



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA VENTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN**

**Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020)

**Referencia:** CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2020-01997-00 y  
11001-03-15-000-2020-02000-00  
**Acto:** Circulares No. 004 del 1 de abril de 2020 y No. 007 del 26 de  
abril de 2020, proferidas por el Contador General de la  
Nación.

**AUTO INTERLOCUTORIO**

Procede el Despacho a estudiar la viabilidad de acumular los procesos 11001-03-15-000-2020-01997-00<sup>1</sup> y 11001-03-15-000-2020-02000-00<sup>2</sup> al radicado 11001-03-15-000-2020-01996-00, con fundamento en los siguientes:

**I. Antecedentes**

**1.1. Trámite del proceso 11001-03-15-000-2020-01996-00**

En cumplimiento de lo previsto en el inciso segundo del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, fue remitida al Consejo de Estado copia de la Circular No. 003 del 24 de marzo de 2020, proferida por el Contador General de la Nación, cuyo asunto denominó: *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica – Decreto No. 417 de 2020. Medidas de aislamiento preventivo obligatorio Covid – 19 y Decreto No. 457 del 22-03- 2020”*.

Una vez efectuado el reparto, este Despacho avocó conocimiento de su control inmediato de legalidad, por auto de 27 de mayo de 2020, por cuanto consideró que se cumplían los requisitos de procedibilidad que devienen de lo prescrito en el artículo 136 del CPACA, proveído que fue notificado el 1º de junio del mismo año.

**1.2. Trámite del proceso 11001-03-15-000-2020-01997-00**

El Contador General de la Nación, expidió la Circular Interna 004 del 1 de abril de 2020 para los servidores públicos de la Unidad Administrativa Especial de la

<sup>1</sup> Remitido por el Magistrado Gabriel Valbuena Hernandez, con paso a este Despacho el 1º de junio de 2020.

<sup>2</sup> Remitido por la Magistrada Marta Nubia Velásquez Rico, con paso a este Despacho el 15 de junio de 2020.





Referencia: Control automático de legalidad  
Radicación: 11001-03-15-000-2020-01997-00 y 11001-03-15-000-2020-02000-00  
Circulares No. 004 del 1 de abril de 2020 y 007 del 26 de abril de 2020  
– Contaduría General de la Nación

Contaduría General de la Nación, por la cual adicionaron las circulares internas No. 001 del 20 de febrero de 2020 y No. 003 del 24 de marzo de 2020.

El conocimiento del medio de control inmediato de legalidad de esta Circular 004 del 1º de abril de 2020 le correspondió al Despacho del Magistrado Gabriel Valbuena Hernández, quien mediante auto de 22 de mayo de 2020 dispuso remitir el proceso a este Despacho para disponer sobre su acumulación al proceso 11001-03-15-000-2020-01996-00. Este auto fue notificado el 1º de junio de 2020.

### 1.3. Trámite del proceso 11001-03-15-000-2020-2000-00

El Contador General de la Nación, expidió la Circular Interna 007 del 26 de abril de 2020 cuyo asunto fue denominado: “Continuidad de las medidas adoptadas mediante Circular Interna N° 003 del 24 de marzo de 2020”.

El conocimiento del medio de control inmediato de legalidad de esta Circular 007 del 26 de abril de 2020 le correspondió a la Magistrada Marta Nubia Velásquez Rico, quien mediante auto de 5 de junio de 2020 dispuso remitir el proceso a este Despacho para disponer sobre su acumulación al proceso 11001-03-15-000-2020-01996-00. Este auto fue notificado el 12 de junio de 2020.

## II. De la acumulación de procesos

Sobre la acumulación de procesos, es importante señalar que el Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo -CPACA- no regula este asunto en tratándose del medio de control inmediato de legalidad, lo que implica que se debe acudir a la remisión que el artículo 306 *ejusdem* hace, al Código General del Proceso.

En ese orden de ideas, la norma aplicable es el artículo 148 del CGP que establece que procede la acumulación de proceso si (i) las pretensiones formuladas habrían podido acumularse en la misma demanda; (ii) se trata de pretensiones conexas y las partes sean demandantes y demandados recíprocos; o (iii) el demandado sea el mismo y las excepciones de mérito propuestas se fundamenten en los mismos hechos; y, el 149 que fija la competencia en el juez que adelante el proceso más antiguo *“lo cual se determinará por la fecha de notificación del auto admisorio de la demanda...”* (Negrillas fuera de texto).

Además de lo anterior, debido a la naturaleza especial de control inmediato de legalidad, que no se origina en una demanda, sino que es automático, el análisis que se debe realizar para determinar si hay lugar a la acumulación de procesos, consiste en verificar el contenido material de las normas objeto de control, esto





es, si aquéllas pueden estudiarse de forma autónoma e independiente o si entre ellas existe una unidad de materia.

Por otro lado, para determinar cuál es el proceso más antiguo, de conformidad con lo previsto en el artículo 149 del CGP, debe tenerse en cuenta, la fecha de notificación del auto que avoca conocimiento del medio de control.

## 2.2. De la procedibilidad de la acumulación en el *sub lite*

Como primera medida, es importante señalar que los procesos 11001-03-15-000-2020-01996-00, 11001-03-15-000-2020-01997-00 y 11001-03-15-000-2020-02000-00 son pasibles de acumulación, pues corresponden al medio de control inmediato de legalidad de los actos expedidos por la Contaduría General de la Nación, cuya competencia es del Consejo de Estado en única instancia. Además, entre éstos existe una relación inescindible, en tanto se refieren a las medidas de aislamiento y trabajo en casa como consecuencia de la emergencia sanitaria decretada por la pandemia del COVID 19, como se muestra a continuación:

ACTO	Circular No. 003 del 24 de marzo de 2020, proferida por el Contador General de la Nación	Circular No. 004 del 1 de abril de 2020, dictada por el Contador General de la Nación	Circular No. 007 del 26 de abril de 2020, dictada por el Contador General de la Nación
CONTENIDO ACTO	<p>“... 5. En lo relativo a la jornada de trabajo para los servidores públicos y en apego a lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el sentido que el aislamiento preventivo es obligatorio para 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 13 de abril de 2020, (...) los colaboradores cumplir con sus obligaciones contractuales bajo las directrices de los respectivos supervisores de los contratos, como directriz temporal y extraordinaria de trabajo en casa por medio del uso de las TIC, para las fechas establecidas del aislamiento preventivo obligatorio y hasta que se supere la emergencia sanitaria decretada según lo decida el gobierno nacional”.</p>	<p>“Por medio de la <u>Circular Interna No. 003 del 24 de marzo de 2020</u>, se ordenó que durante la emergencia sanitaria los servidores públicos de la U.A.E. Contaduría General de la Nación, deberían trabajar en casa para cumplir con el aislamiento preventivo obligatorio fijado por el Gobierno Nacional conforme al Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020.</p> <p>En atención a lo anterior (...) se ha decidido ordenar el cumplimiento del descanso otorgado mediante la Circular Interna No. 001 de 2020, en los turnos programados inicialmente y reportados al Coordinador del Grupo de Talento Humana, para lo cual es necesario que los servidores se desconecten del trabajo en casa. El tiempo faltante de la compensación se realizará una vez sea superada la emergencia sanitaria y la medida de aislamiento adoptada por el Gobierno Nacional.</p>	<p>“...En este sentido, se informa a todos los servidores públicos y colaboradores de la entidad que las medidas internas adoptadas mediante <u>Circular Interna No. 003 del 24 de marzo de 2020</u> se extienden hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020”.</p>



Referencia: Control automático de legalidad  
Radicación: 11001-03-15-000-2020-01997-00 y 11001-03-15-000-2020-02000-00  
Circulares No. 004 del 1 de abril de 2020 y 007 del 26 de abril de 2020  
– Contaduría General de la Nación

Del anterior cuadro se advierte que existe conexidad entre estas tres circulares, pues están intrínsecamente relacionadas, en atención a que la Circular No. 003 fija directrices respecto de la jornada de trabajo en casa para los servidores de la Contaduría General de la Nación; la No 004 adiciona estas medidas en cuanto a lo relacionado con el disfrute del derecho al descanso compensado en semana santa; y, la No. 007 extiende temporalmente las medidas impartidas a través de la No. 003.

Ahora bien, en relación con la competencia para decidir sobre la eventual acumulación de los procesos señalados, al tenor del artículo 149 del CPG<sup>3</sup>, se tiene que el proceso más antiguo es el No. 11001-03-15-000-2020-01996-00, habida cuenta que, mediante auto de 27 de mayo de 2020, se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad de la Circular No. 003 del 24 de marzo de 2020, y su notificación se realizó el 1º de junio del año en curso; mientras que, en los expedientes No. 11001-03-15-000-2020-01997-00 y No. 11001-03-15-000-2020-02000-00 aún no se ha proferido auto que avoque conocimiento de este medio de control<sup>4</sup>.

Una vez resuelto lo anterior, esto es, que sí es procedente acumular los dos procesos mencionados conforme a las reglas fijadas por el artículo 148 y 149 del CGP, es necesario determinar si hay lugar a avocar conocimiento de los actos materia de control en los radicados 11001-03-15-000-2020-01997-00 y 11001-03-15-000-2020-02000-00.

### III. Procedencia del medio de control inmediato de legalidad de las Circulares No. 004 y 007 proferidas por el Contador General de la Nación

Para resolver si hay lugar o no a avocar el conocimiento de los mencionados actos, es menester verificar si se cumplen los requisitos de procedibilidad que devienen de lo prescrito en el artículo 136 *ejusdem* a saber: i) que sean dictados en ejercicio de la función administrativa; (ii) que su contenido sea de carácter general; (iii) que provengan de una autoridad nacional y (iii) que sean proferidos en desarrollo de un decreto legislativo, durante la vigencia de cualquiera de los

<sup>3</sup> “Cuando alguno de los procesos o demandas objeto de acumulación corresponda a un juez de superior categoría, se le remitirá el expediente para que resuelva y continúe conociendo del proceso. **En los demás casos asumirá la competencia el juez que adelante el proceso más antiguo, lo cual se determinará por la fecha de e la notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo al demandado, o de la práctica de medidas cautelares**” (Negrilla fuera de texto).

<sup>4</sup> Información obtenida del Sistema de Gestión de Procesos SAMAI, el 16 de junio de 2020, que puede ser consultada en en el vínculo: [http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list\\_procesos?guid=110010315000200199700](http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list_procesos?guid=110010315000200199700) y [http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list\\_procesos?guid=11001031500020200200000](http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/list_procesos?guid=11001031500020200200000)





estados de excepción de que trata el Capítulo VI del Título VII de la Constitución Política.

**3.1.** En relación con el primero, es preciso señalar que la naturaleza de las funciones estatales, no obedece a un criterio meramente orgánico, sino también, a uno sustantivo o material, según el cual, no es el órgano que produce la manifestación de voluntad o la actividad estatal, el que define la naturaleza del acto, sino también la materia o sustancia de que esta provista la misma.<sup>5</sup>

En el presente caso, se advierte que la Circular No. 004 del 1º de abril de 2020, proferida por el Contador General de la Nación, imparte instrucciones relacionadas con el disfrute del derecho al descanso compensado en semana santa, para los servidores públicos y colaboradores de esa unidad administrativa especial y la No. 007 extiende temporalmente las medidas impartidas a través de la No. 003 relacionadas con las directrices de trabajo en casa, durante el aislamiento obligatorio decretado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 457 de 2020, para la contención del contagio del COVID-19.

Sobre el particular, no puede perderse de vista que esta unidad también cumple función administrativa en relación con diversos ámbitos como el manejo de personal, la adopción de trámites y procedimientos internos, los procesos de contratación, entre otros, por lo cual, estas circulares proferidas por el Contador General de la Nación, corresponden al ejercicio de una función administrativa a cargo de esta entidad estatal, en atención a que en ésta el Contador General de la Nación fija trámites internos relacionados con el funcionamiento de esa unidad, durante el estado de excepción fundado en la emergencia sanitaria.

**3.2.** En cuanto al segundo de los requisitos, conviene recordar que, desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en generales o particulares, según sus efectos estén dirigidos a una generalidad de personas o un sujeto determinado o sujetos determinables.

En este caso, se tiene que las Circulares No. 004 del 1º de abril de 2020 y No. 007 del 26 de abril del mismo año, son actos de carácter general e impersonal, en tanto, se dirigen a *“los servidores públicos y colaboradores de la unidad administrativa especial”*, es decir, sus destinatarios no se identifican de manera particular.

**3.3.** Respecto del tercero de los requisitos, se advierte que de conformidad con lo establecido en el artículo 1º de la Ley 298 de 1996, se creó la Contaduría

<sup>5</sup> Véase a Arboleda Perdomo, Enrique José. *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Editorial Legis. Segunda Edición, 2012, Pag 4 y Benavides José Luis. Editor. *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Pag 52





General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con Personería Jurídica, autonomía presupuestal, técnica, administrativa y regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación salarios y prestaciones, esto es, del orden nacional. Por tanto, las circulares objeto de estudio, al ser emitidas por este organismo, tienen también el carácter de nacional, encontrándose cumplida esta tercera exigencia.

**3.4.** Sobre el cuarto y último requisito de procedibilidad, es menester precisar que el Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 215 de la carta, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual, declaró el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, como medida de contención para enfrentar la llegada al país del brote epidemiológico por coronavirus, COVID-19, calificado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud- OMS, el pasado 12 de marzo.

En tal virtud, el gobierno nacional quedó facultado para expedir decretos legislativos tendientes a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, los cuales son objeto de control automático de constitucionalidad en la jurisdicción constitucional, mientras que, de conformidad con el artículo 136 del CPACA, corresponde a esta jurisdicción conocer, a través del medio de 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»*.

En el presente caso, la Circular No. 004 del 1º de abril de 2020, invocó como fundamento normativo: **i)** la Circular Interna No. 001 del 20 de febrero de 2020, se establecieron al interior de la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación tres turnos para el disfrute del descanso compensado en Semana Santa, en el marco de lo establecido en el artículo 2.2.5.5.51 del Decreto 1083 de 2015; y, **ii)** la Circular No. 003 del 24 de marzo de 2020 en la que se ordenó que durante la emergencia sanitaria los servidores públicos de la U.A.E. Contaduría General de la Nación, deberían trabajar en casa para cumplir con el aislamiento preventivo obligatorio fijado por el Gobierno Nacional conforme a los Decretos No. 417 de 17 de marzo de 2020, y 457 del 22 de marzo de 2020.

Por su parte, la Circular No. 007 del 26 de abril de 2020 fijó como sustento, entre otros: **i)** el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020, mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020; y **ii)** la Circular No. 003 del 24 de marzo de 2020 dictada conforme a los Decretos No. 417 de 17 de marzo de 2020, y 457 del 22 de marzo de 2020.





Referencia: Control automático de legalidad  
Radicación: 11001-03-15-000-2020-01997-00 y 11001-03-15-000-2020-02000-00  
Circulares No. 004 del 1 de abril de 2020 y 007 del 26 de abril de 2020  
– Contaduría General de la Nación

En este orden, se evidencia que los actos administrativos *sub examine* fueron dictados con fundamento y como desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que rigió en el país, declarada a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 de modo tal que se observa satisfecho también este último requisito para asumir su conocimiento, en los términos del artículo 136 del CPACA.

Así las cosas, este Despacho acumulará los expedientes No. 11001-03-15-000-2020-01997-00 y No. 11001-03-15-000-2020-01997-00, al proceso No. 11001-03-15-000-2020-01996-00, en aras de garantizar la coherencia en las decisiones judiciales, como expresión de los principios de igualdad y economía procesal y en atención a lo previsto en los artículos 148 a 150 del Código General del Proceso.

Igualmente, por cumplir con los requisitos de procedibilidad fijados en el artículo 136 del CPACA, este Despacho avocará conocimiento del medio de control inmediato de legalidad de las Circulares No. 004 del 1º de abril de 2020 y No. 007 del 26 de abril de 2020, proferidas por el Contador General de la Nación.

Finalmente, el artículo 150 del CGP, fija el trámite de la acumulación, y señala que *“los procesos o demandas acumuladas se tramitarán conjuntamente, con suspensión de la actuación más adelantada, hasta que se encuentren en el mismo estado, y se decidirán en la misma sentencia”* en ese orden, comoquiera que el proceso más adelantado, esto es el No. 11001-03-15-000-2020-01996-00, se encuentra en etapa de traslados, éste se suspenderá hasta tanto el trámite de los expedientes No. 11001-03-15-000-2020-01997-00 y 11001-03-15-000-2020-02000-00 se encuentre en la misma etapa procesal.

En razón a lo expuesto, este Despacho:

#### IV. Resuelve

**PRIMERO:** Acumular al proceso 11001-03-15-000-2020-01996-00 que cursa en este despacho, los expedientes No. 11001-03-15-000-2020-01997-00 y No. 11001-03-15-000-2020-02000-00, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

**SEGUNDO: AVOCAR CONOCIMIENTO**, en sede del medio de control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, de las Circulares No. 004 del 1º de abril de 2020 y No. 007 del 26 de abril de 2020, proferidas por el Contador General de la Nación, proferida por el Contador General de la Nación, con base en las consideraciones consignadas en este proveído y, en consecuencia, disponer según lo previsto en los artículos 185 y 186 del mismo estatuto procesal:





---

Referencia: Control automático de legalidad  
Radicación: 11001-03-15-000-2020-01997-00 y 11001-03-15-000-2020-02000-00  
Circulares No. 004 del 1 de abril de 2020 y 007 del 26 de abril de 2020  
– Contaduría General de la Nación

1. Notifíquese personalmente, a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico dispuesto para recibir notificaciones judiciales, conforme a lo establecido en los artículos 197 y 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso, o por cualquiera de los medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, a los siguientes sujetos procesales:
  - a. Contador General de la Nación
  - b. Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
  - c. Agente del Ministerio Público.
2. Córrese traslado a la Contaduría General de la Nación, por el término de diez (10) días, según lo establecidos en el artículo 185 del CPACA, en concordancia con el artículo 199 *ibídem*, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso.
3. Advértasele a la Contaduría General de la Nación que, durante el término de traslado, deberá allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de las Circulares No. 004 del 1º de abril de 2020 y No. 007 del 26 de abril de 2020 y las demás pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en el proceso; el incumplimiento de este deber legal constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto, en concordancia con el artículo 175, parágrafo 1º del CPACA.
4. Infórmese a la comunidad en general, mediante aviso publicado en la página web de la corporación o cualquiera de los medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar la legalidad de las Circulares No. 004 del 1º de abril de 2020 y No. 007 del 26 de abril de 2020, proferidas por el Contador General de la Nación, de conformidad con el artículo 185, numeral 2º del CPACA.
5. Vencido el término anterior, córrese traslado al agente del Ministerio Público por el término de diez (10) días, para que rinda concepto, por escrito, sobre la legalidad de las Circulares No. 004 del 1º de abril de 2020 y No. 007 del 26 de abril de 2020, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 185, numeral 5 del CPACA.
6. Invítese, a través de los correos institucionales que aparecen en sus respectivos portales web al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, para que, si a bien lo tienen,





Referencia: Control automático de legalidad  
Radicación: 11001-03-15-000-2020-01997-00 y 11001-03-15-000-2020-02000-00  
Circulares No. 004 del 1 de abril de 2020 y 007 del 26 de abril de 2020  
– Contaduría General de la Nación

se pronuncien por escrito sobre la legalidad las Circulares No. 004 del 1º de abril de 2020 y No. 007 del 26 de abril de 2020, dentro del término de traslado al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo previsto en el numeral 3º del artículo 185 del CPACA.

7. Infórmese por conducto de la Secretaría General, que las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás documentos dirigidos al Despacho sustanciador con ocasión del presente proceso, se recibirán en las siguientes cuentas de correo electrónico del Consejo de Estado:  
«secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co»

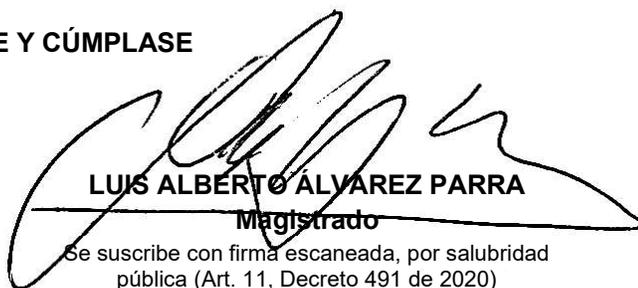
**TERCERO:** Suspender la actuación en el proceso No. 11001-03-15-000-2020-01996-00 hasta tanto los expedientes No. 11001-03-15-000-2020-1997-00 y 11001-03-15-000-2020-2000-00 se encuentren en el mismo estado, de conformidad con el artículo 150 del CGP

**CUARTO:** Una vez surtida la actuación correspondiente en los radiados No. 11001-03-15-000-2020-1997-00 y 11001-03-15-000-2020-2000-00, estos deberán ingresar al Despacho para reanudar el proceso No. 11001-03-15-000-2020-01996-00 y así, continuar el trámite conjunto de estos procesos.

**QUINTO:** Informar a los Magistrados Gabriel Valbuena Hernández y Marta Nubia Velásquez Rico, de esta decisión.

**SEXTO: ORDENAR** a la Secretaría General, gestionar los trámites a que haya lugar para realizar la compensación de expedientes, correspondiente a la acumulación de procesos ordenada en este proveído.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado  
Se suscribe con firma escaneada, por salubridad pública (Art. 11, Decreto 491 de 2020)

