



2020  
VISIÓN PERFECTA

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL MAGDALENA**  
**-DESPACHO 01-**  
**MAGISTRADA PONENTE: MARÍA VICTORIA QUIÑONES TRIANA**

Santa Marta D.T.C.H., primero (1º) de abril de dos mil veinte (2020)

<b>ASUNTO:</b>	<b>NO AVOCA EL CONOCIMIENTO</b>
Radicado:	47-001-2333-000-2020-00166-00
Acto objeto de control:	Circular especial del 24 de marzo de 2020
Autoridad que expidió el acto:	Municipio de El Banco, Magdalena
Medio de control:	<b>Control inmediato de legalidad</b>
Instancia:	Única

Procede el Despacho, en cumplimiento de los artículos 215 de la Constitución Política, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 numeral 14 y 185 de la Ley 1437 de 2011 a pronunciarse en relación con la circular especial del 24 de marzo de 2020, expedida por el Alcalde del Municipio de El Banco Magdalena, la cual fue repartida por conducto de la Oficina de apoyo judicial.

Anuncia esta Agencia Judicial de manera anticipada que **no se avocará conocimiento** de la citada circular por las siguientes consideraciones.

- ✚ Cuestión previa – De la posibilidad de estudiar el asunto a pesar de la suspensión de términos judiciales

Mediante Acuerdo PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020<sup>1</sup>, el Consejo Superior de la Judicatura, decidió suspender los términos judiciales en todo el país a partir del 16 y hasta el 20 de marzo de 2020, excepto en los despachos judiciales que cumplen la función de control de garantías y los despachos penales de conocimiento que tengan programadas audiencias con persona privada de la libertad, las cuales se podrán realizar virtualmente. Igualmente, se exceptuó de la suspensión de términos judiciales, el trámite de las acciones de tutela.

Las medidas adoptadas en acuerdo anterior fueron complementadas mediante Acuerdo PCSJA20-11518 del 16 de marzo de 2020 en la cual se estableció de manera adicional que la en la suspensión de términos judiciales, se exceptuaban las acciones de tutela y los *habeas corpus*.

<sup>1</sup> "Por el cual se adoptan medidas transitorias por motivos de salubridad pública"

Por Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020<sup>2</sup> prorrogó la suspensión de términos judiciales desde el 21 de marzo hasta el 3 de abril del año 2020, incluidas las excepciones allí dispuestas.

Adicionalmente, dispuso que a partir de la publicación de ese acto administrativo y hasta el 3 de abril de 2020, los magistrados, jueces y empleados judiciales laborarían en sus casas, salvo que excepcionalmente se requiera acudir a las sedes judiciales para adelantar actividades específicas.

A través de Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020<sup>3</sup> se dispuso prorrogar la suspensión de términos judiciales en el territorio nacional, desde el 4 de abril hasta el 12 de abril de 2020.

Finalmente, por Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020<sup>4</sup> se resolvió exceptuar de la suspensión de términos las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

#### Del caso en concreto

El artículo 215 de la Carta de 1991 autoriza al Presidente de la República a declarar el **Estado de Emergencia** cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

En desarrollo de lo anterior, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 *“ley estatutaria de los Estados de Excepción”*<sup>5</sup> que por mandato constitucional debió ser examinada por la H. Corte Constitucional en su condición de Guardiana de la Carta; precisando en el artículo 20 **“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 autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-**

<sup>2</sup> “Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518 y PCSJA20-11519 del mes de marzo del año 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública”

<sup>3</sup> “Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante el Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública”

<sup>4</sup> “Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos”

<sup>5</sup> Publicado en el Diario Oficial No.41379 de junio 3 de 1994.

*administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.” En ese mismo sentido, el control judicial en concreto fue desarrollado por los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, con los recovecos del artículo 185 lb.*

Que como consecuencia de la situación actual que afronta el país, se expidió el **Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020**, con la firma de todos los ministros, por medio del cual el Presidente de la República de Colombia declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

En desarrollo del Decreto antes señalado, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020** “*Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19*”, que en su artículo segundo ordenó a los **alcaldes y gobernadores** que en el marco de sus competencias constitucionales y legales tomaran las medidas necesarias para proteger a la población dentro de sus territorios.

Por su parte, el alcalde del Municipio de el Banco – Magdalena profirió la circular especial del 24 de marzo de 2020, por medio de la cual se adoptaban unas medidas especiales de protección, dirigidas exclusivamente a Funcionarios y Contratistas Alcaldía Municipal, Matadero, Empresa de Servicios Públicos, ESE Centro de Salud Samuel Villanueva Valest.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta menester para el Despacho traer a colación lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA el cual consagra el control inmediato de legalidad, en los siguientes términos:

**“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.”*

De conformidad con lo establecido en el artículo en la cita, las primeras características que deben tener los actos administrativos para que sean objeto de control inmediato de legalidad son: I) que sean medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa, y II) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

En el asunto *sub-examine* advierte el Despacho que, la circular remitida por la alcaldía del municipio de El Banco Magdalena no cumple con las características señaladas previamente, lo anterior por cuanto la circular no es una medida de carácter general, por el contrario tiene unos destinatarios específicos – los Funcionarios y Contratistas Alcaldía Municipal, Matadero, Empresa de Servicios Públicos, ESE Centro de Salud Samuel Villanueva Valest, y adicionalmente no fue proferida en desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia, económico, social y ecológica en todo el territorio Nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el Covid-19, prevista en el Decreto 417 de 2020 del Presidente de la República.

No desconoce el Despacho que, el fundamento o la génesis de la pluricitada circular son las circunstancias especiales por las que atraviesa el país, sin embargo, ello no implica *per se* que se hubiese proferido como desarrollo del decreto legislativo durante el Estados de Excepción, o con fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno en torno a tal declaratoria.

Aunado a lo expuesto, resulta importante para el Despacho precisar que, conforme a la jurisprudencia pacífica y reiterada del H. Consejo de Estado, las circulares son consideradas actos administrativos siempre y cuando sean capaces de producir efectos jurídicos frente a los administrados, a contrario sensu, son excluidas de control judicial cuando solo tienen alcance instructivo y orientador. Al respecto el Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo<sup>6</sup> indicó:

*«las instrucciones o circulares administrativas son susceptibles de ser demandadas ante la Jurisdicción Contenciosa si contienen una decisión de la Administración capaz de producir efectos jurídicos frente a los administrados, esto es, si son actos administrativos, pues, si se limitan a reproducir el contenido de otras normas, o las decisiones de otras instancias, o a brindar orientaciones e instrucciones a sus destinatarios, sin que contengan decisiones, no serán susceptibles de control judicial<sup>7</sup>.»*

Bajo el anterior derrotero jurisprudencial es dable colegir que, no toda circular puede ser susceptible de control judicial, y que el debate judicial de las mismas depende de que contengan una decisión de fondo propia de los actos administrativos y que adicionalmente tenga fuerza vinculante frente a los administrados, por lo tanto, cuando aquellas carecen de ese contenido y sólo tienen un alcance instructivo o meramente orientador, quedan excluidas de dicho control judicial.

---

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO, Bogotá D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 11001-03-27-000-2016-00027-00(22465). Actor: MARGARITA DIANA SALAS SÁNCHEZ Y OTRO

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 4 de febrero de 2010, Exp. 16853, C. P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia que, a su vez, reitera la tesis expuesta por la Sección Primera de la misma Corporación, en sentencias del 13 de marzo de 1998, Exp. 8487, 19 de marzo de 2009, Exp. 00285, C.P. Dr. Rafael Ostau de Lafont Pianeta; 3 de febrero de 2000, Exp 5236. C. P. Dr. Manuel Santiago Urueta, 14 de octubre de 1999, Exp. 5064. C. P. Dr. Manuel Urueta Ayola, y en las providencias del 10 de febrero de 2000, Exp. 5410 y 1 de febrero de 2001, Exp. 6375, C.P. Dra. Olga Inés Navarrete Barrero.

Ahora bien, la Circular Especial del 24 de marzo de 2020 no expresa manifestaciones concretas de voluntad del alcalde del municipio de El Banco - Magdalena capaces de producir efectos jurídicos creadores, modificadores o extintores de situaciones generales y/o particulares, frente a sus destinatarios. Lo que hizo dicha circular fue limitarse a impartir una directriz o una medida especial de protección; en esa medida la decisión adoptada no tiene el contenido decisorio propio de los actos administrativos, y en consecuencia no sería posible efectuar el juicio de legalidad del mismo por parte de esta jurisdicción.

En los términos del numeral 3° del artículo 185 del CPACA, no se avocará conocimiento, bajo la modalidad de control inmediato de legalidad, de la circular especial del 24 de marzo de 2020 expedida por el alcalde del municipio de El Banco – Magdalena, por lo cual el Despacho

**DISPONE:**

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento de **control inmediato de legalidad** de la circular especial del 24 de marzo de 2020 expedida por el alcalde del municipio de El Banco – Magdalena, por la razones analizadas en esta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** que por conducto de la Secretaría de esta Corporación, se comunique esta decisión en el sitio web de la Rama Judicial – en el del Tribunal Administrativo del Magdalena, en el del Despacho 01 de esta Corporación – [www.d1tribunaladministrativodelmagdalena.com](http://www.d1tribunaladministrativodelmagdalena.com) y en las [redes sociales administradas igualmente por este despacho judicial](#), en el portal web de la Alcaldía municipal de El Banco Magdalena y en mínimo 2 de sus redes sociales.

**TERCERO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MARÍA VICTORIA QUIÑONES TRIANA**  
Magistrada