

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá D.C., diecisiete (17) de abril del año dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA:	Bertha Lucy Ceballos Posada
RADICACIÓN:	250002315000 202000901 00
ASUNTO:	Circular No. 020 Director Administrativo Concejo de Bogotá D.C.

CONTROL DE LEGALIDAD

(No asume conocimiento)

El despacho sustanciador no asumirá el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), respecto de una circular expedida por el Director Administrativo del Concejo de Bogotá D.C., pues no desarrolla un decreto legislativo expedido por el actual Estado de Excepción.

I. ANTECEDENTES

Mediante Decreto legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, ante el surgimiento de la pandemia COVID-19.

En el caso, se remitió a este tribunal para el control inmediato de legalidad, la Circular No. 20 expedida por el Director Administrativo del Concejo de Bogotá, mediante la cual se adoptan medidas para el ingreso a la sede de esa corporación y al Centro Administrativo Distrital "CAD".

II. CONSIDERACIONES

1. La competencia

Este despacho es competente para resolver sobre la materia del caso, en los términos del artículo 125 del CPACA¹.

¹ ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. "**Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite**; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, **excepto en los procesos de única instancia**. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica."

Control de Legalidad**Radicación:** 250002315000202000901 00**Asunto:** Circular No. 020**Entidad:** Bogotá D.C.**2. El control inmediato de legalidad sobre los actos en Estado de Excepción**

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994² establece que las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción³, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En igual sentido lo prevé el artículo 136 del CPACA.⁴

Por su parte, el artículo 151 del CPACA, numeral 14, determinó que los tribunales administrativos conocerán en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general proferidos, en ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, por autoridades territoriales departamentales y municipales.

Dicho control automático de legalidad, según la Corte Constitucional⁵, es una *limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.*

Las condiciones para que ese control inmediato de legalidad aplique para este tipo de actos, son: (i) ser de *carácter general*; (ii) que sean proferidos en ejercicio de la *función administrativa*; (iii) durante los *Estados de Excepción* y (iv) como *desarrollo de los decretos legislativos* que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

² Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

³ Artículo 25 de la Constitución Política.

⁴ ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. "Las medidas de carácter general que sean **dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento."

⁵ Sentencia C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Control de Legalidad**Radicación:** 250002315000202000901 00**Asunto:** Circular No. 020**Entidad:** Bogotá D.C.

Para la condición de que esos actos se hayan expedido **como desarrollo de los decretos legislativos de excepción**, es claro que no son susceptibles de este control especial los que se refieren a **la función administrativa ordinaria**⁶, que se realiza por los medios ordinarios.⁷

Además, sobre la forma de la administración para adoptar dichas medidas, tales como memorandos, circulares, directivas etc., la jurisprudencia ha considerado que tales actos son objeto de conocimiento de esta jurisdicción, según los artículos 103 y 104 del CPACA.

Sobre el punto, el despacho del Consejero de Estado William Hernández Gómez recientemente indicó lo siguiente⁸:

[E]n sentencia del 27 de noviembre de 2014, la Sección Primera del Consejo de Estado cambió la línea jurisprudencial vigente hasta esa fecha respecto del control restringido de esos actos internos de la administración, con la premisa de que el CPACA introdujo una modificación en el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en su artículo 103, sobre la finalidad expresa que tiene esta de preservar el orden jurídico (que no estaba señalada claramente en el artículo 82 del CCA17), y además en el artículo 104, que consagró que esta jurisdicción conocerá de las controversias y litigios originados en «actos» sujetos al derecho administrativo (y en este sentido no

⁶ Artículo 296 de la Constitución Política: “Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.”

En este sentido, en Sentencia C-204 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo, la Corte Constitucional precisó:

*Cuando se expiden normas generales, impersonales y abstractas, la jurisprudencia constitucional ha identificado que se trata del ejercicio del denominado **poder de policía** el que, en ejercicio de la función legislativa, radica en cabeza del Congreso de la República, de manera ordinaria, y del Presidente de la República, durante los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución) y, en ejercicio de la función administrativa, sometida a la Ley, mediante la expedición de actos administrativos generales, corresponde al Presidente de la República, a las asambleas departamentales, a los gobernadores, a los concejos distritales y municipales y a los alcaldes distritales y municipales^l. Cuando para el mantenimiento del orden público se recurre a la expedición de actos administrativos de contenido particular y también se adoptan medidas no normativas de naturaleza concreta, para el mantenimiento del orden público, se trata de la **función de policía**, en cabeza de ciertos ministerios, las superintendencias –ejemplo de las autoridades especializadas de policía–, los gobernadores, los alcaldes y los inspectores de policía, como función exclusivamente administrativa. Finalmente, la gestión material o concreta del orden público, por parte de los agentes de la Policía Nacional (artículo 218 de la Constitución), se trata de la **actividad de policía**.*

⁷ Es decir, a través del medio de control de nulidad (artículo 137 CPACA), o las observaciones que los gobernadores formulen a los actos de los alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

⁸ Auto del 15 de abril de 2020, radicado No. 11001-03-15-000-2020-01006-00, CP: William.

Control de Legalidad**Radicación:** 250002315000202000901 00**Asunto:** Circular No. 020**Entidad:** Bogotá D.C.

exclusivamente a «actos administrativos», tal y como lo disponía el artículo 83 del CCA19).

De acuerdo con la providencia mencionada, la línea jurisprudencial que restringía el control judicial sobre circulares, directivas, memorandos, etc., establecía un ámbito exento de control para la actuación de la administración pública, lo cual no se acompasa con la idea de un Estado social de derecho en el que las autoridades deben respetar el principio de legalidad (o de juridicidad en sentido amplio). (...)

En este punto, el despacho comparte las razones que llevaron al mencionado cambio de jurisprudencia, pues reconoce la importancia que en la actualidad revisten esos actos internos de la administración, que a pesar de no ser actos administrativos en sentido estricto, son verdaderas manifestaciones formales de la función administrativa, pues han de enmarcarse siempre en las competencias expresamente definidas en la Constitución y la ley, y por ello deben ser controlados.

De esta manera, acorde con el objeto de esta jurisdicción, debe entenderse que para efectos del control inmediato de legalidad, las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción, señaladas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, también incluyen a los actos internos de la administración, como circulares, memorandos, directivas y otros documentos similares, que reflejan jerarquía al interior de los órganos estatales. Por esto, la procedibilidad de su revisión judicial no dependerá del tradicional criterio material, en el que estos han de ser actos administrativos para que puedan ser controlados, sino que su examen atenderá a un criterio formal, en el que por ser actos sujetos al derecho administrativo (CPACA, art. 104), pueden ser inspeccionados judicialmente. (Negrilla adicional).

3. Asunto a resolver

Se definirá si la Circular No. 20 expedida por el Director Administrativo del Concejo de Bogotá D.C., referido a la adopción de medidas para el ingreso y funcionamiento de esa entidad, es susceptible del control inmediato de legalidad. O si por el contrario, se refiere a materias propias de los medios ordinarios de control judicial.

4. La solución al caso

La sala considera que la Circular No. 20 (sin fecha), no cumple con la condición para ser objeto del control inmediato de legalidad (art. 136 CPACA), pues las medidas adoptadas no se refieren al desarrollo de los decretos legislativos durante el Estado de Excepción.

Control de Legalidad**Radicación:** 250002315000202000901 00**Asunto:** Circular No. 020**Entidad:** Bogotá D.C.

En efecto. El fundamento de dicha circular fue el Decreto Nacional 457 de 2020⁹ y los decretos distritales No. 090¹⁰ del 19 y 091¹¹ del 19 de marzo de 2020, respectivamente.

Además, el contenido de esa circular, dirigida a los concejales, directivos y funcionarios de esa corporación, tuvo la finalidad de informar que:

- La sede del Concejo de Bogotá y del Centro Administrativo Distrital (CAD), permanecerían cerradas desde el 23 de marzo a las 23:59 p.m hasta las 23:59 horas del 12 de abril de 2020.
- Únicamente se permitiría el ingreso del personal descrito en el literal w del artículo segundo del Decreto 091 de 2020.¹²
- El ingreso debe ser coordinado con el jefe inmediato, quien a su vez informará a la dirección administrativa por vía electrónica.
- Los funcionarios que se desplacen hacia el Concejo de Bogotá, deben portar el respectivo carnet que los identifique.
- Todos los funcionarios del Concejo de Bogotá, deben tener contacto telefónico permanente con sus jefes inmediatos, para coordinar el trabajo en casa.

⁹ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

¹⁰ Por el cual se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público en el Distrito Capital, con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020.

¹¹ Por medio del cual se modifica el Decreto 90 de 2020 y se toman otras disposiciones.

¹² ARTÍCULO 2º. "Adiciónese un literal al artículo segundo del Decreto Distrital 90 de 2020 del siguiente tenor:

w) Personal de empresas y entidades públicas y privadas necesario e indispensable para atender asuntos relacionados con liquidación, pago y cobro de nóminas, pago de cuentas de contratistas, así como los de soporte para atender modalidades de teletrabajo y trabajo en casa, pagos de seguridad social, para asegurar condiciones de cierre temporal de obras civiles y mantenimiento de condiciones de seguridad de establecimientos comerciales.

De igual forma los servidores públicos y contratistas adscritos a entidades que presten servicios sociales, entre ellas, Secretaría de Integración Social, Secretaría de Educación, Secretaría de la Mujer, Comisarías de familia, IDIPRON, en los horarios por turnos que establezca cada entidad.

La excepción contemplada en este literal aplicará a partir de las 00:00 del 24 de marzo de 2020 y se extenderá hasta las 00:00 horas del 13 de abril del año en curso."

Control de Legalidad**Radicación:** 250002315000202000901 00**Asunto:** Circular No. 020**Entidad:** Bogotá D.C.

- Cada jefe inmediato indique vía electrónica un dato de contacto por área, dado que la dependencia de sistemas lo hará para operar el trabajo remoto en casa.

En consecuencia, el despacho no asumirá en control inmediato de legalidad el conocimiento de la circular. Se precisa que esta decisión no sustrae el **control judicial ordinario** de ese acto administrativo, por la vía de los demás mecanismos procesales.

EN MÉRITO DE LO EXPUESTO, EL DESPACHO SUSTANCIADOR

RESUELVE

PRIMERO: NO ASUMIR el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad de la Circular No. 20, expedida por el Director Administrativo del Concejo de Bogotá D.C.

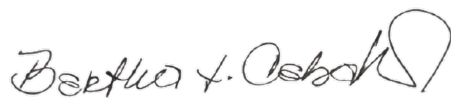
SEGUNDO: NOTIFÍQUESE personalmente esta decisión, mediante mensaje de datos dirigido al buzón electrónico oficial para notificaciones de Bogotá D.C., y al Agente del Ministerio Público asignado a este despacho.

TERCERO: Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal, **PUBLÍQUESE AVISO**, durante diez (10) días, en la página web de la Rama Judicial (<https://www.ramajudicial.gov.co/novedades>)¹³ y en el enlace del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹⁴.

CUARTO: ORDENAR a Bogotá D.C., que publique esta providencia, en la página web de esa entidad territorial -si dispone de ese medio-, o por la vía de publicación local más eficaz, por el plazo de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de este auto.

QUINTO: REMÍTASE copia de esta decisión a la Secretaría General del Tribunal.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA
Magistrada

¹³ Según la Circular No. C0008 de marzo 31 de 2020, expedida por la Presidencia de esta corporación.

¹⁴ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca>