

Bogotá D.C., 10 de julio de 2026

Honorables Magistrados
CONSEJO DE ESTADO
SECCIÓN SEGUNDA (REPARTO)
E. S. D.

Asunto: Nulidad en contra de la Resolución 0478 del 06 de julio de 2026, con solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de urgencia.
Actores: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia).
Accionados: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE).

Cordial saludo:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO – FEDe. Colombia**, identificada con NIT 901.652.590-1, organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro, cuyo objeto consiste en la defensa del Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada legalmente por el suscrito, y en ejercicio de los derechos consagrados en los artículos 40 y 229 de la Constitución, así como del medio de control previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, presenta demanda en ejercicio del medio de control de nulidad contra la Resolución No. 0478 del 6 de julio de 2026, expedida por el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – DAPRE**, *“por la cual se determinan los días 11, 12, 18, 19, 20, 25, 26 de julio y 1º y 2 de agosto como días hábiles para adelantar los trámites precontractuales y contractuales en todos los procesos de selección así como actuaciones administrativas y presupuestales que adelante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”*, publicada en el Diario Oficial No. 53.548 del 9 de julio de 2026, páginas 36 a 38, por encontrarse incurso en las causales de nulidad previstas en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, conforme a los hechos y fundamentos de derecho que se exponen a continuación.

I. PARTES

1.1. Demandante

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)**, identificada con NIT 901.652.590-1, representada legalmente por quien suscribe la presente demanda, organización sin ánimo de lucro cuyo objeto principal consiste en la defensa del Estado Social y Democrático de Derecho, la protección del orden jurídico, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la transparencia en el ejercicio de la función pública y la promoción del control ciudadano sobre las actuaciones de las autoridades.

1.2. Demandada

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (DAPRE), representado judicialmente por su directora o quien haga sus veces, en su condición de

entidad que expidió la Resolución No. 0478 del 6 de julio de 2026, objeto del presente medio de control.

II. ANOTACIONES PRELIMINARES

La presente acción se ejerce en defensa del ordenamiento jurídico, con fundamento en los artículos 40, 229 y 237 de la Constitución y en los artículos 137 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

FEDe. Colombia no cuestiona la competencia de la Administración para adoptar medidas orientadas a garantizar la continuidad del servicio o facilitar el proceso de transición del gobierno, ni pretende sustituir los juicios de conveniencia y oportunidad que el ordenamiento jurídico reconoce a las autoridades en la organización de sus actividades institucionales.

La controversia consiste en determinar si la Resolución No. 0478 del 6 de julio de 2026 fue expedida con observancia de los límites constitucionales y legales que condicionan el ejercicio de esas competencias. En particular, si la habilitación de jornadas de trabajo en sábados, domingos y festivos respetó las exigencias previstas en los artículos 36, 39 y 40 del Decreto-Ley 1042 de 1978, que someten tales decisiones a requisitos previos de autorización, determinación de actividades y definición de las condiciones de compensación aplicables; y si la motivación del acto permite verificar que la medida adoptada era necesaria, razonable y congruente con las finalidades que se invocan para justificarla.

En consecuencia, la demanda sostiene que la Resolución dispuso la prestación de servicios durante jornadas ordinariamente destinadas al descanso sin observar integralmente las condiciones legales que regulan ese tipo de trabajo; invocó la continuidad del servicio y el proceso de empalme como fundamento de una medida excepcional sin acreditar las circunstancias objetivas que hacían necesaria su adopción; y extendió sus efectos a la totalidad de las actuaciones administrativas y contractuales comprendidas en su ámbito de aplicación sin explicar de manera suficiente la relación entre ese alcance y los fines perseguidos.

De manera que, la Resolución No. 0478 fue expedida con desconocimiento de las normas que rigen el ejercicio de la función administrativa y la prestación del servicio en jornadas de descanso, razón por la cual resulta contraria al ordenamiento jurídico y debe declararse su nulidad.

III. NORMA DEMANDADA

Se demanda la totalidad de la Resolución No. 0478 del 6 de julio de 2026, *"Por la cual se determinan los días 11, 12, 18, 19, 20, 25, 26 de julio y 1 y 2 de agosto como días hábiles para adelantar los trámites precontractuales y contractuales en todos los procesos de selección, así como actuaciones administrativas y presupuestales que adelante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República"*, expedida por el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA -DAPRE-**.

Se transcribe a continuación el texto de la Resolución, publicada en el Diario Oficial 53.548 del 9 de julio de 2026:

“RESOLUCIÓN NÚMERO 0478 DE 06 JUL 2026

por la cual se determinan los días 11, 12, 18, 19, 20, 25, 26 de julio y 1° y 2 de agosto como días hábiles para adelantar los trámites precontractuales y contractuales en todos los procesos de selección así como actuaciones administrativas y presupuestales que adelante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

La Directora del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, en especial las que le confieren la Ley 4ª de 1913, la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 489 de 1998, la Ley 55 de 1990, el Decreto número 2647 de 2022, el Decreto Reglamentario 1081 de 2015, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 2º de la Constitución Política indica que son fines esenciales del Estado, entre otros; “Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”.

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 el principio de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

Que así mismo, el artículo 3º de la Ley 489 de 1998, indica, que “la función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen”.

Que el artículo 62 de la Ley 4ª de 1913, señala: “En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil”.

*Que el Consejo de Estado en sentencia de abril 29 de 1983, expuso frente al artículo 62 de la Ley 4ª de 1993 que: “... **Por regla general los sábados son días hábiles, pero si la administración ha dictado alguna norma general que considera inhábiles los sábados** estos no pueden contarse en los términos de la ejecutoria. (Negrilla fuera de texto).*

Que mediante Concepto con Radicado número 20196000060051 del 27 de febrero de 2019, el Departamento Administrativo de la Función Pública concluyó en relación con la sentencia antes citada, que “(...) cuando el plazo se haya fijado en días, estos se entienden hábiles, para lo cual se suprimen los feriados, entre los cuales se encuentran los domingos, festivos y los sábados cuando la administración ha dictado una norma que los considere inhábiles”. (Subraya fuera de texto).

Que el Decreto número 1876 de 1970 establece: “artículo 1º. El horario de trabajo en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos, será determinado por cada uno de los Jefes de los respectivos organismos, conforme a los dispuesto en el presente decreto.

Artículo 2º. En cada una de las resoluciones que se expidan con base en el presente Decreto se fijarán el horario de atención al público, los sistemas de registro de las horas de entradas y de salida, las sanciones por ausencias o retardos, los procedimientos para el otorgamiento de permisos y las demás disposiciones a que hubiere lugar sobre la materia, todo de conformidad con las normas legales vigentes sobre el particular.

Artículo 3°. Igualmente, en las mismas resoluciones se establecerán las normas que han de regir para efectos de contar los términos que corren contra los particulares o contra organismos administrativos en los asuntos que tramita o de que conoce la respectiva entidad, con observancia de los principios que sobre el particular rigen en materia judicial y que fueren aplicables”.

Que el artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978, modificado en lo pertinente por los artículos 10 a 30 del Decreto número 85 de 1986, expresa:

“(…) el jefe del respectivo organismo podrá establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras.

El trabajo realizado en día sábado no da derecho a remuneración adicional, salvo cuando exceda la jornada máxima semanal. En este caso se aplicará lo dispuesto para las horas extras (...).”

Que el numeral 1 del artículo 11 de la Ley 80 de 1993, dispone que “La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o... y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso”, norma que se armoniza con el numeral 5 del artículo 26 de la misma ley, al establecer que “La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal (...).”

Que el artículo 3° de la Ley 80 de 1993, establece como objetivos de la contratación el cumplimiento de los fines estatales, la prestación de los servicios públicos de forma continua y eficiente y la efectividad de los derechos de los administrados; así mismo, prescribe que los particulares, al suscribir contratos con el Estado, colaboran con la administración en el cumplimiento de sus fines y cumplen una función social que implica obligaciones.

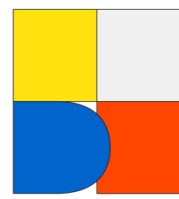
Que el artículo 12 de la Ley 80 de 1993 establece “Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes. En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual”.

Que el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, establece que: “Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”.

Que conforme al Decreto número 2647 de 2022, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, de conformidad con lo establecido en la Ley 55 de 1990, es una entidad de naturaleza especial que le corresponde asistir al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales y prestar el apoyo administrativo necesario para dicho fin.

Que el Decreto número 2647 de 2022 establece dentro de las funciones de la Dirección General, se encuentra la de formular “y adoptar las políticas generales del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, fijar los lineamientos de dirección y control para el desarrollo de los programas y funciones de la entidad”, así como “Crear y organizar grupos internos de trabajo con el fin de desarrollar con eficiencia, eficacia y oportunidad los objetivos, políticas planes y programas del departamento”.

Que mediante la Resolución número 0383 de 2026, por medio de la cual se deja sin efectos la Resolución número 0343 del 29 de abril de 2026 y se restablece la vigencia de las disposiciones contenidas en la Resolución número 0287 del 1° de abril de 2026, se dispuso, en su artículo primero, dejar sin efectos en su integridad la Resolución número 0343 del 29 de abril de 2026, por medio de la cual se realizan unas modificaciones en las delegaciones en materia de ordenación del gasto; y, en su artículo



segundo, restablecer la plena vigencia y efectos jurídicos de las disposiciones contenidas en el Título 2 “Delegaciones en materia contractual” de la Resolución número 0287 del 1° de abril de 2026, en los términos originalmente expedidos.

Que, los artículos tercero, cuarto, quinto y séptimo de la Resolución número 0287 del 1° de abril de 2026 delegaron en el Jefe de la Dirección Administrativa y Financiera del Departamento Administrativo de la Presidencia, entre otros lo siguiente:

“(…)

- 1. La ordenación del gasto y la celebración, modificación y liquidación de contra-tos o cualquier otro instrumento transaccional con personas naturales y/o jurídicas cuando el valor del bien, obra o servicio a contratar, o la cuantía dispuesta en el instrumento sea superior a la menor cuantía.*
- 2. La ordenación del gasto y la celebración, modificación y liquidación de contra-tos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales, sin importar la cuantía.*
- 3. La celebración, modificación y liquidación de contratos o cualquier otro instrumento transaccional con personas naturales y jurídicas sin cuantía.*
- 4. La ordenación del gasto y la celebración, modificación y liquidación de contra-tos, convenios, acuerdos, o cualquier tipo de instrumento de cooperación inter-nacional que se celebre con organismos y entidades internacionales, con otros estados, con gobiernos o con agencias gubernamentales.*
- 5. La ordenación del gasto y la celebración, modificación y liquidación de contra-tos y/o convenios interadministrativos cuando la cuantía dispuesta en el instru-mento sea superior a la menor cuantía.*

Parágrafo. El servidor delegado queda facultado para adelantar todas las actuaciones propias de la actividad contractual incluyendo la suscripción de actos administrativos.

(…)

- 1. La ordenación del gasto y la celebración, modificación y liquidación de contra-tos o cualquier otro instrumento transaccional con personas naturales y/o jurídicas cuando el valor del bien, obra o servicio a contratar, o la cuantía dispuesta en el instrumento sea igual o inferior a la menor cuantía, con excepción de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determina-das personas naturales.*
- 2. La ordenación del gasto y la celebración, modificación y liquidación de contra-tos y convenios interadministrativos cuando la cuantía dispuesta en el instru-mento sea igual o inferior a la menor cuantía.*

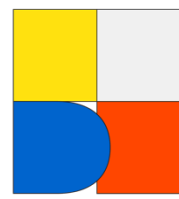
Parágrafo primero. Cuando en el marco de la ejecución de los instrumentos descritos en los numerales 1 y 2 se presentaren adiciones que superen la cuantía autorizada, el servidor público delegado conservará la facultad otorgada en dichos numerales.

Parágrafo segundo. El servidor delegado queda facultado para adelantar todas las actuaciones propias de la actividad contractual, incluyendo la suscripción de actos administrativos.

Parágrafo tercero. La delegación de que trata el presente artículo se extiende a las prórrogas, adiciones y cualquier tipo de modificaciones sobre los contratos, convenios y cualquier otro instrumento transaccional que se encuentre en ejecución”.

Que la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, mediante la Directiva Conjunta número 001 del 30 de junio de 2026, formularon recomendaciones orientadas a garantizar un adecuado proceso de empalme gubernamental, señalando la importancia de verificar la publicación de la información contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop), así como de suministrar a la administración entrante información clara, completa y actualizada sobre el estado de ejecución de los contratos, los procesos de contratación en curso y aquellas situaciones que puedan afectar la continuidad de la gestión administrativa.

Que, en concordancia con lo anterior, mediante la Directiva Presidencial número 06 del 1° de julio de 2026 se impartieron directrices para el proceso de empalme del Gobierno nacional, con fundamento en los principios de transparencia, coordinación, buena fe y calidad de la información, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política y la Ley 951 de 2005, con el fin de garantizar una transición ordenada, eficiente y transparente entre gobiernos.



Que la citada Directiva Presidencial establece la obligación de las entidades y organismos de la Administración Pública de adelantar las actividades necesarias para la conformación de los comités de transición, la elaboración y entrega de informes de gestión, balances de cierre y documentos de empalme, así como la organización y disponibilidad de la información institucional que permita asegurar la continuidad de la gestión pública y la adecuada transferencia del conocimiento institucional.

Que, en consecuencia, y con el propósito de garantizar la continuidad en la prestación del servicio público, la adecuada gestión administrativa durante el proceso de empalme gubernamental, la atención de las necesidades misionales y de funcionamiento del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, así como la observancia de los principios de eficacia, eficiencia, coordinación y continuidad de la función administrativa, se hace necesaria la expedición del presente acto administrativo.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1°. Declarar administrativamente los días 11, 12, 18, 19, 20, 25, 26 del mes de Julio de 2026 y los días sábado y los días 1° y 2 de agosto como días hábiles, para adelantar los trámites precontractuales y contractuales en todos los procesos de selección así como las actuaciones administrativas y presupuestales que adelante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente acto administrativo.

Parágrafo. La anterior previsión no genera reconocimiento y pago de horas extras a ningún servidor público, toda vez que los días hábiles relacionados en el presente artículo, son únicamente para efectos del cómputo de los términos legales en los procesos de selección, y para adelantar actuaciones administrativas y presupuestales.

Artículo 2°. Corresponderá a cada dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República velar por el cumplimiento de lo aquí ordenado, lo cual se podrá concertar, así como disponer y coordinar lo pertinente para la programación de los servidores públicos y personal que prestará servicios durante las jornadas establecidas, que se considera necesaria para la prestación del servicio y constituye actos institucionales propios.

Parágrafo. Los Jefes inmediatos de cada dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República podrán acordar con el personal de las oficinas que están sometidas a estas directrices, la opción de atención de las responsabilidades de su personal de forma remota.

Artículo 3°. Esta resolución y sus disposiciones aplican únicamente para las dependencias del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que deban desarrollar procedimientos, trámites y actividades relacionadas con contratación estatal en todas sus etapas conforme a la contingencia expuesta y considerando precedentes, las demás mantendrán labores y jornadas habituales.

Parágrafo 1°. Los Jefes inmediatos de cada dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República deben comunicar esta decisión al personal necesario para el cumplimiento del propósito aquí ordenado.

Parágrafo 2°. Las decisiones y jornadas laborales establecidas en esta resolución no constituyen de manera directa u obligatoria el reconocimiento de trabajo suplementario u horas extras, ni genera por sí misma derecho a remuneración adicional alguna, por cuanto no se ordena exceder la jornada legal máxima semanal o mensual prevista en la normatividad vigente. En los casos en que se supere lo enunciado en precedencia, cada Jefe inmediato según corresponda deberá proceder conforme a la normatividad vigente para cada caso.

Artículo 4°. Las normas y jornadas no enunciadas expresamente en esta decisión excepcional sustentada en la necesidad del servicio, se mantienen incólumes. Los horarios y jornadas de atención al público, de servicios misionales y otros servicios no se modifican.

*Artículo 5°. Para conocimiento y cumplimiento de terceros publíquese en el **Diario Oficial**.*

Artículo 6°. Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición. Publíquese y cúmplase.”

IV. ANTECEDENTES

1. El 6 de julio de 2026, la directora del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -DAPRE- expidió la Resolución No. 0478, *“por la cual se determinan los días 11, 12, 18, 19, 20, 25, 26 de julio y 1° y 2 de agosto como días hábiles para adelantar los trámites precontractuales y contractuales en todos los procesos de selección así como actuaciones administrativas y presupuestales que adelante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”*.
2. Mediante dicho acto se declararon hábiles, para efectos de las actuaciones precontractuales, contractuales, administrativas y presupuestales a cargo de la entidad, los días 11, 12, 18, 19, 20, 25 y 26 de julio, así como los días 1 y 2 de agosto de 2026. Tales fechas corresponden a sábados, domingos y al día festivo del 20 de julio.
3. En la parte motiva de la Resolución, la entidad señaló que la medida tenía por objeto garantizar la continuidad del servicio, atender las actividades asociadas al proceso de empalme entre el gobierno saliente y el gobierno entrante y asegurar el adecuado desarrollo de las actuaciones administrativas, presupuestales y contractuales a cargo del DAPRE durante dicho período.
4. Los días habilitados mediante la Resolución No. 0478 corresponden a las últimas jornadas de sábados, domingos y al último día festivo comprendidos dentro del período presidencial 2022-2026, previo a la posesión del Presidente electo, prevista para el 7 de agosto de 2026, circunstancia que la propia entidad relacionó con las actividades del proceso de empalme.
5. Con fundamento en esas consideraciones, el acto declaró hábiles los días señalados y dispuso que las distintas dependencias del DAPRE adoptaran las medidas necesarias para la programación de los servidores públicos y demás personal que prestaría servicios durante las jornadas habilitadas.
6. Adicionalmente, la Resolución dispuso que la habilitación de los días señalados no generaba por sí misma reconocimiento y pago de horas extras y que, en los eventos en que se configuraran situaciones sujetas a regulación especial, los jefes inmediatos debían proceder conforme a la normatividad vigente.
7. Aunque la Resolución fue expedida el 6 de julio de 2026, únicamente fue publicada en el Diario Oficial el 9 de julio de 2026, esto es, tres (3) días después de su expedición y apenas dos (2) días antes de la primera de las jornadas cuya habilitación dispuso el acto administrativo. Durante ese lapso, el contenido de la resolución circuló a través de distintos

medios de comunicación, sin que existiera una publicación oficial que permitiera su consulta por parte de los destinatarios y de la ciudadanía en general.

V. NORMAS VULNERADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Las normas vulneradas por el acto demandado son las siguientes:

- Artículos 2, 6, 121 y 209 de la Constitución
- Artículos 33, 36, 39 y 40 del Decreto Ley 1042 de 1978.
- Artículo 14 del Decreto 473 de 2022.
- Artículo 65 de la Ley 1437 de 2011

Como concepto de la violación se desarrollan los siguientes cargos de nulidad:

Primer cargo: infracción de las normas en las que debería fundarse. La Resolución demandada vulnera los artículos 36, 39 y 40 del Decreto-Ley 1042 de 1978 y del artículo 53 de la Constitución, en tanto el acto ordenó la prestación del servicio en sábados, domingos y festivos sin establecer las autorizaciones previas ni los mecanismos de compensación que esas disposiciones imponen como condiciones de validez.

Segundo cargo: falta de motivación, toda vez que el acto invocó el proceso de empalme y la continuidad del servicio como fundamento de una medida excepcional sin acreditar las circunstancias objetivas que hacían necesario apartarse del régimen ordinario de funcionamiento ni demostrar la necesidad y proporcionalidad de la decisión adoptada.

Tercer cargo: desviación de poder, pues la habilitación general de actuaciones administrativas, presupuestales, precontractuales y contractuales excede la finalidad que justifica la medida invocada por la Administración y permite inferir que la competencia fue ejercida para fines distintos de aquellos previstos por el ordenamiento jurídico.

Cuarto cargo: expedición irregular de la Resolución No. 0478 de 2026 por desconocimiento del procedimiento de producción normativa previsto en el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015.

5.1. Marco normativo:

De conformidad con los artículos 121 y 122 de la Constitución, ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley, y los servidores públicos únicamente pueden ejercer las competencias que les han sido conferidas por el ordenamiento jurídico. Por su parte, el artículo 209 dispone que la función administrativa está al servicio del interés general y debe desarrollarse con fundamento, entre otros, en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

En desarrollo de tales principios, los organismos y entidades de la Administración cuentan con facultades de dirección y organización interna que les permiten adoptar las medidas necesarias para garantizar la continuidad del servicio y el adecuado cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas. Dentro de ese ámbito se encuentra la posibilidad de habilitar excepcionalmente días inicialmente inhábiles para efectos administrativos, cuando ello resulte necesario para el desarrollo de actuaciones, procedimientos o actividades institucionales a cargo de la entidad.

No obstante, el ejercicio de esa facultad debe armonizarse con las normas que regulan la jornada laboral de los servidores públicos cuando la habilitación de días inhábiles implica la prestación efectiva del servicio por parte de empleados de la entidad.

La Ley 909 de 2004, al regular la ordenación de la jornada laboral en las entidades públicas, dispuso en su artículo 22 que los empleos de tiempo completo, tiempo parcial y medio tiempo deben estructurarse de conformidad con la jornada laboral establecida en el Decreto-Ley 1042 de 1978 o en las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan. De esta manera, el legislador reafirmó que la organización de la jornada de los empleados públicos debe sujetarse a las reglas previstas en dicho decreto.

Las normas que regulan la jornada de trabajo de los empleados públicos del orden nacional se encuentran contenidas principalmente en el Decreto-Ley 1042 de 1978.

El artículo 33 de dicha disposición establece:

“ARTICULO 33. DE LA JORNADA DE TRABAJO. <Modificado en lo pertinente por los Artículos 1o. a 3o. del Decreto 85 de 1986; ver Nota de Vigencia. El texto original del artículo es el siguiente:> La asignación mensual fijada en las escalas de remuneración a que se refiere el presente Decreto, corresponde a jornadas de cuarenta y cuatro horas semanales. A los empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce horas diarias, sin que en la semana excedan un límite de 66 horas

Dentro del límite máximo fijado en este artículo, el jefe del respectivo organismo podrá establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras.

El trabajo realizado en día sábado no da derecho a remuneración adicional, salvo cuando exceda la jornada máxima semanal. En este caso se aplicará lo dispuesto para las horas extras.”

Como puede verse, el artículo 33 reconoce al jefe del respectivo organismo una facultad de organización de la jornada laboral, pero condiciona su ejercicio a los límites expresamente previstos por el legislador. En particular, establece una jornada ordinaria máxima de cuarenta y cuatro (44) horas semanales, autoriza la compensación previa de la jornada del sábado mediante tiempo adicional de labor y dispone que el trabajo que exceda dicho límite se somete al régimen legal de horas extras.

Sobre el alcance de esta norma, el Consejo de Estado ha precisado:

“Con fundamento en lo anterior es dable concluir que la jornada laboral establecida para los empleados públicos en general, corresponde a 44 horas semanales y, dentro de ese límite, el jefe del respectivo organismo podrá establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras. Con excepción de los servidores que cumplan funciones discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia, en cuyo caso la jornada es especial, pues, puede ser de 12 horas diarias, sin exceder el límite de 66 horas semanales.”¹

Sin embargo, cuando la prestación del servicio se desarrolla por fuera de la jornada ordinaria o durante días dominicales y festivos, resultan aplicables las reglas especiales previstas en los artículos 36, 39 y 40 del Decreto-Ley 1042 de 1978.

El artículo 36 regula el trabajo suplementario u horas extras diurnas y establece que este requiere autorización previa impartida mediante comunicación escrita en la que se especifiquen las actividades a desarrollar. Así mismo, dispone que su reconocimiento debe efectuarse mediante resolución motivada y de conformidad con las condiciones previstas por el ordenamiento jurídico.

Por su parte, el artículo 39 regula el trabajo ordinario en días dominicales y festivos y reconoce a los empleados públicos que, por la naturaleza de sus funciones, deban laborar habitual y permanentemente durante tales jornadas el derecho a la remuneración y compensación previstas en la ley.

A su vez, el artículo 40 regula el trabajo ocasional en días dominicales y festivos y dispone que este solo puede realizarse por necesidades especiales del servicio, previa autorización impartida por el jefe del organismo mediante comunicación escrita que determine las actividades a desarrollar. Igualmente, establece que su reconocimiento debe efectuarse mediante resolución motivada y en las condiciones previstas por la misma disposición.

De las normas expuestas se desprende que el ordenamiento jurídico reconoce a los jefes de los organismos la facultad de organizar el funcionamiento de la entidad y adoptar decisiones relacionadas con la prestación del servicio. Sin embargo, cuando tales decisiones implican laborar por fuera de la jornada ordinaria o durante sábados, domingos y festivos, deben observarse las condiciones, procedimientos y garantías previstos en los artículos 33, 36, 39 y 40 del Decreto-Ley 1042 de 1978.

Estas garantías encuentran fundamento constitucional en el artículo 53 de la Constitución, que impone al Estado el deber de proteger el trabajo y asegurar condiciones laborales acordes con los principios mínimos fundamentales que gobiernan las relaciones de trabajo.

Al respecto, el Departamento Administrativo de la Función Pública ha indicado:

“Así, de acuerdo a la normativa y jurisprudencia citada, la jornada máxima legal para los empleados públicos de los niveles nacional y territorial, es de 44 horas semanales, en donde, dentro del límite fijado en dicho artículo y teniendo en

¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 25 de septiembre de 2020, Rad. 2259-17. C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Puede ser consultada en:
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=167186&utm

cuenta las necesidades del servicio, el jefe de la respectiva entidad puede establecer el horario de trabajo y si es el caso, compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras.”². (Subrayas fuera de texto).

Se trata, por lo tanto, de una facultad reglada, no absoluta, toda vez que debe ejercerse dentro de los límites fijados por el ordenamiento y en armonía con los principios que gobiernan la función pública, de tal modo que la decisión adoptada en desarrollo de dicha atribución debe responder a necesidades objetivas del servicio, orientarse al cumplimiento de los fines constitucional y legalmente asignados a la entidad y perseguir la satisfacción del interés general.

En términos de la Corte Constitucional:

“En desarrollo de los ordenamientos citados, los funcionarios administrativos no gozan en el ejercicio de sus funciones de una potestad absoluta, sino que deben tener en cuenta para el cumplimiento de los cometidos estatales, la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, reconocidos por la Constitución y las leyes de la República.”

(...)

En el ejercicio de la potestad reglada hay una mera aplicación obligada de la norma en la que la relativa discrecionalidad de la decisión viene a estar supeditada por el postulado del buen servicio a la colectividad por parte del órgano competente para expedir el acto administrativo correspondiente.”³.

5.2. Primer cargo: infracción de las normas en las que debería fundarse- desconocimiento del régimen legal de jornada laboral y de compensación del trabajo realizado en sábados, domingos y festivos contemplado en los artículos 33, 36 y 40 del Decreto-Ley 1042 de 1978:

5.2.1. La Resolución No. 0478 de 6 de julio de 2026 fue expedida con desconocimiento del régimen legal que regula la jornada de trabajo de los empleados públicos y las condiciones bajo las cuales procede la prestación de servicios en jornadas extraordinarias, sábados, domingos y días festivos.

Como se expuso en el marco normativo, los artículos 33, 36, 39 y 40 del Decreto-Ley 1042 de 1978 regulan de manera integral las condiciones bajo las cuales los empleados públicos pueden prestar servicios por fuera de la jornada ordinaria o durante días legalmente destinados al descanso. Tales disposiciones no solo establecen requisitos para la autorización de dichas labores, sino que determinan las compensaciones y garantías que corresponden a los servidores cuando las necesidades del servicio exigen afectar los períodos ordinarios de descanso.

² Departamento Administrativo de la Función Pública, concepto del 4 de febrero de 2026, Rad. 2026000050621. Puede ser consultado en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=274736>

³ Corte Constitucional, sentencia C – 031 del 03 de Febrero de 1995. Exp. D – 676. M.P.: Hernando Herrera Vergara. Puede ser consultada en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/CorteConstitucional/20001314>

5.2.2. En el caso concreto, la Resolución No. 0478 declaró hábiles los días 11, 12, 18, 19, 20, 25 y 26 de julio y 1 y 2 de agosto de 2026 para adelantar actuaciones precontractuales, contractuales, administrativas y presupuestales del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Aunque formalmente el acto se presenta como una decisión relacionada con la habilitación de días para efectos administrativos y contractuales, su contenido material evidencia que la medida supone la prestación efectiva de servicios por parte de servidores públicos durante jornadas ordinariamente destinadas al descanso.

En efecto, el artículo segundo dispone que las dependencias deberán *“disponer y coordinar lo pertinente para la programación de los servidores públicos y personal que prestará servicios durante las jornadas establecidas”*, mientras que el parágrafo primero del artículo tercero establece que los jefes inmediatos *“deben comunicar esta decisión al personal necesario para el cumplimiento del propósito aquí ordenado”*.

Además, la realización de los trámites precontractuales, contractuales, administrativos y presupuestales expresamente autorizados por la Resolución exige la intervención efectiva de servidores públicos encargados de adelantar tales actuaciones. La medida, por consiguiente, no se limita a habilitar días para efectos procedimentales o de cómputo de términos, sino que contempla expresamente la prestación efectiva del servicio durante sábados, domingos y días festivos.

5.2.3. El cargo se fundamenta en que la Resolución ordena la prestación de servicios durante jornadas dominicales y festivas y, simultáneamente, desconoce las consecuencias jurídicas que los artículos 39 y 40 del Decreto-Ley 1042 de 1978 asocian al trabajo desarrollado durante esos períodos de descanso, particularmente las compensaciones que el legislador reconoció en favor de los servidores públicos que laboren en tales jornadas.

En efecto, el parágrafo segundo del artículo tercero dispone que la habilitación de tales jornadas no constituye reconocimiento de trabajo suplementario ni genera remuneración adicional alguna. Con ello, la Administración desvincula la prestación efectiva del servicio de las consecuencias jurídicas que el legislador asoció expresamente al trabajo desarrollado durante períodos legalmente destinados al descanso.

Sin embargo, los derechos previstos en los artículos 39 y 40 del Decreto-Ley 1042 de 1978 no dependen de una determinación posterior de la Administración. Tales derechos surgen por ministerio de la ley cuando el servidor presta efectivamente sus servicios durante un domingo o un día festivo, supuesto al cual el legislador atribuyó consecuencias jurídicas específicas en materia de compensación y descanso.

Particularmente, el artículo 40 establece que el servidor que labore ocasionalmente en dominicales o festivos tiene derecho a elegir entre un día de descanso compensatorio remunerado o una retribución en dinero equivalente al doble de la remuneración correspondiente a un día ordinario de trabajo. La norma atribuye expresamente esa elección al funcionario que prestó el servicio. Por

consiguiente, la definición sobre la modalidad de compensación no corresponde a la entidad ni puede ser excluida anticipadamente mediante un acto administrativo de carácter general.

La Resolución demandada desconoce ese régimen jurídico al declarar que las jornadas habilitadas no generan remuneración adicional alguna y al omitir toda referencia a las alternativas de compensación previstas por la ley. De esta manera, el acto prescinde de derechos que el legislador incorporó como consecuencia necesaria de la prestación del servicio durante domingos y festivos y altera el contenido normativo de los artículos 39 y 40 del Decreto-Ley 1042 de 1978.

5.2.4. Lo anterior resulta incompatible con el artículo 53 de la Constitución, que consagra la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales.

Las compensaciones previstas en los artículos 39 y 40 del Decreto-Ley 1042 de 1978 constituyen garantías mínimas definidas por el legislador para los eventos en que las necesidades del servicio exigen la prestación de labores durante jornadas legalmente destinadas al descanso. En consecuencia, ni el servidor puede renunciar anticipadamente a tales derechos ni la Administración puede excluirlos mediante una disposición general expedida con anterioridad a la prestación efectiva del servicio.

La Resolución demandada dispone la programación de personal para laborar durante jornadas dominicales y festivas y, simultáneamente, declara que tales jornadas no generan reconocimiento alguno. Con ello modifica las consecuencias jurídicas que la ley atribuye al trabajo desarrollado durante esos días y sustituye el régimen de compensación definido por el legislador por una regla distinta creada por la propia Administración.

5.2.5. Aun si se entendiera que la intención de la entidad no fue excluir los derechos previstos en los artículos 39 y 40 del Decreto-Ley 1042 de 1978, la Resolución tampoco se ajusta al régimen legal aplicable.

En efecto, el acto limita su referencia a las “*horas extras*”, expresión técnica que corresponde al trabajo suplementario regulado por el artículo 36 del Decreto-Ley 1042 de 1978. Sin embargo, el trabajo desarrollado en domingos y festivos se encuentra sometido a un régimen jurídico diferente, previsto específicamente en los artículos 39 y 40 de la misma disposición.

De esta manera, la Resolución omite pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del trabajo dominical y festivo que ella misma ordena ejecutar. La ausencia de regulación sobre tales efectos resulta incompatible con un régimen legal que establece expresamente derechos de compensación para quienes presten servicios durante esas jornadas.

5.2.6. Tampoco desvirtúa esta conclusión la circunstancia de que el párrafo segundo del artículo tercero disponga que, en caso de superarse los límites legales o de causarse compensaciones laborales, cada jefe inmediato deberá proceder conforme a la normatividad vigente.

Recuérdese que los artículos 36 y 40 del Decreto-Ley 1042 de 1978 no prevén un mecanismo de reconocimiento posterior e indeterminado de las consecuencias derivadas del trabajo extraordinario

o del trabajo en domingos y festivos. Por el contrario, exigen que la autorización para prestar tales servicios sea previa, que identifique las actividades a desarrollar y que permita determinar anticipadamente las condiciones jurídicas bajo las cuales se afectará el período de descanso del servidor.

En consecuencia, la remisión efectuada por la Resolución a actuaciones posteriores de los jefes inmediatos no preserva las garantías previstas por el ordenamiento, sino que confirma que la entidad dispuso la prestación del servicio sin observar las condiciones que el legislador estableció para la protección de los derechos de los servidores públicos.

Por eso, tal remisión, lejos de justificar la prohibición general que establece la Resolución de reconocer la contraprestación que corresponde por la ampliación de la jornada laboral, desconoce abiertamente el procedimiento que los artículos 36 y 40 del Decreto-Ley 1042 de 1978 establecen para la prestación de servicios por fuera de la jornada ordinaria o durante días dominicales y festivos, esto es; que la autorización para desarrollar dichas labores sea previa a la prestación efectiva del servicio y que identifique las actividades que justifican la medida.

Tales exigencias, se reitera, constituyen garantías destinadas a asegurar que la afectación de los períodos de descanso se encuentre previamente delimitada y sometida a las condiciones definidas por el ordenamiento jurídico.

5.2.7. La resolución también desconoce que el ordenamiento prevé tratamientos diferenciados según la categoría del empleo y el régimen de compensación aplicable.

El artículo 14 del Decreto 473 de 2022, en concordancia con los artículos 36 y 40 del Decreto-Ley 1042 de 1978, limita el reconocimiento de horas extras y del trabajo ocasional en dominicales y festivos a los empleados del nivel técnico hasta el grado 09 y del nivel asistencial hasta el grado 19.

Los servidores que superan dichos niveles, entre ellos buena parte de los profesionales, asesores y directivos que participan en los procesos cuya ejecución justifica la medida, no tienen derecho al reconocimiento de horas extras ni a compensación económica por trabajo ocasional en dominicales y festivos.

Pese a ello, la Resolución ordena la prestación de servicios durante jornadas de descanso sin establecer mecanismos que permitan determinar previamente el régimen de compensación aplicable a cada categoría de servidor, ni las consecuencias jurídicas derivadas de la prestación efectiva del servicio en cada caso.

5.2.8. Las mismas deficiencias se presentan respecto de los días sábado habilitados por el acto administrativo.

El artículo 33 del Decreto-Ley 1042 de 1978 permite compensar la jornada del sábado mediante tiempo adicional laborado durante los demás días de la semana, siempre que dicha redistribución se estructure previamente dentro del límite máximo de cuarenta y cuatro (44) horas semanales.

La Resolución No. 0478 i) no establece ninguna redistribución de horarios, ii) no determina mecanismos de compensación previa y tampoco iii) identifica la forma en que se garantizará el respeto de la jornada máxima legal. Por el contrario, habilita jornadas adicionales y ordena programar personal para laborar en ellas sin precisar si dichas horas corresponden a jornadas previamente compensadas o a trabajo suplementario sometido a las exigencias del artículo 36 del Decreto-Ley 1042 de 1978.

5.2.9. Por las razones expuestas, la Resolución No. 0478 fue expedida con violación de los artículos 33, 36, 39 y 40 del Decreto-Ley 1042 de 1978 y del artículo 53 de la Constitución. El acto ordenó la prestación efectiva de servicios durante sábados, domingos y festivos, desconoció las compensaciones que el ordenamiento jurídico reconoce a los servidores que laboran durante esos períodos de descanso, trasladó a decisiones posteriores aspectos que la ley exige definir previamente y omitió observar las reglas especiales que gobiernan la materia.

De tal suerte que resulta contrario a las normas que regulan la jornada laboral de los empleados públicos, la prestación de servicios durante jornadas extraordinarias y las garantías mínimas asociadas al derecho al descanso, razón por la cual debe declararse su nulidad.

5.3. Segundo cargo: el acto demandado carece de motivación suficiente:

En línea con lo expresado en el numeral anterior y atendiendo las consideraciones del Consejo de Estado, que ha precisado que la motivación de los actos administrativos constituye una exigencia derivada del principio de legalidad y un límite al ejercicio de la función administrativa, corresponde a la Administración exponer de manera suficiente las razones de hecho y de derecho que justifican la adopción de una determinada decisión, así:

“La motivación de los actos administrativos es una carga que el derecho constitucional y administrativo contemporáneo impone a la administración, según la cual ésta se encuentra obligada a exponer las razones de hecho y de derecho que determinan su actuar en determinado sentido. Así, el deber de motivar los actos administrativos, salvo excepciones precisas, se revela como un límite a la discrecionalidad de la administración.

En este orden de ideas, los motivos del acto administrativo, comúnmente llamados "considerandos", deberán dar cuenta de las razones de hecho, precisamente circunstanciadas, y de derecho, que sustenten de manera suficiente la adopción de determinada decisión por parte de la administración pública, así como el razonamiento causal entre las razones expuestas y la decisión adoptada.

(...)

Así las cosas, salvo excepciones previstas en el ordenamiento, un acto administrativo sin motivación alguna o con una motivación manifiestamente insuficiente, carece de validez constitucional y legal, al no expresar las causas tácticas y jurídicas que determinan su adopción.

(...)

La falta de motivación, que no es equiparable a la "falsa motivación", es la omisión de motivar el acto administrativo imputable a la autoridad que lo profiere, lo cual constituye un vicio de procedimiento, y, por ende, una causal de nulidad

*por expedición irregular del acto, mientras que la "falsa motivación" supone que sí hubo motivación, pero ésta no corresponde a los hechos. Ahora bien, para determinar si se ha o no omitido motivar el acto, no basta con la inclusión de expresiones genéricas (las famosas frases "passe par touf") (sic), sino una relación de los motivos concreto (sic) que fundamentan el acto, desde el punto de vista de los fundamentos de derecho y hecho."*⁴

En el caso concreto se observa que la Resolución No. 0478 fundamenta la habilitación de los días 11, 12, 18, 19, 20, 25 y 26 de julio, así como del 1 y 2 de agosto de 2026, en tres razones principales: (i) el proceso de empalme gubernamental; (ii) la continuidad del servicio; y (iii) el adecuado funcionamiento del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Sin embargo, atendiendo los preceptos del Consejo de Estado antes transcritos, los considerandos plasmados en la Resolución No. 0478 no señalan los presupuestos fácticos que sustentan la decisión, no desarrollan un razonamiento que vincule esos hechos con la habilitación de jornadas inicialmente inhábiles para efectos administrativos y contractuales y tampoco permiten verificar la correspondencia entre las razones expuestas por la Administración y el contenido de la parte resolutive.

Estas deficiencias consideradas de manera conjunta revelan que la entidad que la expide no desarrolló el proceso de justificación exigido para sustentar una decisión de esta naturaleza.

En efecto, la Resolución parte de una motivación construida alrededor de afirmaciones generales sobre la continuidad del servicio y el proceso de empalme gubernamental para adoptar la decisión de habilitar nueve jornadas inicialmente inhábiles, sin demostrar, como mínimo que hubiera verificado previamente (i) la existencia de circunstancias objetivas que evidenciaran la necesidad de la medida; (ii) mecanismos ordinarios o menos gravosos; y (iii) la congruencia de las medidas adoptadas con la motivación del acto.

La ausencia de estos presupuestos evidencia que la Resolución fue expedida con desconocimiento del grado de motivación exigible para la adopción de medidas de carácter excepcional y compromete la legalidad de la decisión.

Téngase en cuenta, además, que la parte considerativa de la Resolución transcribe el artículo 62 de la Ley 4 de 1913, la sentencia del Consejo de Estado del 29 de abril de 1983, según la cual los sábados son hábiles por regla general, pero dejan de contarse en los términos cuando la administración ha dictado una norma general que los considera inhábiles, así como el Concepto 20196000060051 del 27 de febrero de 2019 del Departamento Administrativo de la Función Pública, que concluye que los plazos fijados en días se entienden hábiles y que se suprimen de ellos los feriados, entre los cuales están los domingos, los festivos y los sábados cuando la administración ha dictado una norma que los considere inhábiles.

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 5 de julio de 2018, Rad. 0685-2010. C.P.: Gabriel Valbuena Hernández. Puede ser consultada en: <https://www.google.com/url?q=https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3D88501&sa=D&source=docs&ust=1783652543337299&usq=AOvVaw1UyqmJ4bR2IIJT1otV1zih>

De dichas fuentes se concluye, a lo sumo, que la Administración puede restringir el conjunto de días hábiles, declarando inhábiles los sábados. Pero ninguna de ellas permite sustentar que la Administración pueda ampliarlo, declarando hábiles los domingos y los festivos

5.3.1. La Resolución No. 0478 no acreditó la existencia de circunstancias objetivas que justificaran la adopción de una medida administrativa de carácter excepcional:

El primer presupuesto que condiciona la legalidad de la decisión administrativa que altera temporalmente el régimen ordinario de funcionamiento del DAPRE consiste en la no existencia de circunstancias objetivas y concretas que justifiquen la adopción de la medida.

La decisión no puede derivarse de afirmaciones generales sobre la conveniencia institucional ni de referencias abstractas al adecuado funcionamiento de la Administración; exige la acreditación de hechos específicos que expliquen por qué el régimen ordinario resultaba insuficiente para atender una situación determinada.

En efecto, ninguna de las afirmaciones sobre las que se motiva la decisión aparece acompañada de soporte fáctico que permita concluir que, en el caso concreto, existía una situación extraordinaria que hiciera indispensable apartarse temporalmente del régimen ordinario de funcionamiento.

La Resolución no identifica una contingencia administrativa específica; no hace referencia a una congestión excepcional de actuaciones; no evidencia la existencia de un volumen inusual de procesos administrativos o contractuales; no menciona el vencimiento simultáneo de términos legales cuya atención exigiera la habilitación de jornadas inicialmente inhábiles; no acredita una situación de emergencia administrativa ni individualiza riesgo alguno para la continuidad del servicio que no pudiera ser atendido mediante los mecanismos ordinarios de la entidad.

El proceso de empalme gubernamental no constituye, por sí mismo, una circunstancia excepcional que justifique la adopción de medidas de organización administrativa extraordinarias, se trata de una fase institucional inherente al principio democrático y a la alternancia en el ejercicio del poder público, expresamente regulada por la Ley 951 de 2005, cuya ocurrencia es periódica, previsible y conocida por las entidades que integran la Rama Ejecutiva, las cuales deben planificar oportunamente las actuaciones necesarias para garantizar una transición ordenada entre gobiernos.

En consecuencia, la mención del proceso de empalme no releva a la Administración de identificar los hechos concretos que, en el caso específico, justificaban la adopción de la medida contenida en la Resolución No. 0478.

De igual manera, la continuidad del servicio público y el adecuado funcionamiento institucional no corresponden a circunstancias excepcionales, sino a deberes permanentes que orientan toda la actividad administrativa.

En esas condiciones, la Resolución No. 0478 transforma actividades ordinarias de la Administración en fundamento suficiente para adoptar una medida extraordinaria, sin explicar qué circunstancias concretas alteraban el funcionamiento normal de la entidad ni por qué esas actividades permanentes exigían habilitar nueve jornadas inicialmente inhábiles para el desarrollo de actividades administrativas y contractuales.

Esas omisiones hacen que desaparezca el presupuesto fáctico que permite justificar la adopción de una medida extraordinaria, por cuanto la excepcionalidad pasa de apoyarse en una realidad objetiva y verificada a descansar en una afirmación desprovista de demostración, situación incompatible con el deber de motivación.

En consecuencia, la Resolución No. 0478 incumple el primer presupuesto que condicionaba su validez, pues no demuestra la existencia de circunstancias objetivas que justificaran apartarse temporalmente del régimen ordinario de funcionamiento del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

5.3.2. La Resolución No. 0478 no demostró que la medida adoptada fuera necesaria para alcanzar las finalidades invocadas:

La sola existencia de circunstancias extraordinarias, en el evento de que hubieran sido acreditadas, no autoriza, por sí misma, la adopción de cualquier medida.

El principio de legalidad exige, además, que la Administración demuestre que la decisión finalmente adoptada constituye una respuesta objetivamente necesaria frente a la situación identificada y que las finalidades perseguidas no podían alcanzarse mediante mecanismos ordinarios. La necesidad de la medida constituye, por tanto, un presupuesto autónomo de validez, cuya acreditación no puede presumirse ni inferirse de la simple invocación de fines constitucionalmente legítimos.

El acto administrativo afirma que la habilitación de los días 11, 12, 18, 19, 20, 25 y 26 de julio, así como del 1 y 2 de agosto de 2026, tiene por objeto garantizar la continuidad del servicio y facilitar el proceso de empalme gubernamental. Sin embargo, en ningún apartado de la motivación explica por qué la declaratoria de esos nueve días como hábiles constituía una medida necesaria para alcanzar tales finalidades.

La Resolución no desarrolla un razonamiento encaminado a demostrar que el funcionamiento ordinario del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República resultaba insuficiente para atender las actividades propias del proceso de transición gubernamental. Tampoco identifica circunstancias específicas que impidieran desarrollar esas funciones dentro del calendario institucional existente, ni explica por qué la organización ordinaria de la entidad había dejado de ser adecuada para garantizar la continuidad del servicio.

Como se indicó, la continuidad del servicio, el proceso el empalme y el adecuado funcionamiento institucional constituyen funciones permanentes de la entidad. Precisamente por esa razón, la

carga argumentativa del DAPRE consistía en demostrar por qué esas actividades ordinarias exigían, en el caso concreto, una respuesta extraordinaria.

No bastaba afirmar la importancia del proceso de empalme; era indispensable explicar por qué ese proceso hacía jurídicamente necesaria la habilitación de jornadas inicialmente inhábiles.

La Administración tampoco individualiza las actuaciones que necesariamente debían adelantarse durante esas jornadas extraordinarias; no identifica procesos administrativos o contractuales cuyo desarrollo no admitiera espera; no explica qué riesgos concretos pretendía evitar mediante la habilitación excepcional ni cuáles consecuencias jurídicas o institucionales se habrían producido de mantenerse el régimen ordinario de funcionamiento.

La motivación expone un nivel de generalidad que impide verificar si la medida adoptada constituía una respuesta indispensable o simplemente una opción de conveniencia administrativa. El ejercicio de la facultad reglada exigía más allá de que la medida fuera conveniente, útil o favorable para la gestión institucional, que fuera necesaria.

Lo que supone demostrar que la finalidad perseguida no podía razonablemente alcanzarse mediante el funcionamiento ordinario de la entidad y que la decisión adoptada constituía la única respuesta idónea frente a las circunstancias acreditadas.

Ese juicio no se desarrolla en la resolución cuestionada. En consecuencia, la necesidad de la medida no surge de los hechos consignados en la motivación, sino de una conclusión asumida por la propia Administración sin soporte argumentativo suficiente.

Por estas razones, la Resolución No. 0478 incumple el segundo presupuesto que condicionaba la validez de la medida administrativa cuestionada, al no demostrar que la habilitación excepcional de nueve jornadas constituyera una respuesta objetivamente necesaria para garantizar la continuidad del servicio y el adecuado desarrollo del proceso de empalme gubernamental.

5.3.3. La Resolución No. 0478 omitió justificar por qué la habilitación excepcional constituía la alternativa menos intensa para alcanzar las finalidades invocadas:

La acreditación de circunstancias objetivas y la demostración de la necesidad de la medida no agotan el juicio de legalidad aplicable a una decisión administrativa de carácter excepcional.

Corresponde igualmente a la Administración justificar que la solución finalmente adoptada constituía la alternativa menos intensa para alcanzar la finalidad perseguida, descartando de manera razonada que los mecanismos ordinarios que le permitieran satisfacer el mismo objetivo.

Esta exigencia constituye una manifestación concreta de los principios de proporcionalidad, razonabilidad y buena administración, que obligan a las autoridades públicas a ejercer sus competencias con la menor afectación posible del orden jurídico y de los principios que gobiernan la función administrativa.

Al respecto, la Corte Constitucional precisa:

“Con fundamento en los artículos 2° (fines del Estado) y 366 (finalidades sociales del Estado), de la Constitución Política, a todos los poderes públicos les corresponde cumplir los fines esenciales del Estado de donde surge el principio de razonabilidad del cual es elemento esencial el concepto de proporcionalidad de la actividad administrativa ejercida por una autoridad pública o un particular encargado de un servicio público.

La razón jurídica de la razonabilidad y de la proporcionalidad no es otra que la necesidad de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Se pretende la distinción entre arbitrariedad y discrecionalidad, entre lo que es fruto de la mera voluntad o el puro capricho de los administradores.

Lo discrecional se halla o debe hallarse cubierto de motivaciones suficientes, discutibles o no, pero considerables en todo caso y no meramente de una calidad que lo haga inatacable, mientras que lo arbitrario, o no tiene motivación respetable, sino -pura y simplemente-, la conocida sit pro ratione voluntas o la que ofrece lo es tal que escudriñando su entraña, denota, a poco esfuerzo de contrastación, su carácter realmente indefinible y su inautenticidad.”⁵ (Subrayas por fuera de texto).

Es así como, corresponde a las autoridades administrativas el deber de realizar una valoración que permita identificar entre las distintas alternativas disponibles, la medida más idónea para alcanzar la finalidad perseguida y justificar por qué la medida finalmente adoptada resulta preferible frente a las demás opciones existentes.

Presupuesto que tampoco fue observado por la Resolución No. 0478. La motivación del acto guarda silencio respecto a las alternativas que podían emplearse para garantizar la continuidad del servicio y facilitar el proceso de empalme gubernamental.

La Resolución cuestionada no analiza la posibilidad de redistribuir cargas de trabajo entre sus dependencias; no evalúa la reorganización de cronogramas existentes; no considera la priorización de las actividades indispensables; no examina mecanismos de coordinación administrativa; ni valora cualquier otra herramienta propia de la gestión ordinaria que permitiera alcanzar las finalidades invocadas sin acudir a la habilitación de jornadas excepcionales.

La Resolución tampoco explica por qué esas alternativas resultaban insuficientes o inadecuadas. La decisión simplemente da por supuesto que la habilitación de nueve jornadas constituía la respuesta procedente, sin exteriorizar el razonamiento administrativo que condujo a descartar otras opciones. En consecuencia, la Administración no desarrolló el proceso deliberativo que exige el ejercicio de la actividad administrativa.

La importancia de esta omisión se aprecia con mayor claridad al examinar el alcance de la propia decisión. La Resolución No. 0478 no limita la habilitación a actuaciones estrictamente

⁵ Corte Constitucional, sentencia T-015 del 25 de enero de 1994, Exp. T-21.434. M.P.: Alejandro Martínez Caballero. Puede consultarse en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/t-015-94.htm>

indispensables para garantizar la continuidad institucional o atender necesidades específicas del proceso de empalme.

Por el contrario, extiende sus efectos a la totalidad de las actuaciones administrativas y contractuales, sin distinguir entre actuaciones urgentes y actuaciones ordinarias, ni entre procedimientos cuya ejecución exigía realmente una habilitación extraordinaria y aquellos que podían desarrollarse dentro del calendario institucional existente.

Precisamente esa amplitud de la medida imponía una carga argumentativa superior. Cuanto mayor es el alcance de la medida adoptada, mayor es el deber de justificar el por qué soluciones menos intensas resultaban insuficientes para satisfacer el interés público comprometido. Sin embargo, la Resolución omite por completo ese análisis y presenta la habilitación general de nueve jornadas como una consecuencia natural del proceso de empalme, sin demostrar que hubiera valorado otras opciones compatibles con el régimen ordinario de funcionamiento de la entidad.

La ausencia de ese razonamiento impide verificar que la decisión finalmente adoptada constituyera la alternativa menos intensa para alcanzar las finalidades invocadas. Al contrario, la Resolución evidencia que la Administración acudió directamente a la medida de mayor alcance sin explicar por qué descartó mecanismos menos gravosos, más focalizados o limitados que permitieran obtener el mismo resultado.

En síntesis, la Administración no justificó que la habilitación excepcional de nueve jornadas representara la alternativa jurídicamente menos intensa para garantizar la continuidad del servicio y el adecuado desarrollo del proceso de empalme gubernamental, circunstancia que compromete nuevamente la legalidad del acto acusado.

Así las cosas, la Resolución 0478 no supera el examen de acreditación de los presupuestos que justifican la adopción de la medida excepcional, condición suficiente para descartar su validez.

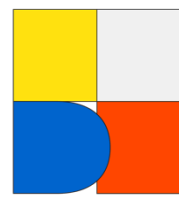
5.4. Tercer cargo: desviación de poder:

La Corte Constitucional y el Consejo de Estado⁶ coinciden en indicar que la desviación de poder se configura cuando una autoridad administrativa, aun actuando dentro de su competencia y cumpliendo las formalidades del procedimiento, utiliza sus atribuciones con un propósito distinto de aquel que justificó su otorgamiento.

La Corte Constitucional ha señalado:

“En cuanto a la institución de la desviación de poder, esta Corte en la sentencia C-456 de 1998, señaló que ésta desde el punto de vista del derecho, comporta el ejercicio de una competencia legal o constitucionalmente otorgada a un órgano estatal, el cual al ser desarrollado mediante la función administrativa, es utilizado con un propósito diferente a la satisfacción de los fines públicos que le fueron encomendados. En consecuencia “el vicio de la desviación de poder en la

⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 18 de julio de 2012, Rad. 05001-23-31-000-2000-02797-01. C.P.: María Elizabeth García González.



expedición de un acto administrativo se presenta, cuando un órgano del Estado, actuando en ejercicio y dentro de los límites de su competencia, cumpliendo las formalidades de procedimiento y sin incurrir en violación de la ley, utiliza sus poderes o atribuciones con el propósito de buscar una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales, en general, o los específicos y concretos, que el legislador buscó satisfacer al otorgar la respectiva competencia”.

El referido vicio, en concepto de Eduardo García de Enterría[69], no sólo se presenta cuando se persigue un fin privado del titular de la competencia, sino en el evento en que la “abstracción hecha de la conducta del agente, es posible constatar la existencia de una divergencia entre los fines realmente perseguidos y los que, según la norma aplicable deberían orientar la decisión administrativa.

Corresponde, entonces, al juez administrativo comprobar la regularidad material del acto, es decir “la adecuación de su contenido o materia al derecho, bien desde el punto de vista objetivo, atendiendo a su contenido sustancial e independientemente de las intenciones de quien lo produjo, o desde la perspectiva subjetiva, atendiendo la finalidad que su autor buscó con su expedición y si ésta se adecuó o no a la que el legislador tuvo en cuenta al asignar la respectiva competencia”[70].

En síntesis el control material del acto administrativo por parte de la jurisdicción contencioso administrativa debe comprender no sólo la conformidad de éste con la ley (violación de la ley), y la inexactitud de los motivos (falsa motivación), sino también la legitimidad de su finalidad (desviación de poder), todo ello desde la perspectiva de la Carta Política.”.

Por su parte, el Consejo de Estado indica:

*“Se tiene reconocido que la desviación de poder tiene lugar cuando un acto administrativo que fue expedido por un órgano o autoridad competente y con las formalidades debidas, en realidad persigue fines distintos a los que le ha fijado el ordenamiento jurídico y que se presumen respecto de dicho acto. Esta causal de nulidad se da tanto cuando se persigue un fin espurio, innoble o dañino como cuando se procura un fin altruista o benéfico para el Estado o la sociedad, pero que en todo caso es distinto del autorizado o señalado por la norma pertinente. Para su valoración es necesario tener en cuenta tanto los fines generales e implícitos en toda actuación administrativa (satisfacción del interés general, búsqueda del bien común, mejoramiento del servicio público, etc.), como el específico para cada tipo de acto administrativo, el cual se haya en la regulación de la atribución o competencia que con él se ejerce. Usualmente la desviación del fin es oculta, por cuanto se queda en la mente de quienes intervinieron en la expedición del acto, y resulta velada por la indicación expresa del fin que jurídicamente corresponde al acto, o por la presunción de éste cuando no se exterioriza, de allí que para establecerla deba auscultarse en las intimidades del acto, lo cual dificulta su verificación, sobre todo cuando la desviación es hacia intereses espurios, innobles, o mezquinos, caso en el cual, solo los autores del acto son los que saben de sus propias intenciones, lo que además de un problema de legalidad, entraña también un problema ético y puede llegar incluso al campo penal o disciplinario.”.*⁸

Ambas Corporaciones coinciden en precisar que este vicio no surge de la ausencia de competencia ni de la infracción directa de la ley, sino de la utilización indebida del poder administrativo para fines contrarios al interés general o a los objetivos específicos que el legislador buscó satisfacer.

⁷ Corte Constitucional, sentencia T-265 del 8 de mayo de 2013, Exp. T-3347202. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

⁸ Consejo de Estado, sentencia del 7 de junio de dos mil doce 2012, Rad. 66001-23-31- 000-1998-00645-01. C.P.: Marco Antonio Velilla Moreno. Puede ser consultada en: <https://www.google.com/url?q=https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/118/S1/P-66001-23-31-000-1998-00645-01.pdf&sa=D&source=docs&ust=1783653189202366&usg=AOvVaw1w3epM3P9-EIS3wCgpAkG0>

Por lo tanto, las competencias atribuidas a la Administración no constituyen habilitaciones abiertas ni espacios de actuación arbitraria, sino que deben ser concebidas como instrumentos jurídicos orientados a la satisfacción del interés general, a la efectividad de los derechos y al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, tal como lo disponen los artículos 1, 2 y 209 de la Constitución.

En esa medida, toda actuación administrativa debe entenderse como un medio para materializar dichos fines, los cuales condicionan y delimitan el ejercicio de la función pública.

Así las cosas, el control jurisdiccional exige confrontar la finalidad que el legislador tuvo en cuenta al atribuir la competencia con las verdaderas intenciones que orientaron la expedición del acto administrativo, con el fin de verificar que la decisión permanezca dentro del ámbito del interés general y de los fines constitucional y legalmente asignados a la Administración.

Al respecto, debe tenerse en cuenta lo preceptuado por el Consejo de Estado en cuanto a la demostración de la desviación de poder en la expedición de los actos administrativos:

“Cuando el actor en el concepto de la violación señala que con la expedición de los actos administrativos se incurrió en desviación de poder, debe encaminar toda su actividad a cuestionar el cómo se conformó el elemento finalidad del acto administrativo, el cual no sólo se encuentra compuesto por la consecución del interés general propio de toda autoridad administrativa sino también por el objetivo pretendido por el legislador en el momento de asignar una competencia. Se trata, entonces, de desentrañar los móviles internos de quien profiere la decisión, y para ello es indispensable valerse de medios probatorios indirectos. En otros términos, en el proceso se debe convencer al juez de la existencia de unos hechos para que de los mismos él deduzca “la intención real” que subyace a la actuación del funcionario. Por esta razón, la prueba indiciaria cobra la máxima importancia, porque precisamente mediante pruebas directas se comprueba el hecho base que desencadena en el operador jurídico una actividad intelectual que lo lleva a afirmar la existencia de un hecho distinto.”⁹.

Descendiendo al caso concreto corresponde establecer si la finalidad que realmente orientó la expedición de la Resolución No. 0478 coincide con aquella para la cual el ordenamiento atribuyó la competencia ejercida.

La Resolución invoca como fundamento la necesidad de garantizar la continuidad del servicio y facilitar el proceso de empalme gubernamental. Sin embargo, tales razones no guardan una relación objetiva con el contenido de la medida adoptada.

En efecto, el proceso de empalme regulado por la Ley 951 de 2005 tiene por objeto garantizar la entrega ordenada de la gestión pública mediante el suministro de información, documentos, inventarios, estados financieros, asuntos en curso y demás elementos necesarios para que las

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 21 de febrero de 2011, Rad. 34756. C.P.: Enrique Gil Botero. Puede ser consultada en: <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/07001-23-31-000-2007-00011-01%2834756%29.pdf?utm>

autoridades entrantes conozcan el estado de la administración que reciben. Se trata de una actividad orientada a la rendición de cuentas y a la transmisión de información institucional.

Por esa razón, la finalidad propia del empalme no supone, ni exige, la ampliación extraordinaria de los tiempos disponibles para adelantar actuaciones precontractuales, contractuales, administrativas o presupuestales. La entrega de información sobre la gestión realizada no requiere la habilitación de nueve jornadas inicialmente inhábiles ni demanda la ejecución de actividades contractuales adicionales durante las semanas previas a la terminación del período presidencial.

La diferencia entre la finalidad invocada y el contenido material de la decisión constituye el primer indicio de desviación de poder.

A ello se suma que la Resolución fue expedida el 6 de julio de 2026, cuando el Gobierno se encontraba a pocas semanas de concluir el período constitucional para el cual fue elegido. Los días habilitados comprenden precisamente la fase final de la administración saliente, circunstancia que adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que la medida se extiende a la realización de actuaciones precontractuales, contractuales, administrativas y presupuestales de manera general e indiscriminada.

De igual forma, la Resolución no limita la habilitación a actuaciones indispensables para garantizar la continuidad institucional ni a actividades directamente relacionadas con el proceso de empalme. Por el contrario, habilita de manera general la realización de toda clase de actuaciones administrativas y contractuales, sin distinguir entre procedimientos urgentes y actuaciones ordinarias, ni entre aquellas que debían ejecutarse necesariamente antes de la transmisión del mando y aquellas que podían desarrollarse dentro del calendario institucional ordinario.

La amplitud de la medida constituye un segundo indicio relevante. Ello, porque si la finalidad perseguida hubiera sido exclusivamente garantizar el adecuado desarrollo del empalme o atender necesidades específicas del servicio, resultaría razonable esperar una delimitación material de las actuaciones autorizadas. Sin embargo, la Resolución habilita de manera general la actividad administrativa y contractual de la entidad durante nueve jornadas inicialmente inhábiles.

A lo anterior se suma que, como se expuso en el cargo precedente, la Resolución no identifica circunstancias objetivas que justificaran la adopción de la medida, no demuestra su necesidad y tampoco explica por qué los mecanismos ordinarios resultaban insuficientes. La ausencia de una justificación material verificable constituye un elemento adicional que permite valorar críticamente la finalidad real de la actuación administrativa.

Considerados en conjunto, el carácter previsible del proceso de empalme, la falta de relación entre dicha actividad y la habilitación general de actuaciones contractuales y administrativas, la proximidad de la finalización del período presidencial, el alcance extraordinariamente amplio de la medida y la ausencia de circunstancias objetivas que la justificaran constituyen indicios concordantes que permiten inferir que la finalidad perseguida no consistía exclusivamente en garantizar la continuidad del servicio ni facilitar el proceso de empalme gubernamental.

Por el contrario, tales elementos permiten concluir que la habilitación excepcional de jornadas inicialmente inhábiles estuvo orientada a ampliar el margen temporal disponible para el ejercicio de competencias administrativas y contractuales durante la fase final del Gobierno, finalidad que excede aquella para la cual el ordenamiento atribuyó la competencia ejercida y configura la causal de nulidad por desviación de poder prevista en el artículo 137 del CPACA.

5.5. Cuarto cargo: expedición irregular de la Resolución No. 0478 de 2026 por desconocimiento del procedimiento de producción normativa previsto en el artículo 8 numeral 8 del CPACA y en el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015:

La Resolución No. 0478 de 6 de julio de 2026 fue expedida con desconocimiento del procedimiento previsto para la producción de actos administrativos de carácter general por las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, razón por la cual se configura la causal de nulidad por expedición irregular prevista en el artículo 137 del CPACA.

En efecto, el artículo 8 numeral 8 del CPACA y el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, sustituido por el Decreto 385 de 2026, establecen un procedimiento de producción normativa destinado a garantizar que los actos administrativos de carácter general sean el resultado de un proceso previo de participación, análisis técnico, valoración de impactos y adecuada fundamentación. Dicho procedimiento resulta aplicable a la Resolución No. 0478 por tratarse de un acto administrativo de carácter general que regula de manera abstracta e impersonal el desarrollo de actuaciones precontractuales, contractuales, administrativas y presupuestales del DAPRE durante jornadas inicialmente inhábiles, con incidencia sobre terceros y efectos que trascienden el ámbito meramente interno de organización administrativa.

La expedición irregular del acto se configura por tres razones: (i) la omisión del trámite de consulta pública; (ii) el incumplimiento de las exigencias relativas a la memoria justificativa, los estudios técnicos y la motivación reforzada previstas en el Decreto 1081 de 2015; y (iii) la ausencia de un análisis de los impactos administrativos, presupuestales y contractuales derivados de la regulación adoptada.

5.5.1. Omisión del trámite de consulta pública:

El artículo 8, numeral 8, del CPACA dispone que las autoridades deben mantener a disposición de toda persona los proyectos específicos de regulación y la información que los fundamenta, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas, debiendo señalar el plazo para presentar observaciones y dejar registro público de ellas.

En desarrollo de dicha disposición, el Gobierno Nacional expidió el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, sustituido por el Decreto 385 de 2026, mediante el cual reglamentó el procedimiento de producción normativa aplicable a las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

La Sección Primera del Consejo de Estado precisó que la expresión “proyectos específicos de regulación” comprende todos los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades administrativas, razón por la cual las reglas previstas en el Decreto 1081 resultan aplicables a la Resolución No. 0478. Igualmente, señaló que dicho decreto desarrolla el artículo 8, numeral 8, del CPACA y fija las condiciones bajo las cuales debe surtir el procedimiento de producción normativa (Auto de 2 de marzo de 2023, Rad. 11001-03-24-000-2023-00045-00)¹⁰.

La Resolución No. 0478 constituye un acto administrativo de carácter general, pues contiene disposiciones generales e impersonales dirigidas a habilitar jornadas inicialmente inhábiles para el adelantamiento de actuaciones precontractuales, contractuales, administrativas y presupuestales del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con efectos que trascienden la organización interna de la entidad e inciden sobre actuaciones con efectos frente a terceros.

No existe evidencia de que el proyecto de resolución hubiera sido sometido a consulta pública previamente a su expedición, ni de que la ciudadanía hubiera contado con la oportunidad de formular observaciones sobre la medida propuesta.

De igual manera, la Resolución No. 0478 tampoco invoca alguna de las hipótesis de excepción previstas en el artículo 2.1.2.5.1.5 del Decreto 1081 de 2015, ni expone las razones jurídicas o fácticas que justificaban prescindir de una etapa que integra el procedimiento ordinario de producción normativa de los actos administrativos de carácter general.

La omisión de la consulta pública, sin acreditarse la configuración de alguna de las excepciones previstas por el propio reglamento, constituye una irregularidad en el procedimiento de formación del acto administrativo y configura la causal de expedición irregular prevista en el artículo 137 del CPACA.

5.5.2. Omisión de la memoria justificativa, de los estudios técnicos y de las exigencias de fundamentación previstas en el Decreto 1081 de 2015

El artículo 2.1.2.3.2 del Decreto 1081 de 2015 dispone que las entidades públicas deben elaborar una memoria justificativa para los proyectos de actos administrativos de carácter general.

¹⁰ En sus propias palabras: “En atención a lo anterior, debe entenderse que cuando se alude a los «proyectos específicos de regulación» se está haciendo referencia a todos los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades administrativas que se indican en el artículo 2° del CPACA. Esta interpretación, además de ser consecuente con los principios que rigen la función administrativa, es armónica con la jurisprudencia emitida por las distintas Salas de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

“Respecto del plazo que debe observarse para el cumplimiento del requisito de publicidad de que trata el artículo 8° -numeral 8°- del CPACA, es importante precisar que el Gobierno Nacional reglamentó dicha norma, a través de los Decretos 270 de 2017 y 1273 de 2020, en el sentido de fijar los parámetros específicos en los que debe surtir el citado requisito de publicidad.” Puede ser consultado en:

https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2023/20_110010324000202300045001AUTOQUERESUEL20230302170158.pdf

A su vez, el artículo 2.1.2.3.3 establece que dicha memoria debe contener, entre otros aspectos, la identificación del problema que se pretende solucionar; los objetivos perseguidos; el análisis de la competencia para expedir el acto; la explicación de la necesidad de la intervención administrativa; la justificación de la alternativa regulatoria adoptada; el análisis de alternativas regulatorias y no regulatorias; y la evaluación de los impactos derivados de la decisión.

Por su parte, el artículo 2.1.2.3.4 exige que los proyectos normativos estén acompañados de los estudios técnicos y de los soportes administrativos que permitan acreditar la razonabilidad, necesidad y viabilidad de la regulación propuesta.

Finalmente, los artículos 2.1.2.4.10 y 2.1.2.4.11 disponen que los actos administrativos de carácter general deben encontrarse sustentados en una motivación clara, suficiente y coherente, de manera que exista correspondencia lógica e instrumental entre las razones expuestas en la parte motiva y las disposiciones incorporadas en la parte resolutive.

En el presente caso, del contenido de la Resolución No. 0478 no es posible advertir que la decisión hubiera estado precedida del cumplimiento de tales exigencias.

En efecto, el acto se limita a invocar, de manera general, la continuidad del servicio, el proceso de empalme gubernamental y el adecuado funcionamiento institucional como fundamento para habilitar nueve jornadas inicialmente inhábiles. Sin embargo, no identifica el problema regulatorio que hacía necesaria la expedición de la medida; no explica por qué las actuaciones administrativas, contractuales y presupuestales requerían desarrollarse durante los días habilitados; no justifica la selección específica de las fechas incorporadas en la parte resolutive; no analiza alternativas regulatorias; no evidencia la elaboración de la memoria justificativa prevista en el Decreto 1081; ni permite advertir la existencia de estudios técnicos o soportes administrativos que respaldaran la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la decisión.

Estas omisiones impiden verificar que la voluntad administrativa se hubiera formado mediante el procedimiento de análisis, evaluación y justificación que el Decreto 1081 exige para la expedición de actos administrativos de carácter general.

5.5.3. Ausencia de evaluación de los impactos administrativos, presupuestales, laborales y contractuales de la regulación

El procedimiento de producción normativa previsto en el Decreto 1081 de 2015 exige, además, que las entidades públicas valoren los impactos derivados de la regulación propuesta antes de adoptar la decisión administrativa.

Dicha exigencia adquiere especial relevancia en el presente asunto, pues la Resolución No. 0478 habilita jornadas inicialmente inhábiles para adelantar actuaciones administrativas, presupuestales, precontractuales y contractuales precisamente durante las últimas semanas del período presidencial, etapa en la que ordinariamente se concentra la ejecución presupuestal y contractual de la administración saliente.

La medida autorizó el desarrollo de actuaciones que normalmente no podrían adelantarse durante sábados, domingos y días festivos, lo que supone, entre otros efectos, la programación de servidores públicos para laborar durante jornadas extraordinarias; la eventual generación de compensaciones laborales conforme al régimen aplicable; la aceleración de actuaciones presupuestales; la expedición de registros presupuestales; la celebración, modificación, ejecución o liquidación de contratos; así como la realización de otras actuaciones administrativas propias del cierre de gobierno.

La propia Resolución reconoce la relevancia de tales efectos al disponer expresamente que la habilitación de dichas jornadas no genera, por sí sola, el reconocimiento de horas extras y que las situaciones sujetas a regulación especial deberán resolverse conforme al régimen jurídico correspondiente. Esa previsión confirma que la Administración era consciente de las implicaciones laborales y presupuestales derivadas de la medida adoptada.

No obstante, del contenido del acto no se desprende que la Administración hubiera evaluado previamente los impactos administrativos, presupuestales, laborales y contractuales derivados de la habilitación de dichas jornadas, ni que hubiera elaborado los estudios técnicos, administrativos o financieros necesarios para sustentar la necesidad y razonabilidad de la regulación.

La ausencia de esa evaluación resulta particularmente significativa tratándose de una medida adoptada durante las últimas semanas del período presidencial, destinada precisamente a facilitar actuaciones presupuestales, administrativas y contractuales asociadas al cierre de la administración.

En consecuencia, la Resolución No. 0478 fue expedida con desconocimiento del procedimiento de producción normativa previsto en el artículo 8, numeral 8, del CPACA y en el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, configurándose la causal de nulidad por expedición irregular prevista en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

VI. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA- SUSPENSIÓN PROVISIONAL

6.1. Procedencia de la medida cautelar de urgencia:

El trámite de urgencia de las medidas cautelares representa una excepción al procedimiento que ordinariamente debe agotarse con el fin de disponer su adopción y que se encuentra señalado en el artículo 233 del CPACA. Sobre las medidas cautelares de urgencia, el artículo 234 ibidem dispone lo siguiente:

“Artículo 234. Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta”.

Respecto de la medida cautelar de urgencia, el Consejo de Estado ha señalado:

“10. De acuerdo con esto, al tratarse de situaciones de urgencia, el legislador dispuso que el decreto de la medida cautelar puede ser ordenado inaudita parte debitoris, esto es, sin audiencia del demandado, para lo cual, salvo que se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos y otras situaciones previstas en el artículo 232 ejusdem, el solicitante debe pagar una caución. En todo caso, la decisión que se adopte puede ser objeto de los recursos ordinarios correspondientes.

11. El artículo 234 antes transcrito no prevé una definición de lo que debe entenderse por «urgencia», no obstante esta Corporación ha dicho que la expresión alude al «inminente riesgo de afectación de los derechos del interesado», lo que puede manifestarse en (i) la imposibilidad de ejecutar la sentencia si no se impone una medida provisional urgente, (ii) el posible acaecimiento de un perjuicio irremediable o (iii) la concreción de un peligro inminente. Estas situaciones conducen a que la intervención judicial resulte impostergable, pues incluso el decreto de la cautela por la vía ordinaria podría hacer inane la efectividad de la sentencia”¹¹. (Negrillas y subrayas fuera de texto)

El artículo 229 del CPACA contempla la medida cautelar de suspensión provisional exigiendo una *"petición de parte debidamente sustentada"*, y el 231 impone como requisito la *"(...) violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las **normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud**"*. (Negrillas fuera de texto)

De esta manera, a la luz del artículo 231 del CPACA, el operador judicial puede analizar la transgresión bien sea con la confrontación entre el acto y las normas superiores invocadas o con el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, sin que ello implique prejuzgamiento¹², tal como se plantea en el presente caso.

Se exponen a continuación los argumentos que acreditan la procedencia de la medida cautelar de urgencia solicitada, los cuales se apoyan en el desarrollo extenso de la demanda y sus pruebas anexas, a cuyo contenido se remite por economía procesal.

6.2. Apariencia de ilegalidad de la Resolución No. 0478 del 6 de julio de 2026:

La apariencia de ilegalidad del acto acusado surge de la confrontación entre su contenido material y las normas constitucionales y legales que regulan la actuación administrativa, la jornada laboral de los servidores públicos, el derecho al descanso y la eficacia de los actos administrativos de carácter general.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Primera. Radicado: 11001032500020210038500 (1905-2021), auto del 7 de julio de 2021.

¹² Artículo 229 inciso segundo del CPACA. Radicado: 11001032600020180016400(62492). (14 de junio de 2023).

6.2.1. Infracción de las normas en las que debía fundarse la Resolución: Violación del régimen jurídico de jornada laboral y desconocimiento de los derechos derivados del trabajo en sábados, domingos y festivos:

La Resolución No. 0478 declaró hábiles los días 11, 12, 18, 19, 20, 25 y 26 de julio, así como el 1 y 2 de agosto de 2026, para adelantar actuaciones precontractuales, contractuales, administrativas y presupuestales del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Aunque formalmente el acto se presenta como una decisión de habilitación de días para efectos administrativos, su contenido material demuestra que la medida implica la prestación efectiva de servicios por parte de servidores públicos durante jornadas ordinariamente destinadas al descanso.

En efecto, el artículo segundo de la Resolución dispone que las dependencias deberán “disponer y coordinar lo pertinente para la programación de los servidores públicos y personal que prestará servicios durante las jornadas establecidas”. Igualmente, el párrafo primero del artículo tercero ordena a los jefes inmediatos comunicar la decisión al personal necesario para el cumplimiento del propósito dispuesto.

De esta manera, el acto administrativo no se limita a modificar el cómputo de términos administrativos, sino que establece una programación institucional de personal para desarrollar actividades durante sábados, domingos y días festivos.

Esta circunstancia activa la aplicación del régimen especial previsto en los artículos 33, 36, 39 y 40 del Decreto-Ley 1042 de 1978. Dichas disposiciones establecen que la facultad de organización de la jornada laboral por parte de los jefes de los organismos no es absoluta, sino que se encuentra sometida a límites relacionados con la jornada máxima semanal, la autorización previa del trabajo suplementario y las condiciones bajo las cuales puede exigirse la prestación del servicio durante domingos y festivos.

Sin embargo, la Resolución No. 0478 establece expresamente que la habilitación de las jornadas señaladas “no genera reconocimiento y pago de horas extras a ningún servidor público”. Esta disposición desconoce que los derechos derivados del trabajo en domingos y festivos no surgen de una decisión posterior de la Administración, sino directamente de la ley cuando se configura el supuesto previsto por el legislador: la prestación efectiva del servicio durante jornadas protegidas.

Particularmente, el artículo 40 del Decreto-Ley 1042 de 1978 reconoce al servidor que labore ocasionalmente en domingos o festivos la posibilidad de elegir entre un día de descanso compensatorio remunerado o una retribución económica equivalente, derecho cuya titularidad corresponde al servidor y que no puede ser eliminado anticipadamente mediante una decisión administrativa general.

La Resolución demandada, al excluir de manera general cualquier reconocimiento derivado de las jornadas habilitadas, modifica anticipadamente las consecuencias jurídicas establecidas por el

legislador y desconoce el carácter irrenunciable de las garantías mínimas laborales previsto en el artículo 53 de la Constitución.

Adicionalmente, el acto administrativo no establece previamente las autorizaciones individuales o específicas exigidas por los artículos 36 y 40 del Decreto-Ley 1042 de 1978, sino que traslada a decisiones posteriores de los jefes inmediatos la determinación de las consecuencias jurídicas derivadas de una prestación laboral cuya ejecución ya fue ordenada.

Por ello, desde esta etapa procesal se advierte una contradicción entre la Resolución No. 0478 y el régimen jurídico aplicable a la prestación de servicios durante jornadas extraordinarias, sábados, domingos y festivos.

6.2.2. Falta de motivación suficiente de una medida administrativa excepcional:

La Resolución No. 0478 constituye una medida excepcional, pues altera temporalmente el régimen ordinario de funcionamiento administrativo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República al habilitar nueve jornadas inicialmente inhábiles para el desarrollo de actuaciones administrativas y contractuales.

Por esa razón, la Administración tenía una carga reforzada de motivación, consistente en explicar de manera concreta las circunstancias de hecho que justificaban la decisión, demostrar su necesidad y establecer la relación entre las finalidades invocadas y la medida finalmente adoptada.

No obstante, el acto administrativo fundamenta la habilitación únicamente en referencias generales al proceso de empalme gubernamental, la continuidad del servicio y el adecuado funcionamiento institucional. Tales afirmaciones no permiten identificar, siquiera preliminarmente, cuáles eran las circunstancias objetivas que hacían indispensable apartarse del calendario ordinario de funcionamiento administrativo.

La Resolución no acredita:

- La existencia de actuaciones concretas cuya atención no pudiera esperar.
- La presencia de una situación excepcional que afectara la continuidad institucional.
- La imposibilidad de atender las actividades mediante los mecanismos ordinarios de organización administrativa.
- La necesidad específica de habilitar nueve jornadas completas para la totalidad de actuaciones precontractuales, contractuales, administrativas y presupuestales.

El proceso de empalme gubernamental constituye una actividad institucional periódica, previsible y regulada por la Ley 951 de 2005, razón por la cual su sola existencia no permite justificar automáticamente una alteración extraordinaria del régimen ordinario de funcionamiento.

De igual modo, la continuidad del servicio y el adecuado funcionamiento institucional constituyen finalidades permanentes de toda entidad pública, pero no explican por sí mismas por qué en el caso concreto resultaba indispensable habilitar jornadas de descanso.

En consecuencia, existe una apariencia fundada de vulneración del deber de motivación de los actos administrativos, pues la Resolución no exterioriza las razones concretas que permitan determinar la necesidad y razonabilidad de la decisión adoptada.

6.2.3. Desviación de poder en el ejercicio de la competencia administrativa:

La apariencia de ilegalidad también se deriva de la posible configuración de una desviación de poder, en tanto existen elementos objetivos que permiten cuestionar la correspondencia entre la finalidad declarada por la Administración y el alcance material de la medida adoptada.

La Resolución invoca como fundamento garantizar la continuidad del servicio y facilitar el proceso de empalme gubernamental. Sin embargo, la medida adoptada habilita de manera general la realización de actuaciones precontractuales, contractuales, administrativas y presupuestales durante nueve jornadas inicialmente inhábiles.

La relación entre la finalidad invocada y el contenido del acto resulta problemática, pues el proceso de empalme tiene como propósito garantizar la entrega ordenada de información institucional, documentación y asuntos en curso, pero no supone, por sí mismo, la ampliación general del tiempo disponible para adelantar actuaciones administrativas y contractuales.

A ello se suma que la medida fue expedida durante la etapa final del período presidencial y no limita su aplicación a actividades estrictamente indispensables para el empalme, sino que extiende sus efectos a la totalidad de actuaciones administrativas y contractuales del Departamento.

La amplitud de la habilitación, sumada a la ausencia de una justificación concreta sobre su necesidad, constituye un elemento que permite advertir, al menos provisionalmente, que la competencia administrativa pudo haber sido utilizada para una finalidad distinta de aquella que jurídicamente justificaba su ejercicio.

6.2.4. Expedición irregular de la Resolución No. 0478 de 2026 por desconocimiento del procedimiento de producción normativa:

La Resolución No. 0478 constituye un acto administrativo de carácter general, cuyos efectos trascienden la organización interna de la entidad, pues inciden en el cómputo de los términos de los procesos de selección y, por esa vía, en la posición jurídica de oferentes, contratistas y demás interesados. De ahí que el acto estuviera sometido a las reglas de producción normativa del Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, modificado por el Decreto 385 de 2026.

De la confrontación entre el acto demandado y dichas disposiciones surge, prima facie, el desconocimiento de varias etapas esenciales de ese procedimiento. En primer lugar, no existe

evidencia de que el proyecto hubiera sido sometido a consulta pública ni de que la Administración hubiera justificado la configuración de alguna de las excepciones previstas en el artículo 2.1.2.5.1.5 del Decreto 1081 de 2015.

En segundo lugar, el Decreto 1081 exige que los proyectos de actos administrativos de carácter general estén acompañados de una memoria justificativa que identifique el problema regulatorio, los objetivos perseguidos, la necesidad de la intervención administrativa, el análisis de competencia, la justificación de la alternativa adoptada y la evaluación de sus impactos, así como de los estudios técnicos y soportes administrativos que acrediten la razonabilidad y viabilidad de la regulación propuesta. Exige igualmente que exista *"coherencia lógica e instrumental entre las razones que se señalan como motivación de la normativa y las disposiciones sustanciales que la integran"*.

Sin embargo, la Resolución No. 0478 no da cuenta de la elaboración de la memoria justificativa, de la existencia de estudios técnicos o soportes administrativos, ni evidencia la valoración de alternativas regulatorias o de los impactos administrativos, presupuestales y contractuales derivados de habilitar jornadas inicialmente inhábiles para adelantar actuaciones propias del cierre del período presidencial. Tampoco permite advertir que su expedición hubiera estado precedida por las actuaciones previstas en el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015.

Estas circunstancias permiten advertir, desde esta etapa procesal, una apariencia suficiente de desconocimiento del procedimiento de producción normativa aplicable a los actos administrativos de carácter general, configurándose prima facie la causal de expedición irregular prevista en el artículo 137 del CPACA y justificándose la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 0478.

6.3. Necesidad de la suspensión provisional para garantizar la efectividad de la sentencia:

La suspensión provisional resulta necesaria debido a la naturaleza temporal y consumación inmediata de los efectos del acto acusado.

La Resolución No. 0478 fue expedida el 6 de julio de 2026 y estableció jornadas habilitadas entre el 11 de julio y el 2 de agosto del mismo año. Esto significa que el acto está diseñado para producir la totalidad de sus efectos dentro de un período inferior a un mes. El trámite ordinario del medio de control de nulidad no permite razonablemente esperar una sentencia definitiva antes de que las jornadas habilitadas hayan sido ejecutadas.

Si la medida no es suspendida oportunamente:

- Los servidores convocados habrán prestado servicios durante domingos y festivos.
- Los períodos de descanso afectados no podrán ser restituidos materialmente.
- Las actuaciones administrativas y contractuales autorizadas podrán haber producido efectos jurídicos consolidados.

Una sentencia posterior podría eventualmente reparar consecuencias económicas, pero no tendría la capacidad de devolver el tiempo de descanso perdido ni impedir que el acto administrativo haya agotado completamente su finalidad. Por ello, la intervención cautelar constituye el único mecanismo capaz de preservar la utilidad práctica del control judicial.

6.4. Ponderación de intereses y proporcionalidad de la medida:

La suspensión provisional solicitada supera el juicio de proporcionalidad, pues no implica una afectación desproporcionada del interés general ni compromete el funcionamiento del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

La medida cautelar no pretende impedir el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales de la entidad, sino evitar que estas sean desarrolladas mediante una decisión cuya legalidad presenta cuestionamientos relevantes. La Administración cuenta con herramientas ordinarias para garantizar la continuidad del servicio, atender actuaciones urgentes y organizar sus actividades dentro del marco constitucional y legal vigente.

Por el contrario, la ejecución del acto acusado genera una afectación inmediata sobre derechos laborales protegidos constitucionalmente y permite que una decisión eventualmente ilegal produzca efectos antes de que exista control judicial. En consecuencia, el interés público comprometido se encuentra precisamente en preservar la legalidad administrativa, garantizar el principio de publicidad y proteger los derechos mínimos laborales de los servidores públicos.

6.5. Solicitud:

Por las razones expuestas, se encuentra acreditado que en el presente asunto concurren los presupuestos establecidos en los artículos 229 y 231 de la Ley 1437 de 2011 para decretar la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución No. 0478 del 6 de julio de 2026.

La medida resulta necesaria porque existe una apariencia fundada de ilegalidad derivada de la posible vulneración del régimen jurídico de jornada laboral, la falta de motivación suficiente, la eventual desviación de poder y el desconocimiento del principio de publicidad. Asimismo, la urgencia de la intervención judicial deriva de la naturaleza temporal del acto, cuyos efectos están llamados a agotarse antes de que pueda producirse una decisión definitiva dentro del proceso.

En consecuencia, respetuosamente se solicita al Despacho decretar la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución No. 0478 del 6 de julio de 2026, expedida por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, mientras se adopta la decisión definitiva dentro del presente medio de control de nulidad.

VII. PRETENSIONES

En virtud de lo anterior, se solicita respetuosamente a la Sección Segunda del Consejo de Estado se sirva:

Declarar la nulidad de la Resolución No. 0478 del 6 de julio de 2026, expedida por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, por medio de la cual se declararon hábiles, para efectos administrativos, los días 11, 12, 18, 19, 20, 25 y 26 de julio, así como el 1 y 2 de agosto de 2026.

VIII. PRESUPUESTOS PROCESALES

El H. Consejo de Estado es competente para conocer de la presente demanda, a la luz de lo dispuesto en el artículo 149, numeral 1° del CPACA según el cual:

“Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.”

IX. OPORTUNIDAD

La presente demanda se promueve en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Por tratarse de un acto administrativo de carácter general, la acción puede ejercerse en cualquier tiempo, conforme a lo dispuesto en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual no opera término de caducidad.

X. PRUEBAS

Con fundamento en los artículos 165 y siguientes del Código General del Proceso, aplicables por remisión expresa del artículo 211 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respetuosamente solicito decretar las siguientes pruebas:

10.1. Documentales aportadas con la demanda

Diario Oficial 53.548 del 9 de julio de 2026.

10.2. Pruebas documentales que se solicitan

Con fundamento en los artículos 166 y 167 del CPACA, FEDe Colombia solicita al Despacho que ordene al DAPRE aportar al proceso los siguientes documentos, que fueron requeridos también mediante petición:

10.2.1. El expediente administrativo previo a la expedición de la Resolución No. 0478, con todos los documentos que lo integren: estudios técnicos, análisis jurídicos, conceptos internos, comunicaciones entre dependencias, propuestas de personal a asignar y cualquier otro antecedente.

10.2.2. Las comunicaciones escritas previas dirigidas a cada servidor público asignado para prestar servicios en los días habilitados, de conformidad con los artículos 36 y 40 del Decreto-Ley 1042 de 1978.

10.2.3. La relación completa de los servidores públicos asignados para laborar en los días habilitados, con nombre, cargo, nivel y grado de cada uno. Con esta información se determina cuántos de ellos pertenecen a niveles profesional, asesor o directivo, categorías respecto de las cuales el artículo 14 del Decreto 473 de 2022 excluye el reconocimiento de trabajo suplementario y horas extras, con lo que la aplicación del parágrafo del artículo 1 de la resolución genera un perjuicio diferenciado para esos servidores en particular.

10.2.4. Los registros de nómina y planillas de pago correspondientes a los días 11, 12, 18, 19, 20 y 25 de julio y 1 y 2 de agosto de 2026, para verificar si los servidores que laboraron en los días habilitados recibieron reconocimiento económico o compensatorio adicional al salario ordinario.

10.2.5. Los contratos celebrados, las adiciones a contratos existentes y los actos administrativos de contenido precontractual, contractual o presupuestal expedidos durante los días declarados hábiles por la Resolución No. 0478.

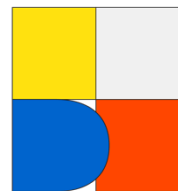
10.2.6. Las resoluciones o actos administrativos equivalentes mediante los cuales el DAPRE, o la entidad que cumplía sus funciones, habilitó días de descanso durante los procesos de empalme de los años 2018 y 2022.

10.3. Oficio a entidad pública

Se solicita al Despacho remitir oficio al Departamento Administrativo de la Función Pública para que aporte concepto técnico sobre los requisitos jurídicos aplicables a las resoluciones que declaren días hábiles adicionales para servidores del nivel nacional y, específicamente, sobre la compatibilidad de la Resolución No. 0478 de 2026 con el régimen de jornada, trabajo suplementario, trabajo dominical y festivo establecido en el Decreto-Ley 1042 de 1978 y el Decreto 473 de 2022.

IX. NOTIFICACIONES

La parte demandante **FEDe. Colombia** recibirá notificaciones:



Fundación
para el Estado
de Derecho

Dirección: Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C
Teléfono: 3001160643
Correo: notificaciones@fedecolombia.org

La parte demandada:

Departamento Administrativo de la Presidencia – DAPRE

Dirección: Calle 7 No. 6 – 54, Edificio Administrativo, Bogotá D.C. – Colombia.
Teléfono: (601) 562 9300 – (601) 382 2800
Correo electrónico: notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NTT 901.652.590-1