



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**

Bogotá D.C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020)

Radicación: 25000-23-15-000- 2020-00779-00  
Medio de control: Control Inmediato de Legalidad  
Autoridad: Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca  
Acto  
Administrativo: Circular No. 8 del 19 de marzo de 2020  
Asunto: No asume el conocimiento del control inmediato de legalidad

### **1. ASUNTO**

El Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca – IDACO remitió vía electrónica la Circular No. 8 del 19 de marzo de 2020, con el fin de que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca asumiera el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. Por reparto, el asunto correspondió a este Despacho.

### **2. ANTECEDENTES**

La Constitución Política en el Título VII, Capítulo VI, contempló los estados de excepción que permiten al Presidente de la República declararlos mediante decreto con la firma de todos los ministros, ya sea por: **i)** guerra exterior (artículo 212), **ii)** conmoción interior (artículo 213) o, **iii)** emergencia económica, social y ecológica (artículo 215)

En numeral 6 del artículo 214<sup>1</sup> y el párrafo del artículo 215<sup>2</sup> de la CP, contemplan que al día siguiente de expedido el decreto legislativo, el Gobierno lo enviará a la Corte Constitucional para que defina su constitucionalidad, situación que se encuentra regulada en el artículo 55 de la Ley 137 de 1994.

Ahora bien, en relación con las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, deberán remitirse a la jurisdicción contenciosa administrativa para el debido control de legalidad.

El control inmediato de legalidad está regulado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>3</sup> y, fue replicado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispuso:

**“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

<sup>1</sup> Cuando se trate de estados de excepción de guerra exterior o estados de conmoción interior.

<sup>2</sup> Para el caso de emergencia económica, social y ecológica

<sup>3</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia

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.

En consecuencia, corresponde a esta jurisdicción conocer de los actos generales expedidos por las autoridades del orden nacional y territorial, que se profieran en desarrollo de los estados de excepción declarados por el Presidente de la República.

### **3. COMPETENCIA**

Es competente esta corporación en única instancia, para conocer del medio de control promovido en este asunto, tal como lo establece el numeral 8 del artículo 111, el artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

En relación con el trámite del control inmediato de legalidad, el inciso del primero del artículo 185 ibidem, señaló que la sustanciación y ponencia corresponderá a cada uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la sala plena.

### **4. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

#### **4.1 Sobre la circular No. 8 del 19 de marzo de 2020**

El 19 de marzo de 2020 el IDACO profirió la Circular No. 8 del 19 de marzo de 2020, por medio de la cual la gerencia del instituto se dirige a los servidores públicos y contratistas de esa entidad, con el fin de adoptar las directrices establecidas en el Decreto Departamental 153 del 19 de marzo de 2020 y, el simulacro para la contención del Covid-19.

Para tales efectos, estableció que el día viernes 20 de marzo de 2012 todos los funcionarios del IDACO efectuarían trabajo virtual en jornada de 8:00 a.m. a 5:00 p.m.; en relación con los contratistas, señaló que debían ejecutar las actividades en casa. Exceptuó del trabajo virtual a los funcionarios que se encuentren en las excepciones del Decreto Departamental 153 del 19 de marzo de 2020.

Finalmente, señaló que una vez superado el simulacro seguirá efectuándose el trabajo virtual para los empleados autorizados por el jefe inmediato.

#### **4.2 Sobre la declaratoria de la emergencia sanitaria**

Mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19; en esta resolución adoptó las medidas sanitarias, preventivas de aislamiento y cuarentena con el fin de mitigar el efecto causado por la pandemia.

#### **4.3 Sobre la declaratoria del estado de excepción**

El Presidente de la República a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, decreto legislativo que fue proferido con la firma de todos los ministros en ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 215 de la CP y la Ley 137 de 1994.

#### **4.4 Sobre las circulares como objeto de control judicial**

Ya lo ha indicado el Consejo de Estado que, pese a que las circulares en principio contienen directrices, orientaciones o instrucciones pueden ser objeto de control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin embargo, el control se ejercerá siempre y cuando contengan una decisión capaz de producir efectos jurídicos, característica propia de los actos administrativos.

Sobre este punto, en reciente providencia del 11 de abril de 2019<sup>4</sup> se concluyó que:

“Conforme a lo anterior, se tiene que la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que las circulares de servicios son susceptibles de ser demandadas cuando las mismas contengan una decisión de la autoridad pública capaz de producir efectos jurídicos y puedan, en consecuencia, tener fuerza vinculante frente al administrado por lo que, *a contrario sensu*, de no ser así, si se limita a reproducir lo decidido por otras normas o por otras instancias con el fin de instruir a los funcionarios encargados de ejercer determinadas competencias, entonces, la circular no será un acto susceptible de demanda.”

Ahora, en relación con ser objeto de control inmediato de legalidad, el artículo 136 del CPACA en el segundo inciso hace relación a “actos administrativos”, por lo tanto, en el caso que se remitan circulares para ejercer el debido control, deberá verificarse que se trata de un acto de carácter general y que sea en desarrollo de de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

Sobre este punto el Consejo de Estado en providencia del 3 de abril de 2020<sup>5</sup> precisó:

“De lo anterior, se concluye que son pasibles del control inmediato de legalidad, desde la órbita de su contenido material, los decretos reglamentarios de los decretos legislativos y los actos administrativos dictados por las autoridades para desarrollar los decretos legislativos expedidos al amparo de un estado de excepción, porque son este tipo de actos los que crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas con fuerza vinculante y efecto erga omnes, amén de que por ésta connotación son una clara expresión del ejercicio de la función administrativa en su faceta reglamentaria”

#### **4.5 Sobre el control de legalidad de la Circular No. 8 del 19 de marzo de 2020**

##### **4.5.1 Sobre el IDACO**

---

<sup>4</sup> C.E., Sec. Segunda, Sent. 2012-00211-00, abr. 11/2019. M.P Nubia Margoth Peña Garzón

<sup>5</sup> C.E., Sala Plena, auto CIL 2020-00949-00, abril. 3/2020. M.P Rocío Araújo Oñate

De conformidad con el Decreto Ordenanza 252 del 9 de septiembre de 2016, se estableció que el IDACO es un establecimiento público del sector descentralizado de orden departamental, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente adscrito a la Secretaría de Gobierno.

#### **4.5.2 Sobre el control inmediato de legalidad**

Como se vio en el acápite de antecedentes reseñados con anterioridad, los actos objeto de control inmediato de legalidad deben ser: **(i)** de carácter general y, **(ii)** haberse expedido en desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el Presidente de la República.

De la lectura de la Circular 8 del 19 de marzo de 2020, se evidencia que el Gerente de IDACO adopta el simulacro para la contención del Covid-19, dando cumplimiento el Decreto Departamental 153 del 19 de marzo de 2020<sup>6</sup>.

El mencionado decreto estableció en la parte considerativa que:

“Que el Distrito Capital tiene planteado realizar un simulacro en virtud del cual se restringirá la movilidad de los habitantes y residentes de la ciudad a partir de las cero horas (0:00 am.) del viernes 20 de marzo de 2020, hasta las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos (11:59 p.m.) del lunes 23 de marzo de 2020.”

Y resolvió, entre otras, restringir la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos que se encuentren en jurisdicción del departamento de Cundinamarca, durante el período comprendido entre las cero horas (00:00) del viernes 20 de marzo de 2020, hasta las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos (23:59) del lunes 23 de marzo de 2020.

En el artículo quinto del mismo decreto invitó a los alcaldes y demás autoridades a realizar actividades de socialización de las restricciones establecidas y, adoptar las medidas necesarias para su efectivo cumplimiento.

Ahora bien, como se vio en el acápite anterior, las circulares pueden ser objeto de control judicial siempre y cuando contengan una decisión que cree, modifique o extinga una situación jurídica, sin embargo, si se trata de una circular que imparte una directriz con el fin de dar cumplimiento a una orden de otra instancia, o se limita a reproducir lo decidido por otras normas, no es un acto susceptible de control judicial.

Sobre este último punto el Consejo de Estado<sup>7</sup> ha señalado que:

“... Las instrucciones o circulares administrativas, son actos jurídicos de la Administración en sentido lato, susceptibles de ser impugnados ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativa, dependiendo básicamente de su contenido. En efecto, esta Corporación ha señalado en reiteradas oportunidades, que las circulares de servicios son susceptibles de ser demandadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuando contengan una decisión emanada de una autoridad pública, capaz de producir efectos jurídicos y de producir efectos vinculantes frente a los

---

<sup>6</sup> Por el cual se restringe transitoriamente la movilidad de personas para la contención del coronavirus (covid-19) en el Departamento De Cundinamarca

<sup>7</sup> CE., Sec. Primera, Sent. 2005-00285-00, mar. 19/2009. M.P Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta

administrados, 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, no serán susceptibles de demanda.”<sup>8</sup>

En relación con la circular objeto del presente, tiene como fin impartir instrucciones a los servidores públicos y contratistas del IDACO, para dar cumplimiento a la orden departamental de realizar un simulacro en el que se restrinja la movilidad en el territorio, para ello, implementó la herramienta del teletrabajo.

Por lo tanto, no se trata de un acto administrativo de carácter definitivo y general, pues se limita a impartir instrucciones de carácter interno a los empleados y contratistas del instituto, para dar cumplimiento al Decreto Departamental 153 del 19 de marzo de 2020<sup>9</sup>.

Así pues, la Circular No. 8 del 19 de marzo de 2020 proferida por el Gerente del IDACO no produce efectos jurídicos tendientes a modificar una situación jurídica en particular, pues establece como instrucción el teletrabajo como medida para adoptar el simulacro departamental, por ello, no es objeto de control de legalidad que trata el artículo 136 de la ley 1437 de 2011, por cuanto el mencionado medio de control está limitado a los actos administrativos que se expidan con ocasión al desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, que para el caso concreto, corresponde al declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020.

Ahora, si bien la circular se expidió el 19 de marzo de 2020, esto es, con posterioridad a la declaratoria del estado de excepción, ésta se fundamentó en el Decreto Departamental 153 del 19 de marzo de 2020<sup>10</sup>, que a su vez se basó en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria y, en el Decreto 137 del 12 de marzo, que declaró la alerta amarilla en el departamento de Cundinamarca, en el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020<sup>11</sup> y, en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016).

Para mayor claridad se muestra el cuadro comparativo entre lo dispuesto por el Decreto Departamental 153 de 2020 y la Circular No. 8 de 2020 del IDACO, así:

<b>Decreto Departamental 153 del 19 de marzo de 2020<sup>12</sup></b>	<b>Circular No. 8 del 19 de marzo de 2020 de IDACO</b>
<b>Consideraciones</b>	<b>Consideraciones</b>
“Que como medida preventiva y en reacción a la declaratoria de pandemia del Coronavirus (Covid19) realizada por la OMS, así como la de emergencia sanitaria realizada mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 por el Ministro de Salud	“Dando cumplimiento a las instrucciones del señor Gobernador de Cundinamarca Nicolás García Bustos, para enfrentar el coronavirus "COVID-19" dispuestas en el Decreto Departamental 153 del 19 de marzo del 2020 "Por el cual se restringe

<sup>8</sup> Posición que actualmente es acogida y que desde la sentencia del 3 de febrero de 2000 con radicado 5236, viene reiterando.

<sup>9</sup> Por el cual se restringe transitoriamente la movilidad de personas para la contención del coronavirus (Covid-19) en el departamento de Cundinamarca.

<sup>10</sup> Por el cual se restringe transitoriamente la movilidad de personas para la contención del coronavirus (Covid-19) en el departamento de Cundinamarca.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Por el cual se restringe transitoriamente la movilidad de personas para la contención del coronavirus (Covid-19) en el departamento de Cundinamarca.

y protección Social, mediante Decreto 137 del 12 de marzo de 2020, se declaró la alerta amarilla en el Departamento de Cundinamarca.

Que mediante Decreto 140 del 16 de marzo de 2020, se declaró la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca, acto administrativo en el cual se impartieron instrucciones para el manejo de la misma”

En este Decreto sustentó el Departamento que como Bogotá tenía planeado realizar un simulacro restringiendo la movilidad por los días 20 al 23 de marzo, sería viable como medida de prevención restringir la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos que se encuentren en jurisdicción del Departamento de Cundinamarca, por el mismo período.

Para lo anterior, se basó en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), que reglamentan el poder extraordinario de policía con que cuentan los Gobernadores y el Decreto 420 del 18 de marzo que conminó a los alcaldes y gobernadores impedir el servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera (intermunicipal).

Con base en lo anterior, resolvió:

**ARTÍCULO PRIMERO.** Restringir la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos que se encuentren en jurisdicción del Departamento de Cundinamarca, en el sentido de limitar su libre circulación durante el periodo comprendido entre las cero horas (00:00) del viernes 20 de marzo de 2020, hasta las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos (23:59) del lunes 23 de marzo de 2020. (...)

**ARTÍCULO QUINTO.** Los Alcaldes y demás autoridades de policía, deberá a partir de las dieciséis horas (16:00) del 19 de marzo 2020 realizar actividades de

transitoriamente la movilidad de personas para la contención del coronavirus - COVID 19 en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones "y la circular 039 del 19 de marzo de 2020 la cual "imparte las instrucciones de obligatorio cumplimiento para el trabajo virtual a desarrollarse", en efecto el Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca, se acoge a las disposiciones impartidas por el decreto.

### **Resuelve**

Es obligatorio para todos los funcionarios y contratistas adoptar las medidas contenidas en el decreto departamental No. 153 del 19 de marzo de 2020.

socialización y de pedagogía de las restricciones establecidas en el presente Decreto, así como adoptar las medidas necesarias para su efectivo cumplimiento.	
---	--

## 5. CONCLUSIÓN

Al no ser la Circular No. 8 del 19 de marzo de 2020 un acto administrativo capaz de producir efectos jurídicos y tener fuerza vinculante, dado que se limitó a reproducir en lo esencial el Decreto Departamental No. 153 del 19 de marzo de 2020, no cumple con los requisitos para ser pasible del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia se,

### RESUELVE:

**PRIMERO: NO ASUMIR** el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Circular No. 8 del 19 de marzo de 2020, proferida por el proferida por el Gerente del IDACO, de conformidad con las razones expuestas en el presente.

**SEGUNDO:** Ordenar a la Secretaría de esta Subsección que notifique la presente providencia por vía electrónica a: **1)** el Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca – IDACO, **2)** al delegado del Ministerio Público y, **3)** se publique en las páginas web de la Rama Judicial - Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de la gobernación de Cundinamarca y del Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca – IDACO, un aviso con la decisión aquí adoptada.

**TERCERO:** Una vez en firme ésta providencia, por la secretaría archívense las presentes diligencias, previas las constancias correspondientes en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado