aviso que dé cuenta de la existencia de este proceso, por el término de 10 días, y a través de los diferentes medios virtuales que estén a su disposición, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Resolución No. 916 de 7 de abril de 2020, expedida por el director general del Instituto Nacional de Vías, INVIAS. De igual manera, se publicará el aviso en el sitio web del Consejo de Estado (numeral 2 del artículo 185 y artículo 186 del CPACA).

SEXTO.- Expirado el término de la publicación del aviso, **NOTIFÍCASE** esta providencia, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que estén



a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al Ministerio Público para que dentro de los 10 días siguientes rinda concepto, como lo dispone el numeral 5° del artículo 185 del CPACA.

SÉPTIMO.- INVÍTASE a las Universidades Nacional de Colombia, Externado, Rosario, Javeriana, Libre de Colombia, Sergio Arboleda, Antioquia, del Norte, EAFIT, y demás entes universitarios del país, así como a la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- y a la Corporación Transparencia por Colombia, para que si a bien lo tienen, en el término de 10 días contados a partir de la notificación de esta providencia, presenten por escrito su concepto sobre la legalidad de la Resolución No. 916 de 7 de abril de 2020, expedida por el director general del Instituto Nacional de Vías, INVÍAS.

OCTAVO.- Los escritos remitidos con destino al presente trámite judicial se recibirán en las siguientes direcciones electrónicas:

secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co

NOVENO.- ORDÉNASE a la Secretaría General de esta Corporación que, una vez se surtan las órdenes de esta providencia, el expediente regrese al Despacho para continuar con el trámite correspondiente.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Magistrada