



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

Bogotá D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil veinte (2020)

Radicación: 25000-23-15-000-2020-00976-00  
Medio de control: Control Inmediato de Legalidad  
Autoridad: Bogotá Distrito Capital – Secretaría de Gobierno  
Acto  
Administrativo: Memorando No. 20202100117763 del 3 de abril de 2020  
Asunto: No asume el conocimiento del control inmediato de legalidad

### **1. ASUNTO**

La Secretaría de Gobierno de Bogotá Distrito Capital remitió vía electrónica el memorando No. 20202100117763 del 3 de abril 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

<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

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.

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 ibídem, 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 La disposición contenida en el Memorando No. 20202100117763 del 3 de abril de 2020**

El 3 de abril de 2020 el Director para la Gestión del Desarrollo Local de la Secretaría de Gobierno de Bogotá - Distrito Capital, envía memorando a la alcaldesa local de Puente Aranda solicitándole diligenciar la matriz adjunta a tal documento, con el objetivo de detallar las medidas adelantadas por esa alcaldía local desde el inicio de la declaración de la pandemia en del distrito capital, estableciendo como término para la respuesta la fecha del viernes 3 de abril de 2020.

#### **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**

Si bien lo que se dirá en éste acápite guarda relación con las circulares, es igualmente aplicable a los memorandos como el objeto del presente, pues en ambos casos estamos ante actos proferidos por autoridades administrativas, que en principio son objeto de control judicial, sin embargo, 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, no obstante, 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 el objeto del control inmediato de legalidad, el artículo 136 del CPACA en el segundo inciso hace relación a los “actos administrativos”, por lo tanto, en el caso de que se remitan circulares, o como en el presente caso un memorando para ejercer el debido control judicial, se deberá verificar que se trata de un acto de carácter general y que sea proferido en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción, como expresión reglamentaria de la función administrativa.

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 del Memorando No. 20202100117763 del 3 de abril de 2020**

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

---

<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 2020-010006-00, abril. 15/2020. M.P William Hernández Gómez.

Como se vio en el acápite anterior, 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.

Ahora, de la lectura Memorando No. 20202100117763 del 3 de abril de 2020 se evidencia que, el Director para la Gestión del Desarrollo Local de la Secretaría de Gobierno de Bogotá – Distrito Capital solicita información a la alcaldesa local de Puente Aranda, respecto de las medidas adoptadas desde el inicio de la declaración de pandemia en el distrito capital, con el objetivo de conocer e identificar las medidas que han implementado las alcaldías locales para mitigar la propagación del Covid –19.

El memorando estableció que se debía diligenciar una matriz adjunta con unos datos específicos, y fijó como término para la entrega debidamente diligenciada, la fecha del viernes 3 de abril del año en curso.

Ahora bien, tal como se estudió en precedencia, las circulares, o como en el presente caso el memorando<sup>6</sup>, 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 mera solicitud de información, como ocurre en el presente, dicho acto no es 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 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>

Ahora bien, el memorando objeto del presente estudio tiene como fin solicitar información respecto a las medidas tomadas por la alcaldesa local de Puente Aranda para mitigar la propagación del Covid-19. Por tanto, la solicitud de información guarda relación con el objeto y las funciones de la Secretaría Distrital de Gobierno que le fueron otorgadas mediante el Decreto 411 de 2016<sup>9</sup>, en cuanto dispuso como una de sus funciones: “Coordinar con las secretarías del distrito y las alcaldías locales la formulación y adopción de políticas, planes, programas y proyectos de acuerdo con sus funciones.”

---

<sup>6</sup> “... 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. (...)” C.E., Sala Plena, auto CIL 2020-010006-00, abril 15/2020. M.P William Hernández Gómez.

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

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

<sup>9</sup> “Por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno”

En consecuencia, no se trata de un acto administrativo de carácter definitivo y general, pues se limita a solicitar información a la alcaldía local de Puente Aranda, de acuerdo con las funciones del ente distrital requirente.

Así pues, el Memorando No. 20202100117763 del 3 de abril de 2016 emitido por la Subsecretaría de Gestión Local de la Secretaría de Gobierno Distrital, no tienen la virtud de producir efectos jurídicos generales, creando, modificando o extinguiendo situación jurídica alguna debidamente consolidada, pues su alcance se limita a la solicitud de una información general, a una funcionaria específica, en cumplimiento de sus funciones, razón por la cual no es objeto de control de legalidad de que trata el artículo 136 de la ley 1437 de 2011.

Lo anterior, por cuanto el citado medio de control está limitado a los actos administrativos que expidan las autoridades con ocasión del ejercicio de la facultad reglamentaria como función administrativa en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, que, para el caso concreto, corresponde al declarado por el presidente de la República con la firma de todos los ministros, mediante el Decreto 417 de 2020.

Y, si bien el memorando se expidió el 3 de abril de 2020, esto es, con posterioridad a la declaratoria del estado de excepción, su fundamento no es otro que el cumplimiento de funciones ordinarias de la entidad emisora, pese a que se relacione con la especificación de las medidas adoptadas por las alcaldías locales para mitigar la propagación del Covid-19.

## 5. CONCLUSIÓN

Al no ser el Memorando No. 20202100117763 del 3 de abril de 2016 un acto administrativo capaz de producir efectos jurídicos y tener fuerza vinculante, dado que se limitó a solicitar información respecto de las medidas adoptadas por la alcaldía local de Puente Aranda en cumplimiento de las funciones de la entidad, 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 del Memorando No. 20202100117763 del 3 de abril de 2016, dictado por el Director para la Gestión de Desarrollo Social de la Secretaría de Gobierno Distrital, 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)** al Secretario de Gobierno Distrital, **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 Alcaldía Mayor de Bogotá y de la Secretaría de Gobierno Distrital, 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