



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N° 4

Magistrada ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., siete (7) de mayo de dos mil veinte (2020)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación: 11001-03-15-000-2020-01747-00
Norma a controlar: RESOLUCIÓN No. 005 DE 8 DE ABRIL DE 2020 *“Por la cual se modifica la Resolución 0004 del 26 de marzo de 2020”*.
Demandado: BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. (BANAGRARIO)
Tema: Avoca conocimiento del control inmediato de legalidad

AUTO DE ÚNICA INSTANCIA

Se procede a avocar el conocimiento oficioso del control inmediato de legalidad de la **RESOLUCIÓN No. 005 DE 8 DE ABRIL DE 2020**, expedida por el **PRESIDENTE** del **BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. (BANAGRARIO)**, *“Por la cual se modifica la Resolución 0004 del 26 de marzo de 2020”*.

I. ANTECEDENTES

1. La Organización Mundial de la Salud (OMS) catalogó al nuevo Coronavirus (COVID-19)¹ como una **emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII)**², bajo ese criterio informó que los *“coronavirus (CoV) son virus que surgen periódicamente en diferentes áreas del mundo y que causan Infección Respiratoria Aguda (IRA), es decir gripa, que pueden llegar a ser leve, moderada o grave... [y] la infección se produce cuando una persona enferma tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con otras personas”*³.

2. Según dicho Organismo Mundial una **ESPII** se define en el Reglamento Sanitario Internacional (RSI 2005) como *“un evento extraordinario (...) que constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y podría exigir una respuesta internacional coordinada”*⁴.

Según ese concepto, se concluye que *“la situación es: (i) grave, súbita, inusual o inesperada; (ii) tiene implicaciones para la salud pública que van más allá de las fronteras del Estado afectado; y (iv) puede necesitar una acción internacional inmediata”*⁵.

¹ Acrónimo del inglés *coronavirus disease 2019*. Intervención del Director General de la OMS en la conferencia de prensa sobre el 2019-nCoV del 11 de febrero de 2020.

² Organización Mundial de la Salud (OMS), Reglamento Sanitario Internacional (RSI 2005), Tercera Edición, pág 7. Citado en la página oficial del Ministerio de Salud y Protección Social.

³ *Ibidem*.

⁴ Página oficial de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

⁵ Consultado el 7 de mayo de 2020 en la página oficial de la Organización Mundial de la Salud (OMS): <https://www.who.int/features/qa/39/es/>



3. En todos los continentes se han determinado casos de Coronavirus (COVID-19), siendo el primer confirmado en Colombia el 6 de marzo de 2020⁶.

4. El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de Protección Social, expidió la **Resolución No. 385** “*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*”. Para tal efecto, invocó, entre otras normas, la Ley 9ª de 1979, el Decreto 780 de 2016 y el artículo 1º del Reglamento Sanitario Internacional de la Organización mundial de la Salud (OMS), quien desde el pasado 7 de enero, identificó el nuevo Coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII).

Dicha cartera Ministerial decretó lo siguiente:

Artículo 1º. Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

Artículo 2º. Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:

(...)

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.

(...)

5. El 17 de marzo de 2020, el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, profirió el **Decreto No. 417** “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del decreto que acontecería a partir de su publicación:

Artículo 1. Declárese 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.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas

⁶ Dato de la página oficial del Ministerio de Salud y Protección Social. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-confirma-su-primer-caso-de-COVID-19.aspx>, consultado el 7 de mayo de 2020.



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.

Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

6. Derivado de la declaratoria de emergencia contenida en el Decreto No. 417 de la presente anualidad, el señor **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, expidió el **Decreto No. 457 de 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*”, entre ellas, 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 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 COVID-19*”.

7. En virtud de lo anterior, mediante **Resolución No. 0004 del 26 de marzo de 2020**⁷, el Presidente del Banco Agrario de Colombia S.A. suspendió los términos procesales de todas las actuaciones disciplinarias a cargo de la Oficina de Control Interno de la entidad, a partir del 26 de marzo de 2020 y hasta el 12 de abril del año en curso.

8. Por medio del Decreto No. 531 de 8 de abril de 2020 el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, ordenó mantener el aislamiento preventivo consagrado en el Decreto 457 de este año, hasta el 26 de abril de 2020 a las 11:59 p.m.

9. Como consecuencia, el Presidente del Banco Agrario de Colombia S.A. (Banagrario) profirió la **Resolución No. 005 de 8 de abril de la presente anualidad**, en cuyo contenido se dispuso:

“1. Modificar el artículo 1 de la Resolución 004 de 2020, el cual quedará así:

“Artículo 1. Suspender los términos procesales en todas las actuaciones disciplinarias de la Oficina de Control Disciplinario Interno del Banco Agrario de Colombia a partir del 25 de marzo de 2020 y hasta el 26 de abril de 2020, período de tiempo durante el cual no correrán los términos para todos los efectos de ley”⁸.

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 111.8, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, en adelante CPACA, le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo conocer la legalidad de las medidas de **carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y**

⁷ Acto administrativo que tuvo como fundamento la afectación causada por el virus (COVID-19) catalogado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), como pandemia y el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020. Es relevante señalar que por medio de auto de 17 de abril de 2020 el doctor Gabriel Valbuena Hernández, Magistrado de la Sala Especial de Decisión No. 9 de esta Corporación, avocó conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 0004 de 26 de marzo de 2020, exp. 11001-03-15-000-2020-01145-00.

⁸ Cursiva del texto original.



como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, por parte de las **autoridades nacionales**.

Para fines logísticos y de mayor eficiencia, con fecha 1° de abril de 2020, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sesión virtual, resolvió que los controles inmediatos de legalidad serían decididos por las Salas Especiales de Decisión⁹.

Ese trámite es de control inmediato y su asunción puede ser por remisión del acto que haga la autoridad administrativa a la autoridad judicial o, en su defecto, de oficio, siendo necesaria la aprehensión de ese conocimiento, ante la omisión de la autoridad administrativa del reenvío o ante su silencio. Bajo este entendido la Sala Plena de esta Corporación ha señalado que:

“Se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, comoquiera que el tradicional principio de la *“jurisdicción rogada”* -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, en la medida que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo”¹⁰.

Así las cosas, se determina claramente, que el control inmediato de legalidad, asignado al Consejo de Estado, pende en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales: un **factor subjetivo de autoría**, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional; un **factor de objeto**, que recaiga sobre un acto administrativo general; y un **factor de motivación o causa**, el cual implica que provenga o devenga, del ejercicio de la *“función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*¹¹.

En esa línea, descendiendo al caso concreto, el asunto que ocupa la atención de la Sala y sobre el cual el Consejo de Estado debe ejercer el control inmediato de legalidad es la **RESOLUCIÓN No. 005 DE 8 DE ABRIL DE 2020**, *“Por la cual se modifica la Resolución 0004 del 26 de marzo de 2020”*, en cuyo contenido se dispuso la suspensión de términos procesales en las actuaciones disciplinarias a cargo de la Oficina de Control Interno del Banco Agrario de Colombia S.A. (Banagrario).

En ese contexto, se advierte que se trata de un **acto administrativo de contenido general, abstracto e impersonal**, y cuya **autoría es de una autoridad nacional**,

⁹ Conforme al artículo 29 del Acuerdo 080 de 2019, las Salas Especiales de Decisión deciden los asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en *“3. Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo”*.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 26 de septiembre de 2019, exp. 11001-03-24-000-2010-00279-00, M.P. Hernando Sánchez Sánchez, providencia en la que se cita la decisión del 9 de diciembre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

¹¹ Artículo 136, Inciso 1° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).



como lo es el **Presidente¹² del Banco Agrario de Colombia S.A. (Banagrario)**. Lo anterior, según lo consagrado en los artículos 234 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (modificado por el artículo 47 de la Ley 795 de 2003) y 68 de la Ley 489 de 1998¹³, en virtud de los cuales el **BANAGRARIO¹⁴** es una “*sociedad de economía mixta del orden nacional, sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado, organizada como establecimiento de crédito bancario y vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de la especie de las anónimas*”¹⁵. Es decir que, es una entidad pública descentralizada por servicios que tiene a su cargo la actividad bancaria¹⁶.

Su objeto social es “*financiar, en forma principal pero no exclusiva, las actividades relacionadas con las actividades rurales, agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales*”¹⁷.

Ahora bien, dentro de la motivación del acto en conocimiento de legalidad, se mencionan hechos y normas relacionadas en los antecedentes, como el **Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020** por el cual el Presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el objeto de atender la calamidad pública derivada del brote del nuevo Coronavirus (COVID-19), y, del cual se derivó el **Decreto No. 457 de la presente anualidad** “*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*”¹⁸, en el que se ordenó el aislamiento preventivo de todas las personas habitantes en la República de Colombia y se señaló su forma de ejecución, las garantías para la adopción de la medida, la prohibición del consumo de bebidas embriagantes y, las sanciones previstas ante su inobservancia.

Adicionalmente, el acto administrativo objeto de análisis se sustentó en el **Decreto 531 del 8 de abril del año en curso**, en el que se contempló el aislamiento preventivo obligatorio a partir del 13 de abril de 2020 hasta el día 27 del mismo mes y

¹² La competencia para expedir el acto se sustentó en el artículo 5º del Decreto 1341 de 2019, en virtud del cual le corresponde coordinar a nivel nacional la función disciplinaria del Banco.

¹³ “**Artículo 68.** Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y **las sociedades de economía mixta**, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio...”. (Subraya fuera de texto).

¹⁴ Denominación consagrada en el artículo 47 de la Ley 795 de 2003 y en los Estatutos de la sociedad.

¹⁵ Artículo 1º de los Estatutos Sociales del Banco Agrario de Colombia. Reforma aprobada en reunión extraordinaria no presencial de la Asamblea General de Accionistas. 29 de enero de 2020.

¹⁶ Sobre la naturaleza jurídica del Banco Agrario consultar las siguientes providencias proferidas por la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación: 15 de abril de 2010, exp. 11001-03-06-000-2010-00025-00, M.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo; 19 de marzo de 2009, exp. 11001-03-06-000-2009-00021-00, M.P.: Gustavo Aponte Santos; 24 de agosto de 2006, exp. 11001-03-06-000-2006-00071-00; M.P.: Luis Fernando Álvarez Jaramillo; y 02 de marzo de 2006; exp. 11001-03-15-000-2003-01262-01, M.P.: Enrique José Arboleda Pérdomo.

¹⁷ Artículo 234 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (modificado por el artículo 47 de la Ley 795 de 2003).

¹⁸ Como sustento de su expedición se hizo referencia a la Resolución 385 de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.



año, decisión adoptada con el fin de atender la emergencia sanitaria causada por la pandemia.

Lo expuesto permite concluir que, los factores competenciales del presente asunto son: **(i)** sujeto autor: **BANAGRARIO** sociedad de economía mixta descentralizada por servicios del orden nacional, a través del Presidente; **(ii)** objeto: acto administrativo general contenido en la Resolución No. 005 del 8 de abril de 2020; y **(iii)** motivación o causa: se profirió en desarrollo de los Decretos 457 y 531 de 2020, dictados a su vez, con fundamento en el Decreto 417 de la presente anualidad, que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

En este orden, es claro que el Consejo de Estado es competente en única instancia, para asumir de oficio, el conocimiento por vía del **control inmediato de legalidad** de la **RESOLUCIÓN No. 005 DE 8 DE ABRIL DE 2020**, tendiente a mantener el orden jurídico abstracto y general, mediante la revisión, el análisis, el enjuiciamiento y control del acto administrativo expedido dentro del marco de la emergencia declarada.

Siendo necesario someter el asunto al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA, pues si bien se trata de un control nominado de inmediatez, ello no significa de “*plano*”¹⁹, como se indicará en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

III. RESUELVE

PRIMERO. AVOCAR el conocimiento, en única instancia, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD** de la RESOLUCIÓN No. 005 DE 8 DE ABRIL DE 2020 “*Por la cual se modifica la Resolución 0004 del 26 de marzo de 2020*”, proferida por el **PRESIDENTE** del **BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. (BANAGRARIO)** y conforme a lo dispuesto en los artículos 136 y 185 del CPACA.

SEGUNDO. NOTIFICAR este auto, personalmente o en su defecto a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y dada la coyuntura de pandemia del COVID-19, estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** o a su representante judicial o a quien haga sus veces y al **BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. (BANAGRARIO)** a través de su Presidente, de conformidad con los artículos 185 y 186 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, **integridad**, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 *ibídem*.

TERCERO. NOTIFICAR este auto, personalmente o en su defecto a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y dada la coyuntura de

¹⁹ Así lo explica el doctrinante y ex Consejero Carlos Betancur Jaramillo, en su obra Derecho Procesal Administrativo. 8ª edición. 1ª reimpresión. 2014. Señal Editora. Medellín. Pág. 111.



pandemia del COVID-19, estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, a la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**, de conformidad con el artículo 197 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, integridad, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 *ibídem*.

CUARTO. NOTIFICAR este auto, personalmente o en su defecto a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y, en atención a la coyuntura del COVID-19, al **MINISTERIO PÚBLICO**, de conformidad con los artículos 171 y 185 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, integridad, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 *ibídem*.

QUINTO. INFORMAR A LA COMUNIDAD EN GENERAL SOBRE LA EXISTENCIA DE ESTE PROCESO, mediante la **FIJACIÓN DE UN AVISO EMAIL**, acorde con la coyuntura del COVID-19, en los canales virtuales del Consejo de Estado, por el término de diez (10) días, siguientes a la notificación de este auto, que se dará en los medios electrónicos de esta Corporación, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir dentro de este asunto para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo que se controla, esto es, la **RESOLUCIÓN No. 005 DE 8 DE ABRIL DE 2020**.

Esas intervenciones de terceros, debido a la coyuntura del COVID-19, se recibirán vía email al correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado.

SEXTO. CORRER traslado por diez (10) días al **BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. (BANAGRARIO)**, en los términos del artículo 185 del CPACA, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en el artículo 200 del CPACA -teniendo en cuenta las notificaciones que por medios electrónicos y acorde con la coyuntura de la pandemia **COVID-19** se han indicado- dentro del cual, el **BANAGRARIO** podrá pronunciarse sobre la legalidad de la **RESOLUCIÓN No. 005 DE 8 DE ABRIL DE 2020**.

SÉPTIMO. SEÑALAR al **BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. (BANAGRARIO)**, que de conformidad con el artículo 175 del CPACA, al pronunciarse sobre la legalidad del **RESOLUCIÓN No. 005 DE 8 DE ABRIL DE 2020**, debe aportar todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en el proceso. Igualmente, está en la obligación legal de suministrar los antecedentes administrativos de la referida Resolución, de conformidad con lo establecido en el párrafo 1° de la norma en cita.

OCTAVO. ORDENAR al **BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. (BANAGRARIO)**, a través de su **PRESIDENTE** o de quien haga sus veces, que por medio de la página web oficial de esa entidad, se publique este auto de avocar conocimiento, a fin de que todos los interesados, tengan conocimiento de la existencia del medio de control inmediato de legalidad y del inicio de la presente



causa. La Secretaría General del Consejo de Estado, requerirá a la referida agencia estatal para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

NOVENO. INVITAR a las instituciones universitarias en general, para que, si a bien lo tienen, en el término de diez (10) días, contados a partir de la publicación del aviso web en la página oficial del Consejo de Estado, que se anuncia en el numeral quinto de esta parte resolutive, se pronuncien, si a bien lo tienen, sobre la legalidad de la **RESOLUCIÓN No. 005 DE 8 DE ABRIL DE 2020**, expedida por el Presidente del **BANAGRARIO**.

DÉCIMO. Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás, con ocasión del presente trámite judicial, se reciben en la siguiente cuenta de correo electrónico del Consejo de Estado secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

“Este documento fue firmado digitalmente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”