

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

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

Magistrado Ponente: FERNANDO IREGUI CAMELO

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS

Radicado:	25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 - 00972 – 00
Acto sujeto a control	INSTRUCTIVO DE ORIENTACIONES GENERALES DE TRABAJO EN CASA Y DE CONTINUIDAD DE PROCESOS MISIONALES EN LAS ALCALDÍAS LOCALES.
Autoridad que lo emitió	SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO DE BOGOTÁ D.C.

I. ASUNTO

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 (numeral 14) y 185 de la Ley 1437 de 2011 - C.P.A.C.A., ejerce la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el control inmediato de legalidad sobre el Instructivo de Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales de Bogotá D.C., en el marco de la emergencia causada por el COVID-19, proferido por la Subsecretaría de Gestión Local de la Dirección para la Gestión de Desarrollo Local de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá D.C.

II. ANTECEDENTES

2.1. Del acto sometido a control.

1. El Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades constitucionales especiales conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el país, por el término de treinta (30) días calendario, medida que se fundó en la Declaratoria de Emergencia de Salud Pública de importancia Internacional declarada por la Organización Mundial de la Salud – OMS en relación con el brote del denominado Covid-19.
2. A su vez, el Presidente de la República, en ejercicio de sus funciones excepcionales para proferir decretos con fuerza de ley conferidas por el artículo 215 de la Constitución, expidió el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación*

estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”.

3. Posteriormente, el Presidente de la República - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expidió el Decreto Legislativo No. 461 de 22 de marzo de 2020, por medio del cual facultó *“a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.”*

El anterior Decreto tuvo como fundamento el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994; y fue expedido en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

4. El 27 de marzo de 2020 la Subsecretaría de Gestión Local de la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local de la Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C., expidió el Instructivo de *Orientaciones generales de trabajo en casa y de continuidad de procesos misionales en las Alcaldías Locales de Bogotá D.C. en el marco de la emergencia causada por el COVID – 19*, dentro del cual, señaló:
i) Las competencias de las Alcaldías Locales; ii) estableció la implementación del sistema Distrital de Sostenimiento Solidario en Casa; iii) Indicó las orientaciones generales y específicas para el teletrabajo de las Alcaldías Locales; iv) Suministró orientaciones para las nuevas formas de contratación de los Fondos de Desarrollo Local- FDL durante la pandemia, entre otros.
5. La Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá D.C., remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, copia del Instructivo de Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales, para que esta Corporación efectuara el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994; y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

2.2. Trámite.

El 22 de abril de 2020 se asignó por acta de reparto al suscrito Magistrado Ponente el conocimiento del presente asunto, referente al control inmediato de legalidad del Instructivo de Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales (en adelante, el ‘Instructivo’ o ‘Instructivo de Trabajo en Casa’).

Mediante auto del 27 de abril de 2020 el Magistrado Ponente dispuso avocar conocimiento del Instructivo, proferido por la Subsecretaría de Gestión Local de la Dirección para la Gestión de Desarrollo Local de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá D.C., con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad; ordenó comunicar a la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. y al Secretario Distrital de Gobierno, para que se pronunciaran sobre la legalidad del mencionado Instructivo y aportaran las pruebas que pretendiera hacer valer; ordenó la publicación del asunto y fijó un término de diez días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la

legalidad de los referido acto administrativo; y corrió traslado al Procurador Delegado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que rindiera concepto.

Cumplidos los trámites y satisfechos los requisitos sustantivos y procesales de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción (LEEE), y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), procede el Tribunal en Sala Plena a resolver sobre la legalidad del Decreto sometido a control.

2.3. Texto del Instructivo de Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales expedido por la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá D.C.

En esta oportunidad se ha sometido a control de legalidad de la Sala el Instructivo de Orientaciones Generales de Trabajo en Casa, en el marco de la emergencia causada por el COVID-19, por medio del cual, la Subsecretaría de Gestión Local y Dirección para la Gestión del Desarrollo Local de la Secretaría Distrital de Gobierno, remitió orientaciones generales de trabajo en casa y de continuidad de procesos misionales a los alcaldes Locales.

El Instructivo, fue organizado en tres partes: en la primera, se consignaron las orientaciones generales en el marco de la emergencia causada por el COVID-19, la segunda, orientaciones para la continuidad de procesos en las alcaldías locales, y la tercera, Formulación Planes de Desarrollo Local y Encuentros Ciudadanos, así:

“1. Orientaciones generales en el marco de la emergencia causada por el COVID-19

1.1. Competencias de las Alcaldías Locales.

En el marco de la emergencia causada por el COVID- 19, las Alcaldías Locales del Bogotá, continuarán sus labores misionales establecidas en el Decreto 411 de 2016, "Por medio del cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno", entre las cuales se encuentran:

a) Formular el Plan de Desarrollo Local en el marco de las orientaciones distritales.

...

c) Coordinar la ejecución en el territorio de los planes, programas y proyectos de las entidades y organismos Distritales que intervienen en la localidad, como complemento al Plan de Desarrollo local, conforme a los lineamientos y orientaciones distritales.

...

d) Desarrollar los procesos asociados a la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos de inversión con cargo a los recursos de los Fondos de Desarrollo Local, cuando la delegación de la facultad de ejecución del gasto recaiga en el Alcalde Local.

...

f) Coordinar el desarrollo de las acciones de policía de las autoridades locales que operan bajo la orientación y control administrativo de la Secretaría Distrital de Gobierno como entidad competente.

g) Coordinar el desarrollo de los programas y acciones policivas, tendientes a disminuir y prevenir las contravenciones definidas en la Ley, así como en el trámite y desarrollo del proceso asociado a las infracciones en el ámbito local.

...

1.2. Sistema Distrital Bogotá de Sostenimiento Solidario en Casa

La Administración Distrital creó el Sistema Distrital de Sostenimiento Solidario en Casa, Decreto 093 de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria y económica generada por el COVID - 19.

La alcaldía mayor de Bogotá ha desarrollado “Bogotá solidaria en casa”, con el objetivo de priorizar la población con más vulnerabilidad para beneficiarla con transferencias, bonos solidarios, mercados en especie o alojamientos temporales según lo disponga la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Los sectores de la administración y las alcaldías locales trabajarán en conjunto para identificar las demandas, ofertas, beneficiarios, estrategias de entrega, infraestructura necesaria, sistema de financiación, en cada una de sus localidades.

...

En el marco del artículo 23 del Decreto 093 del 25 de marzo de 2020, se establece que adicional a las acciones dirigidas en el marco del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, se desarrollaran las siguientes estrategias para mitigar los impactos en la generación de ingresos:

a) Las entidades pertenecientes al sector desarrollo económico podrán suspender pagos de contratos de usos y aprovechamiento del espacio público y cuotas de participación ferial durante el periodo de emergencia, así como condonar intereses a beneficiarios morosos durante el tiempo que dure la calamidad.

b) El IPES y la Secretaria de Desarrollo Económico gestionaran la vinculación focalizada de tiendas populares al Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, como parte de la red para la provisión de bienes y servicios por medio de estrategias digitales.

...

1.3. Orientaciones generales para el trabajo en casa

1.3.1. Propuesta de “trabajo en casa” para las alcaldías locales.

De acuerdo, al marco normativo gestado por la nación y el distrito, sugerimos a las alcaldías locales, establecer condiciones e instrumentos de seguimiento y verificación sobre el cumplimiento de las obligaciones laborales y contractuales de servidores públicos, vinculados a cada alcaldía local y que contribuyan con la misionalidad de estas entidades. Esto implica que se prevea la existencia de canales de comunicación permanente (correo electrónico, videoconferencia, aplicación de trabajo colaborativo, chat y/o teléfono), durante la jornada laboral para permitir el contacto entre el servidor y su superior jerárquico y/o sus compañeros de trabajo.

...

1.3.2. Orientaciones Generales para el Teletrabajo Extraordinario:

a) Prepare todo lo necesario para participar en la reunión documentos físicos e información virtual organizada en su computador.

b) Mientras esté conectado a la reunión procure estar concentrado y ubicado en un lugar en lo posible silencioso, alejado de televisores, radios y demás aparatos electrónicos.

c) Tenga toda la disposición para la reunión, revise el tiempo programado para la reunión.

...

1.3.3. Orientaciones específicas para el desarrollo de Teletrabajo Extraordinario en Alcaldías Locales:

- a) *Tenga en cuenta que el único medio de comunicación oficial será el correo institucional.*
 - b) *Utilice la herramienta TEAMS para realizar sus reuniones y conversaciones en líneas.*
 - c) *El acceso a los aplicativos institucionales se debe realizar a través de la intranet.*
 - d) *La herramienta de radicación de correspondencia interna es ORFEO*
- ...

1.3.4. Recomendaciones para prevenir un contagio de Virus COVID-19 al interior de la entidad y en funcionarios y contratistas. 1.3.5. Recomendaciones para el procedimiento de gestión documental en el período de tiempo en modalidad teletrabajo.

Cada funcionario y contratista, debe acatar las normas que se encuentran señaladas en el ítem fundamento jurídico y normativo del actual documento, en especial las tendientes a la contención del COVID-19 y teletrabajo extraordinario.

Se recomienda consultar permanentemente la página del Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Nacional de Salud, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Salud, Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría Distrital de Integración Social, entre otras, a fin de mantener actualizada la organización y a la ciudadanía sobre los lineamientos nacionales y recomendaciones emitidas en el marco del COVID - 19.

Se deben adecuar los procesos de manejo de documentos (archivos digitales) que se produzcan en el periodo temporal de la emergencia sanitaria y económica generada por el COVID- 19 en cada Alcaldía Local, de acuerdo con los lineamientos que se establezcan desde Gestión del Patrimonio Documental.

...

1.4. Plan de trabajo de funcionarios y contratistas para el teletrabajo extraordinario en casa de las Alcaldías Locales.

El plan de trabajo que se desarrolle en el marco del teletrabajo extraordinario debe de considerar la distinción entre las labores asignadas a funcionarios (Compromisos establecidos) y contratistas (productos a entregar), este se debe caracterizar por tener actividades en el marco de la emergencia y actividades que permitan la continuidad de los procesos de las alcaldías locales.

Se recomienda que el alcalde local, establezca internamente con los líderes de cada grupo de trabajo las acciones a contemplar en el plan de trabajo del área de manera semanal o cada vez que se requiera.

...

1.5. Grupo de seguimiento diario a las actividades establecidas en el plan de trabajo.

El alcalde o alcaldesa local, establecerá un equipo que consolide la información pertinente a las labores generadas por cada funcionario y contratista a diario.

...

2. Orientaciones para la continuidad de procesos en las alcaldías locales

2.1. Contratación de los Fondos de Desarrollo Local -FDL.

2.1.1. Nuevas normas de Contratación durante la Pandemia del Coronavirus.

Las siguientes recomendaciones se vinculan en los temas referidos por el Dr. José Andrés O'Meara Riveira, Director General de la Agencia Nacional de Contratación

Pública -COLOMBIA COMPRA EFICIENTE-, con base en el Decreto Legislativo número 440 de 2020, a través del cual se modifican leyes de la República en temas contractuales, se resumen las medidas adoptadas, con la enunciación de los siguientes diez puntos:

- a) **No paralización de los pagos a contratistas.** Las alcaldías locales deberán implementar la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de sus contratistas a través de mecanismos electrónicos. Esto permitirá que los contratistas de cada alcaldía local se beneficien con estos pagos y obtengan dinero para cumplirles a sus familias.
- b) **Continuidad de los procesos licitatorios para no paralizar la ejecución del gasto.** Se permitirá la celebración de audiencias públicas virtuales garantizando la libertad de concurrencia de los proponentes para no paralizar el mercado de compras estatales y brindarle continuidad a los procesos licitatorios en el entendido que se requiere ejecutar recursos.
- c) **Procedimientos administrativos sancionatorios.** Se permitirá la suspensión de términos en los procesos administrativos sancionatorios por presunto incumplimiento contractual.
- d) **Prioridades en el gasto.** Si las entidades públicas requieren revertir procesos licitatorios que se hayan abierto para concederle prioridad a otras necesidades, podrán suspenderlos e incluso revocarlos siempre que no se hayan presentado propuestas.
- e) **Canalización de compras.** Los Fondos de Desarrollo Locales FDL, podrán adquirir con prioridad sus bienes y servicios a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano.
- f) **Contratación directa para la adquisición de bienes y servicios relacionados con la pandemia.** Habrá contratación directa de los Acuerdos Marco de Precios de Colombia Compra Eficiente, para la adquisición de bienes y servicios relacionados directamente con la pandemia.
- g) **Aumento presupuestal de las compras directas en grandes superficies.** Las entidades estatales podrán adquirir bienes por grandes superficies, ya no solo, con límite de presupuesto hasta la mínima cuantía de cada institución, sino también hasta la menor cuantía, para brindarle celeridad y mayor ejecución a las compras públicas.
- h) **Contratación por urgencia manifiesta.** Todos los bienes que se necesiten para mitigar directamente la pandemia se podrán contratar sin proceso licitatorio alguno, a través de la declaratoria de urgencia manifiesta de cada entidad contratante. (Ver numeral 1.3.2)
- i) **Adición de contratos superior al 50%.** Los contratos para la adquisición de bienes y servicios que se relacionen directamente con la pandemia se podrán adicionar en cuantías superiores al 50%.

2.1.2. Posibilidad de ejecutar licitaciones públicas a través de audiencias virtuales o la alternativa también, de suspender las mismas por razones de fuerza mayor, cuando no se tienen las condiciones ni las capacidades tecnológicas para cumplir con la pluralidad de oferentes, la libertad de concurrencia, la transparencia y demás principios inherentes de la contratación pública.

2.2. Contratación directa en urgencia manifiesta

La Contraloría General de la República solicita el cargue de la contratación suscrita dentro del marco de la declaratoria de Urgencia Manifiesta a través de <https://www.contraloria.gov.co/urgencia-manifiesta>.

Desde la Dirección de Contratación de la Secretaría Distrital de Gobierno, se realizan las siguientes recomendaciones y sugerencias para el desarrollo de procesos contractuales, de conformidad con el Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020, el resumen de medidas adoptadas por Colombia Compra Eficiente y el decreto 092 de 24 de marzo de 2020 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se sugiere tener en cuenta por parte de las Alcaldías Locales - Fondos de Desarrollo Local -FDL-, durante la emergencia sanitaria y económica, COVID – 19.

Todos los contratos celebrados que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación del valor; previa justificación de la necesidad y forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia por coronavirus, económica, social y ecológica y durante el término que dicho estado esté vigente. En el mismo sentido, es de recordar que la intención de prorrogar y adicionar un contrato es producto de la voluntad de las partes, razón por la cual la justificación y posterior documentación obedece a la intención del contratista de continuar con la ejecución pendiente, información que debe ser verificada por la interventoría (Contratos de Obra Pública) y remitida al Apoyo a la Supervisión del FDL. Así mismo, para contratos de suministro, es el contratista quien manifiesta su intención y capacidad de continuar suministrando el bien o servicio.

Por lo anterior, es muy importante que esta trazabilidad de documentos acompañe la solicitud de modificación contractual adición y/o prórroga remitida para análisis técnico y jurídico ante la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local - DGD.L.

...

En consecuencia, las entidades que deban afrontar la emergencia por la atención de las personas podrán contar con la autorización de contratar directamente bajo la figura de urgencia manifiesta. Dado que adicionalmente, en la ciudad de Bogotá D. C., existe una situación de salud pública por calidad del aire, temporada invernal y por coronavirus.

...

2.3. Pago de obligaciones de los Fondos de Desarrollo Local - FDL.

2.3.1. Procedimiento del contratista para la realización de pago de honorarios.

a) Los contratistas envían por correo electrónico al supervisor con copia a la persona que designe el supervisor del contrato, el documento Word del informe con todos los soportes, el cual debe estar firmado. El contratista debería enviar: Archivo de Word del informe, evidencias del informe, pago de salud y pensión.

b) Una vez el supervisor apruebe los documentos enviados; pondrá la firma escaneada en el informe y en el certificado de cumplimiento.

c) El certificado de cumplimiento se descarga por el aplicativo SIPSE en formato PDF y para relacionar la firma es necesario pasarlo en Word. Esta acción se puede realizar por las siguientes páginas: <https://www.ilovepdf.com/es> o <https://pdf2doc.com/es/>.

...

Los contratistas, de acuerdo con la Dirección Financiera de la Secretaría Distrital de Gobierno, deberán de entregar los siguientes documentos para el inicio del proceso de pago de honorarios.

a) Acta de inicio firmada (Para primer pago).

b) Certificado de Cumplimiento SIPSE firmada por el supervisor.

c) Informe de Actividades en el formato actualizado, debidamente firmado, por el Contratista, el apoyo a la Supervisión y el Supervisor.

d) El Informe de Actividades debe estar diligenciado y firmado según la última versión disponible en la Intranet GCO-GCI-F110 formato informe de actividades.

...

2.3.2. Procedimiento de Pago de Obligaciones Adquiridas por la Alcaldías Locales a personas naturales y jurídicas.

La ruta sugerida para el pago de obligaciones por parte de las Alcaldías Locales a personas naturales, jurídicas y pago de servicios públicos es:

1. RADICADO EN CDI. Sugerencia: La radicación de los documentos para realizar el pago, se debe de remitir a un correo electrónico, creado únicamente para tal fin, para tener control de ingresos de las cuentas de cobro a la alcaldía:

a) Carta de Radicación. Documento en PDF.

b) Cuenta de Cobro o Factura con RUT. Documento en PDF.

...

2. COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA.

a) Se realizan las revisiones respectivas.

b) Firma del coordinador o coordinadora administrativa.

3. REMISIÓN AL DESPACHO

a) El certificación (sic) de cumplimiento, firmado se escanea y se también se remite al despacho.

4. CONTABILIDAD.

a) Se realizan las revisiones respectivas, verifican la parte de contribuciones e impuestos.

...

5. PRESUPUESTO.

a) Se digita el Número de CPS y se identifica la orden de pago en PREDIS y se genera archivo en PDF se carga en SECOP Y SE APRUEBA.

b) Se remite al alcalde para firma digital y se genera en la secretaría de hacienda.

6. LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

a) Cada Alcaldía Local, debe establecer en el periodo de emergencia sanitaria y económica, un día específico en la semana para la recepción de los materiales que tienen asignados los contratistas.

b) Se recomienda designar un integrante de la oficina de coordinación administrativa y/o quien considere, para la recepción de los materiales asignados a los contratistas (toda vez que es indispensable para la liquidación del contrato).

...

2.5. Atención al ciudadano

2.5.1. Atención en localidades y procedimiento radicación.

Cada alcaldía local deberá definir los lineamientos de manera interna, no obstante, se recomienda lo siguiente:

a) Habilitar el correo electrónico de cada CDI local para recepción de correspondencia (entidades y Ciudadanos) (ejemplo: cdi.engativa@gobiernobogota.gov.co)

b) El personal de CDI será el encargado de realizar el cargue de las entradas en ORFEO y direccionar las dependencias correspondientes para darle la respuesta. El soporte será el correo en PDF que se podrá consultar en el aplicativo ORFEO.

...

2.5.2. Servicio al ciudadano a través de canales virtuales

Se continuará la prestación de los servicios de las alcaldías locales a través de **canales virtuales**:

a) Información y orientación sobre la organización, funciones, competencias, requisitos, trámites y servicios de la Secretaría Distrital de Gobierno y alcaldías Locales.

b) Recepción de las solicitudes de Certificación de Residencia, de cada localidad respectivamente.

c) Obras y construcciones sin licencia, inconclusas o que obstaculizan el espacio público.

...

3. Formulación Plan de Desarrollo Local y Encuentros Ciudadanos

3.1. Encuentros ciudadanos.

En el marco de la declaración de pandemia, a través de la Circular Conjunta 009 de 2020 se realizó la modificación del cronograma para la realización de los encuentros ciudadanos establecido en la Circular Conjunta 005 del 2020 y utilización de canales virtuales para garantizar el derecho a la participación ciudadana y mitigar el riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID - 19) en Bogotá D.C.

Con la reapertura de inscripciones a los encuentros ciudadanos, atendiendo a las especiales circunstancias de alerta epidemiológica, se hace nueva apertura y se amplía el plazo de inscripciones a los encuentros ciudadanos; se amplía la fecha de inscripción para los Encuentros Ciudadanos del 17 de marzo al 30 de abril; por lo cual, las personas de 14 años en adelante tendrán la oportunidad de decidir en qué se invertirá el Plan de Desarrollo Local.

La Secretaría Distrital de Planeación y el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC diseñará la metodología para que los encuentros ciudadanos sean virtuales.

Para realizar la inscripción, los ciudadanos disponen de dos herramientas digitales:

- a) *www.bogota.gov.co***
- b) *Vía WhatsApp Institucional: 302-4134549***

3.2. Recomendaciones generales para los encuentros ciudadanos

Es importante que las alcaldías locales informen a través de sus canales institucionales que, el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC- invita a formarse virtualmente en la Escuela de Participación con el curso El Encuentro es Ciudadano, inscribiéndose en el link <http://www.escuela.participacionbogota.gov.co>, para obtener las herramientas normativas necesarias que permitan intervenir en las soluciones de cada comunidad.

El curso hace parte de un ciclo académico alrededor de los planes estratégicos de Bogotá, con el fin de que la ciudadanía se familiarice con la metodología, objetivos y el propósito de los Encuentros Ciudadanos.

3.2. Recomendaciones generales para los encuentros ciudadanos

- a) *Consolidar un equipo que facilite el desarrollo virtual de los Encuentros Ciudadanos en cada una de sus localidades.***
- b) *Garantizar los requerimientos logísticos para desarrollar los Encuentros Ciudadanos presenciales en aquellas localidades con poblaciones que tengan dificultades de acceso a las TICs, dependiendo de las medidas de salubridad que estén rigiendo al momento de desarrollo de los encuentros.***

3.3. Funcionamiento SIPSE Local

El sistema de información SIPSE, tendrá funcionamiento habitual, no se requiere VPN para la utilización de este aplicativo en el marco del teletrabajo extraordinario por el COVID -19.

Agradecemos de antemano atender las orientaciones señaladas en la presente circular y brindar el apoyo oportuno y necesario para mitigar la emergencia sanitaria y social, generada por el COVID- 19, con miras a garantizar el

desarrollo de las actividades aquí descritas, para llevar a buen término la misionalidad de las alcaldías locales.

(...)”

2.4. Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá D.C.

El Secretario de Gobierno Distrital de Bogotá D.C., allegó pronunciamiento respecto a la legalidad del Instructivo de Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales en el marco de la Emergencia Causada por el Covid 19 del 27 de marzo de 2020, indicando que la Subsecretaría de Gestión Local y la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local de la Secretaría Distrital de Gobierno, expidió y remitió a las veinte localidades en que se encuentra dividida la ciudad de Bogotá, las orientaciones generales de trabajo en casa en el marco de la emergencia del COVID 19.

En primer lugar, realizó un resumen del documento sometido a control de legalidad y añadió que se trata de recomendaciones y sugerencias dirigidas a las Alcaldías Locales de Bogotá, para que, dentro del marco de sus competencias, acaten las disposiciones emanadas en virtud de la declarada pandemia ocasionada por el covid 19.

Refirió que dicho documento no es un acto administrativo en sí, por cuanto no es una declaración de la voluntad de la administración que produzca efectos jurídicos, sino que es el conjunto de recomendaciones para dar aplicación a ciertas y determinadas decisiones, éstas si, objeto de control de legalidad.

Señaló que, en caso que las sugerencias sean consideradas un acto administrativo, éste sería un acto de trámite y, por tanto, tampoco sería objeto de control de legalidad, por cuanto aquellos no crean modifican o extinguen una situación jurídica concreta, sino que buscan contribuir a la realización de un acto definitivo.

Posteriormente procedió a analizar el aspecto formal y sustancial del documento objeto de control de legalidad e indicó que las recomendaciones dirigidas a las Alcaldías Locales de la ciudad de Bogotá por parte del Subsecretario de Gestión Local y el Director para la Gestión del Desarrollo Local, en el primer acápite, ponen de presente el cumplimiento de las normas tanto del orden nacional como distrital que se han expedido en virtud de la pandemia ocasionada por el covid 19, las cuales les atañen en ciertos aspectos, conforme al manual de funciones contenido en el Decreto 411 de 2016, indicando que las labores misionales allí establecidas continuarán desarrollandose en el marco de la emergencia causada por el COVID-19.

En el segundo acápite, el instructivo señala algunas recomendaciones para temas contractuales, es decir para la continuidad de actividades como la no paralización de pagos a contratistas, continuidad de procesos licitatorios, canalización de compras a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano, contratación directa en urgencia manifiesta, aumento de compras directas en grandes superficies hasta la menor cuantía, para mayor celeridad y ejecución de las compras, posibilidad de ejercer licitaciones públicas a través de audiencias virtuales, procedimiento para el pago de

honorarios de los contratistas, procedimiento para la radicación de correspondencia, servicio al ciudadano de manera virtual, indicaciones con el fin de obtener una firma digital, etc.

En el tercer acápite, indica la modificación del cronograma para la realización de los Encuentros Ciudadanos y la utilización de los canales virtuales para garantizar la participación de la comunidad y mitigar el riesgo de contagio del coronavirus.

En tal sentido, la competencia de la Subsecretaría de Gestión Local y de la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local para efectuar las recomendaciones y sugerencias plasmadas en dicho instructivo, están contenidas en el Decreto Distrital 411 del 30 de septiembre de 2016 *“por medio del cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno”*.

A su vez, el Instructivo indica a las Alcaldías Locales que la Alcaldía Mayor de Bogotá expidió el Decreto 093 del 25 de marzo de 2020 que dispone entre otras cosas, la creación del Sistema Distrital de Sostenimiento Solidario en Casa, por medio del cual se pretende el favorecimiento de la población más vulnerable de la ciudad a través de acciones tendientes a disminuir en lo posible la afectación de este grupo social como consecuencia de la aparición y propagación de la pandemia ocasionada por el coronavirus. Lo anterior para señalarles que las entidades distritales brindarían los lineamientos operativos para la implementación del sistema, por cuanto, con la expedición de este decreto distrital se estableció el trabajo mancomunado de los sectores de la administración y las alcaldías locales, con el fin de determinar e identificar las demandas, ofertas, beneficiarios y las estrategias para cumplir a cabalidad con el objetivo del Sistema Distrital de Sostenimiento Solidario en Casa.

Así, toda vez que dentro de las instituciones bajo cuya responsabilidad está la ejecución y puesta en marcha del Sistema se encuentran las Alcaldías Locales, era indispensable resaltar a través del documento Orientaciones Generales de Trabajo en Casa, los aspectos a desarrollar desde las localidades con el fin de acatar y dar cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 093 de 2020.

Adujo en relación con las recomendaciones dadas para llevar a cabo el trabajo en casa que se fundamentó en el contenido de la Resolución No. 401 del 2020 emanada de la Secretaría Distrital de Gobierno *“Por la cual se reconoce la calidad de Teletrabajo Extraordinario y se adoptan otras medidas administrativas”*, que admite dicha modalidad para los servidores públicos de la Secretaría Distrital de Gobierno que se encuentran en estado de embarazo, personas con discapacidad, con enfermedades crónicas, personas de la tercera edad, diagnósticos de diabetes, hipertensión, problemas cardíacos o respiratorios, personas que estuvieran fuera del país o en contacto con personas nacionales o extranjeras que se vieran expuestas al contagio del virus.

En cuanto al acápite que contiene las orientaciones para la continuidad de los procesos contractuales en las Alcaldías Locales, el documento objeto de control de legalidad se expide con el fin de sugerir e instar a los Alcaldes Locales para que se den cumplimiento a lo normado en el Decreto 440 de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de*

Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”, señalando las nuevas normas de contratación durante la pandemia ocasionada por el coronavirus, la posibilidad de ejecutar procesos licitatorios a través de audiencias virtuales y la contratación directa por emergencia manifiesta, contenido en el artículo 7º del mismo.

En relación con el acápite tercero, indicó que a raíz de la declaratoria de la situación epidemiológica ocasionada por el coronavirus, la Secretaria General de la Alcaldía Mayor, la Secretaría Distrital de Planeación, la Secretaría Distrital de Gobierno y el IDPAC expedieron la Circular Conjunta 09 del 2020 para ampliar el plazo para las inscripciones para los interesados en participar en los encuentros ciudadanos, estableciendo los canales virtuales para que los interesados pudieran inscribirse en los mismos, garantizando la participación masiva de la ciudadanía y evitando el contagio y la propagación del virus.

Refirió que, en virtud del Decreto Legislativo 417 de 2020, por medio del cual fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con ocasión de la pandemia del coronavirus- COVID 19, la Administración Distrital ha expedido los actos administrativos necesarios para contener la propagación y contagio del covid 19, disponiendo la adopción de medidas que mitiguen el riesgo ocasionado por el virus en la población vulnerable de la ciudad.

Es así que, con base en los actos administrativos, decretos, resoluciones y circulares emanadas de autoridades, tanto del orden nacional como distrital, el instructivo – objeto de control de legalidad- buscó que las Alcaldías Locales acataran las disposiciones emanadas con ocasión de la aparición y propagación del coronavirus, a través de unas recomendaciones y sugerencias desde el ámbito de las competencias de la Subsecretaría de Gestión Local y la Dirección para la Gestión Local de la Secretaría Distrital de Gobierno.

Concluyó que el documento Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales en el marco de la Emergencia Causada por el Covid 19 fue expedido en cumplimiento de las funciones administrativas, con el respeto del ordenamiento jurídico y con el cumplimiento de los requisitos exigidos para tales efectos.

En consideración a lo expuesto, solicitó respetuosamente se impartiera la legalidad al documento denominado Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales en el marco de la Emergencia Causada por el Covid 19 del 27 de marzo de 2020.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Luego de hacer una síntesis sobre las condiciones y situaciones excepcionalísimas que condujeron a la declaratoria del Estado *Emergencia Económica, Social y Ecológica proferida por el Gobierno en todo el territorio Nacional*, procedió a hacer una línea del tiempo de todos los Decretos Legislativos expedidos dentro del estado de excepción.

En el caso concreto, a juicio del Agente del Ministerio Público, el acto sujeto a control, en principio, no cumple con los parámetros fijados por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, esto es, i) se trata de un acto de contenido general; ii) Que el mismo se haya dictado en ejercicio de función administrativa y iii) Que el acto desarrolle uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

De acuerdo con el agente del Ministerio Público, (i) Se trata de un acto de contenido general: Revisado el documento, se advierte que su contenido reproduce y reitera el contenido de varias disposiciones de orden Distrital y Nacional, tanto ordinarias como excepcionales, sin que por ello pueda considerarse que es un desarrollo de unas o de otras y, en ningún caso, produce efectos jurídicos, pues ellos son los dispuestos en las normas a las que alude expresamente; y (ii) Tampoco se advierte que con el contenido del documento de “orientaciones generales” se esté reduciendo o ampliando el contenido de las normas a las que se alude expresamente en su texto, lo cual reafirma su carácter meramente “orientador” en la prestación del servicio público en las alcaldías locales de Bogotá D.C.

De otra parte, indicó que al referirse al comportamiento que deben asumir los funcionarios de las alcaldías locales en los eventos mencionados en el documento, casos en los que podría considerarse la existencia de un acto administrativo interno, es evidente que se realizan, mayoritariamente, recomendaciones o sugerencias con miras al buen funcionamiento de la administración distrital. Sin embargo, en caso de considerarse que en tales eventos se está en presencia de un acto interno de la administración, no se advierte que los mismos tengan la capacidad de generar efectos jurídicos frente a los administrados y, por lo mismo, no son pasibles de este medio de control.

En consecuencia, al no encontrarse acreditado el cumplimiento de primer requisito no resultaría procedente el control inmediato del acto bajo estudio y, en consecuencia, resultaría innecesario continuar con el estudio de los demás requisitos propios a este medio de control.

Finalmente concluyó el señor Agente del Ministerio Público que, en el presente asunto, los actos sujetos al control inmediato de legalidad no reúnen las exigencias normativas para tales propósitos, por cuanto, el documento de Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales no es un acto administrativo y, por lo mismo, no es pasible del control inmediato de legalidad, por lo que solicitó que así fuera declarado en la sentencia que pusiera fin al presente trámite.

IV. PRESUPUESTOS PROCESALES Y ESTRUCTURA

4.1. Competencia.

De conformidad con los artículos 20 de la de 1994, y 136, 151 (numeral 14) y 185 de la Ley 1437 de 2011 - C.P.A.C.A., corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos en ejercicio de la función

administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

En este caso particular, el Instructivo de Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales en el marco de la Emergencia Causada por el Covid 19, es un documento de carácter general proferido con fundamento en la función administrativa de la autoridad distrital durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno en todo el territorio Nacional.

Así mismo, Bogotá D.C., es un ente territorial donde ejerce jurisdicción el Tribunal Administrativo de Cundinamarca; por lo que, en consecuencia, este Tribunal, en su Sala Plena, es competente para ejercer el control inmediato de legalidad del acto remitido por esa entidad territorial.

4.2. Problemas jurídicos.

En sede de Control Inmediato de Legalidad, son dos los problemas que en general debe abordar la Sala Plena del Tribunal:

- a) ¿El Instructivo de Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales en el marco de la Emergencia Causada por el Covid 19, expedido por la Secretaría de Gobierno Distrital de Bogotá D.C., corresponde formal y materialmente a aquellos actos susceptibles de control inmediato de legalidad, de conformidad con los presupuestos que establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011?

En caso de que el aludido Decreto supere el denominado “test de procedencia”, la Sala deberá entonces abordar la siguiente cuestión:

- b) ¿El Instructivo de Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales en el marco de la Emergencia Causada por el Covid 19 se ajusta a los contenidos normativos de los decretos legislativos que desarrollan el estado de excepción o de los decretos nacionales que los reglamentan, expedidos en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica (EEESE) decretada por el Gobierno Nacional por medio del Decreto Legislativo No. 417 de 2020?

A continuación, la Sala se ocupará del primer problema propuesto.

V. ANÁLISIS Y DESARROLLO

5.1. PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD SOBRE EL INSTRUCTIVO

Para abordar esta cuestión es necesario exponer, en primer lugar, los presupuestos en los que opera el control de legalidad y las normas a las que se aplica este control excepcional.

5.1.1. Fundamentos del Control Inmediato de Legalidad

a) **Fundamentos constitucionales**

Los artículos 212 a 215 de la Constitución Política regulan los llamados estados de excepción a los que puede acudir el Presidente de la República para adoptar medidas extraordinarias y de emergencia para conjurar graves situaciones relacionadas con guerra exterior (art. 212 C.P.), conmoción interior (art. 213, C.P.), y emergencia económica, social y ecológica (art. 215 C.P.).

Si bien, los artículos en cuestión establecen las razones frente a las cuales procede la declaratoria en cada uno de los estados enunciados, los efectos de tal declaratoria y el procedimiento para efectuarla, el artículo 214 superior prevé las condiciones y requisitos generales a los que debe sujetarse el Presidente en tales eventos, es decir, exigibles para todos los casos de estados de excepción.

El numeral 2º del precitado artículo 214, expresa que *“No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten serán proporcionales a la gravedad de los hechos”*. El numeral 3º, ibídem, también advierte que durante los estados de excepción, **“No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado”** (énfasis agregado).

De conformidad con el artículo 215, superior, se tiene que el Presidente de la República puede declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica cuando sobrevengan hechos *“que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública...”*. Esta declaratoria se puede hacer por períodos de hasta treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa en el año calendario, y por medio de ella, el Presidente podrá, con la firma de todos sus ministros, *“dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”*.

Por su parte el Legislador, en cumplimiento de lo dispuesto en el precitado artículo 214 Constitucional, expidió la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, la cual será objeto de revisión en el acápite siguiente.

b) Consagración y desarrollo legal del control de legalidad sobre las normas del estado de excepción.

Como se dijo, el Congreso adoptó la Ley 137 de 1994, por medio de la cual se regulan los estados de excepción. Tal precepto contiene numerosas reglas, condiciones y requisitos que se deben aplicar o derivan de la declaratoria de los estados especiales tratados.

La Ley 137 de 1994 consagró en su artículo 20 el mecanismo especial de control inmediato de legalidad de los actos dictados al amparo del estado de excepción, como desarrollo de los decretos legislativos correspondientes.

El artículo 20 reseñado dispone:

*“[...] **Artículo 20. Control 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 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-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición [...]”.

De conformidad con la ley estatutaria, tres son los elementos que determinan la competencia del juez administrativo para asumir el control de legalidad de los actos proferidos en estados de excepción:

- a) Se debe tratar de medidas administrativas de carácter general dictadas en ejercicio de su función administrativa por las autoridades competentes.
- b) Las medidas sometidas a control son aquellas dictadas “*durante los estados de excepción*”.
- c) Las medidas han de ser aquellas dictadas “*como desarrollo*” de los decretos legislativos.

Por oposición, las medidas que no sean de carácter general, o aquellas dictadas con anterioridad o de forma concomitante con la declaratoria del estado de excepción, o que no correspondan al desarrollo de decretos legislativos dictados durante el estado de excepción, no son susceptibles de control por vía del mecanismo de que trata el artículo 20, reseñado.

Es del caso precisar que el artículo 136 del CPACA consagra igualmente el mecanismo en términos idénticos a la ley estatutaria, y el artículo 185 desarrolla el procedimiento para hacer efectivo dicho control, de manera que las conclusiones previas se mantienen incólumes al referir: “*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”.

En relación con las características del control inmediato de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado ha definido las siguientes¹:

- a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.
- b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.
- c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad y dispersión del ordenamiento, el control de legalidad se ejerce respecto de las normas de rango legal de estado de excepción invocadas como fundamento del acto general proferido, o respecto de aquéllas de la misma naturaleza a las cuales corresponden los contenidos del decreto sometido a control, y sus efectos quedan circunscritos a las normas confrontadas y a las cuestiones jurídicas resueltas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

¹ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

La Sala Plena del Consejo de Estado ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 137 del CPACA), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general. De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas o por cargos diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 135 *ibídem* o 241-7 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución. Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

5.1.2. La procedencia del control en el caso concreto.

La Sala evaluará si se cumplen los presupuestos de procedencia del CIL respecto del Instructivo de Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales en el marco de la Emergencia Causada por el Covid 19 del 27 de marzo de 2020, expedido por el Secretario Distrital de Bogotá D.C.

i. Naturaleza de la actuación

Revisado el texto del Instructivo de Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales en el marco de la Emergencia Causada por el Covid 19, remitido por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., observa la Sala que corresponde a una actuación a través de la cual se dicta una serie de orientaciones y criterios o parámetros para que los funcionarios de las alcaldías locales puedan adecuar sus actuaciones y procedimientos a las condiciones laborales que ha impuesto el estado de excepción generado por la pandemia del COVID-19, y que ha obligado a desarrollar sus funciones en el domicilio personal o familiar de los funcionarios públicos y contratistas de la administración.

En tal sentido, se trataría entonces de un catálogo de orientaciones puestas o dictadas en sentido de “recomendaciones” destinadas a producir efectos *ad-intra*, esto es, solo al interior de la administración, con lo cual dicho Instructivo no correspondería a una medida “de carácter general” que corresponda al desarrollo de los decretos de estado de excepción, sometidos al control inmediato de legalidad.

En efecto, el Consejo de Estado, en auto del 29 de mayo de 2020, Exp. No. 2020-02192 (CA)A, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, indicó:

“(…) Esta Corporación, mediante providencia de 1 de abril de 2020², al estudiar la Circular 006 de 24 de marzo de 2020³, consideró que, por ser medidas dirigidas a los funcionarios y contratistas de la Entidad, no era un acto de carácter general. Así lo señaló:

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, auto de 1 de abril de 2020, C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio, núm. único de radicación 11001031500020200098000.

³ Expedida por la Directora Ejecutiva de la Fiscalía General de la Nación.

*“[...] La lectura del citado acto administrativo permite advertir que **las medidas adoptadas son de carácter particular y concreto dirigidas a las dependencias y servidores de la Fiscalía General** para viabilizar, en forma virtual, los trámites y procedimientos que corresponden al Fondo Especial para la Administración de los Bienes del organismo investigador, especialmente en el ámbito de la contratación, hasta que sea normalizada la situación de aislamiento preventivo obligatorio generado por la emergencia decretada a raíz del COVID-19.*

*Así, es claro que los parámetros establecidos para hacer viable el desarrollo de los procesos que tiene que adelantar el fondo, respecto de los bienes de propiedad de la Fiscalía General, **no constituye una decisión general y abstracta por cuanto involucra específicamente a las dependencias y servidores públicos de la entidad** en el cumplimiento de sus labores en esta materia [...]*

Este Despacho, en el marco del control inmediato de legalidad, mediante providencias de 6⁴, 8⁵, 11⁶ y 15⁷ de mayo de 2020, considero que las medidas objeto de examen no eran de carácter general, comoquiera que estaban dirigidas, las dos primeras, a los funcionarios y contratistas de unas entidades; la tercera, a los empleados de otra entidad; y la última, a los directores, gerentes y directores de unas entidades, así como a los directores de unos subsistemas de salud; es decir, a personas determinables (...) (Destacado dentro de texto).

De acuerdo a lo anterior, sería del caso indicar que el mencionado Instructivo no cumple con los requisitos para ser objeto de control inmediato de legalidad; sin embargo, se observa que, en sentido material, algunos de los criterios, instrucciones o recomendaciones de dicho documento, parecieran trascender el ámbito interno de la administración para terminar incidiendo o afectando la esfera jurídica de los administrados. Solo para efectos de verificación, se determinará si se trata de contenidos normativos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas con carácter general.

Así, el documento está dividido en tres partes generales: i) Orientaciones generales para el ejercicio de las funciones en el marco de la emergencia causada por el COVID-19; ii) Orientaciones para la continuidad de procesos en las alcaldías locales, y iii) Formulación de los Planes de Desarrollo Local y Encuentros Ciudadanos.

En tal sentido, la tercera parte incluye una serie de criterios cuyo alcance conviene precisar, para efectos del estudio señalado.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo; providencia de 6 de mayo de 2020, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, núm. único de radicación 11001031500020200113800.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo; providencia de 8 de mayo de 2020, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, núm. único de radicación 11001031500020200106100.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo; providencia de 11 de mayo de 2020, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, núm. único de radicación 11001031500020200158300.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo; providencia de 15 de mayo de 2020, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, núm. único de radicación 11001031500020200167500.

El acápite respectivo, indica:

“3. Formulación Plan de Desarrollo Local y Encuentros Ciudadanos

3.1. Encuentros ciudadanos.

En el marco de la declaración de pandemia, a través de la Circular Conjunta 009 de 2020 se realizó la modificación del cronograma para la realización de los encuentros ciudadanos establecido en la Circular Conjunta 005 del 2020 y utilización de canales virtuales para garantizar el derecho a la participación ciudadana y mitigar el riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID - 19) en Bogotá D.C.

*Con la reapertura de inscripciones a los encuentros ciudadanos, atendiendo a las especiales circunstancias de alerta epidemiológica, **se hace nueva apertura y se amplía el plazo de inscripciones a los encuentros ciudadanos; se amplía la fecha de inscripción para los Encuentros Ciudadanos del 17 de marzo al 30 de abril; por lo cual, las personas de 14 años en adelante tendrán la oportunidad de decidir en qué se invertirá el Plan de Desarrollo Local.***

La Secretaría Distrital de Planeación y el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC diseñará la metodología para que los encuentros ciudadanos sean virtuales.

Para realizar la inscripción, los ciudadanos disponen de dos herramientas digitales:

a) *www.bogota.gov.co*

b) *Vía WhatsApp Institucional: 302-4134549* **3.2. Recomendaciones generales para los encuentros ciudadanos**

Es importante que las alcaldías locales informen a través de sus canales institucionales que, el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC- invita a formarse virtualmente en la Escuela de Participación con el curso El Encuentro es Ciudadano, inscribiéndose en el link <http://www.escuela.participacionbogota.gov.co>, para obtener las herramientas normativas necesarias que permitan intervenir en las soluciones de cada comunidad.

El curso hace parte de un ciclo académico alrededor de los planes estratégicos de Bogotá, con el fin de que la ciudadanía se familiarice con la metodología, objetivos y el propósito de los Encuentros Ciudadanos.

3.2. Recomendaciones generales para los encuentros ciudadanos

a) *Consolidar un equipo que facilite el desarrollo virtual de los Encuentros Ciudadanos en cada una de sus localidades.*

b) *Garantizar los requerimientos logísticos para desarrollar los Encuentros Ciudadanos presenciales en aquellas localidades con poblaciones que tengan dificultades de acceso a las TICs, dependiendo de las medidas de salubridad que estén rigiendo al momento de desarrollo de los encuentros.*

3.3. Funcionamiento SIPSE Local

*El sistema de información SIPSE, tendrá funcionamiento habitual, no se requiere VPN para la utilización de este aplicativo en el marco del teletrabajo extraordinario por el COVID -19.
(...)”.*

Finalmente se resaltó que la Secretaría Distrital de Planeación y el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC diseñarían la metodología para que los encuentros ciudadanos sean virtuales.

Estas recomendaciones para los Encuentros Ciudadanos en el marco del Plan de Desarrollo Local, en realidad no incluye modificación del cronograma para la realización de los encuentros ciudadanos y utilización de los canales virtuales para garantizar el derecho a la participación ciudadana y mitigar el riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID - 19) en Bogotá D.C.

En tal sentido, lo que se advierte es que estas orientaciones recogen lo ya consagrado en la Circular Conjunta No. 009 del 16 de marzo de 2020, suscrita por la Secretaria Distrital de Planeación, el Secretario Distrital de Gobierno, el Secretario General de la Alcaldía y el Director General del Instituto Distrital para la Participación, IDPAC, dirigida a los secretarías de despacho y alcaldías locales, a través de la cual se modificó el cronograma para la realización de los encuentros ciudadanos establecido previamente en la Circular Conjunta No. 005 de 2020 y utilización de canales virtuales para garantizar el derecho a la participación ciudadana y mitigar el riesgo originado por la Pandemia del Covid-19. Es claro entonces que no ha sido a través de este Instructivo que se han adoptado nuevas disposiciones o modificaciones al cronograma para los encuentros ciudadanos en el marco de la política de planeación participativa, sino que la mención descrita corresponde a una medida administrativa previamente adoptada por las autoridades distritales a través de las Circulares Conjuntas Nos. 005 y 009 de 2020, las cuales incluso son anteriores a la declaratoria del E.E.E.S.E. del Gobierno Nacional.

Por este aspecto, no se está tampoco frente a un acto que suponga la adopción de decisiones como manifestación de la voluntad de la administración distrital para regular aspectos de su competencia.

ii. Fueron dictados en ejercicio de la función administrativa:

Para el caso de Bogotá, Capital de la República, es de anotar que, se encuentra organizada como Distrito Capital, su territorio se encuentra dividido en localidades y la función administrativa se encuentra a cargo de las autoridades distritales a quienes les corresponde garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a su vez, a las autoridades de las localidades, les corresponde la gestión de los asuntos propios de su territorio, de conformidad a lo preceptuado por el artículo 322 de la Constitución Política.

Así mismo, su régimen político, fiscal y administrativo es el que determina la Constitución, el régimen especial para el Distrito Capital de Bogotá y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten. En ausencia de las normas anteriores, se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios. Así, la función administrativa de Bogotá D.C., está a cargo de la Alcaldesa Mayor, quien ostenta la calidad de jefe de gobierno, representante legal y, en consecuencia, es la directora de la administración distrital, y le compete "*Ejercer la potestad reglamentaria, expidiendo los decretos, órdenes y resoluciones*

necesarios para asegurar la debida ejecución de los acuerdos.” (art. 38-4 Ley 1421 de 1993).

La Secretaría Distrital de Gobierno es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto, entre otras, la promoción de la organización y de la participación ciudadana y la coordinación de las relaciones políticas de la Administración Distrital en sus distintos niveles. Así mismo, dentro de su estructura organizacional se encuentra la Subsecretaría de Desarrollo Local – Dirección para la Gestión del Desarrollo Local (artículos 1º y 2º del Decreto 411 de 2016).

A juicio de la Sala, las medidas contempladas en el Instructivo de Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales en el marco de la Emergencia Causada por el Covid 19, fueron expedidas en desarrollo de funciones administrativas por la Subsecretaría de Gestión Local y la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local de la Secretaría Distrital de Gobierno, que hace parte de la estructura organizacional del sector central del Distrito de Bogotá, con lo cual, se cumple el segundo supuesto de procedencia.

a) Las medidas deben haber sido expedidos “durante” el estado de excepción.

El Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica fue declarado por el Presidente de la República por medio del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, publicado en la misma fecha, y con vigencia de 30 días calendario, de manera que se entiende vigente hasta el 17 de abril.

El Instructivo de Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales en el marco de la Emergencia Causada por el Covid 19, fue expedido el 27 de marzo de 2020, es decir, durante la vigencia del estado de excepción constitucional, de manera que, por este aspecto, se trataría de medidas que admitirían ser sometidas a control inmediato de legalidad, si se satisfacen los demás presupuestos exigidos por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 de la Ley 1437 de 2011.

b) Los decretos han debido expedirse en desarrollo de decretos legislativos del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (EEESE)

Por medio del Instructivo, la Subsecretaría de Gestión Local y la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá D.C., impartió *“Orientaciones generales para trabajo en casa y de continuidad de procesos misionales en las Alcaldías Locales de Bogotá D.C., en el marco de la emergencia causada por el COVID-19”*.

5.2.2. Fundamentos legales de las medidas analizadas

Los fundamentos y justificaciones invocados en el Instructivo Orientaciones generales para trabajo en casa y de continuidad de procesos misionales en las

Alcaldías Locales de Bogotá D.C., en el marco de la emergencia causada por el COVID-19, respecto al capítulo de Formulación Plan de Desarrollo Local y Encuentros Ciudadanos, son:

- Decreto Distrital No. 411 de 30 de septiembre de 2016, *“por medio del cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno”*.
- Decreto Distrital No. 084 de 12 de marzo de 2020, *“Por el cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 3 del Decreto Distrital 842 de 2018, “Por medio del cual se establece el horario de trabajo de los/las servidores/as públicos/as del sector central de la Administración Distrital y se dictan lineamientos sobre la flexibilización del horario para servidores/as en circunstancias especiales y se dictan otras disposiciones”*.
- Decreto Distrital 087 de 16 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá, D.C.”*
- Decreto Distrital 090 de 25 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 de 2020”*.
- Circular 009 del 16 de marzo de 2020, dirigida a los Secretarios de Despacho, Alcaldes y Alcaldesas Locales, Coordinadores Administrativos y Financieros, Profesionales Encargados de Planeación de las Alcaldías Locales, e Integrantes de Consejos de Planeación Local, por medio de la cual se realizó la *“modificación del cronograma para la realización de los Encuentros Ciudadanos establecido en la Circular Conjunta 005 del 2020 y utilización de canales virtuales para garantizar el derecho a la participación ciudadana y mitigar el riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID – 19)*.
- Circular 24 de 2020, dirigidas a Secretarios/as de Despacho, Directores/as de Departamentos Administrativos, Gerentes/as Presidentes/as, Directores/as de Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas Especiales, Empresas Industriales y Comerciales del Distrito, Sociedades de Economía Mixta, Sociedades Públicas, Empresas de Servicios Públicos, Empresas Sociales del Estado, cuyo asunto fue *“Lineamientos Distritales para la Contención del Virus Covid-19 en Entidades y Organismos Distritales en el marco del Decreto Distrital 081 de 2020”*.

De acuerdo a lo expuesto, encuentra la Sala que efectivamente el *Instructivo de Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales en el marco de la Emergencia Causada por el Covid 19*, es expedido con la finalidad de establecer mecanismos de actuación para el cumplimiento de la misión institucional y, en concreto, para la ejecución de las funciones a cargo de los alcaldes locales.

Así, las instrucciones y/o recomendaciones, en su mayoría, están destinadas a funcionarios y contratistas de las alcaldías locales y respecto a la modificación del cronograma para la realización de encuentros ciudadanos, la utilización de los canales virtuales para garantizar el derecho a la participación ciudadana para mitigar el riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID - 19) en Bogotá D.C. y la ampliación de fechas de inscripción, es una medida que busca implementar orientaciones generales de trabajo, pero no son propiamente decisiones que correspondan al desarrollo de un decreto legislativo dictado al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

Si bien, en el cuadro de fundamento jurídico y normativo del Instructivo se incluyó el Decreto 417 de 2020, expedido por el Presidente de la República, el desarrollo de dichos decretos, corresponde al mismo Presidente en compañía de todos sus ministros, los cuales también gozan de valor material de ley. Entonces, no podría señalarse que, actos diferentes a los decretos legislativos tengan la vocación de desarrollar el decreto declaratorio del estado de excepción constitucional pues existe una clara reserva constitucional para tales efectos en cabeza del Presidente de la República.

En tal sentido, las medidas recomendadas a implementar a través del Instructivo de Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales en el marco de la Emergencia Causada por el Covid 19, es el desarrollo de decretos distritales proferidos con la finalidad de mitigar la emergencia sanitaria, declarada en Decreto Distrital 087 de 2020.

En esa secuencia, de esta revisión *prima facie*, se advierte es que el Instructivo de Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales en el marco de la Emergencia Causada por el Covid 19 en cuestión no corresponde a una norma de desarrollo de alguno de los decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional relacionados con el estado de excepción de que trata el Decreto 417 de 2020. Si bien se cita éste último Decreto Nacional como antecedente, se hace sólo para **la comprobación de la situación de hecho que respalda a nivel distrital las medidas de aislamiento dispuestas** pero, más allá de esto, dichas orientaciones se inscriben en el ámbito de las atribuciones ordinarias propias de los alcaldes y, por delegación de éstos, en sus secretarios de despacho, en el marco del Decreto Ley 1421 de 1993.

En consecuencia, la Sala Plena encuentra que el Control Inmediato de Legalidad en el presente asunto resulta improcedente, y así se declarará, sin perjuicio de la procedencia de los otros medios de control dispuestos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Finalmente, se precisa que la presente providencia será suscrita por la Presidenta de la Corporación y el Magistrado Ponente, según fue decidido en sesión de sala del 31 de marzo de 2020, una vez hubiere sido aprobada por la mayoría reglamentaria. En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley,

FALLA:

PRIMERO: Declarar improcedente el Control Inmediato de Legalidad del *Instructivo de Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales en el marco de la Emergencia Causada por el Covid 19*, proferido por la Subsecretaría de Gestión Local de la Dirección para la Gestión de Desarrollo Local de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá D.C., de conformidad con las consideraciones expuestas.

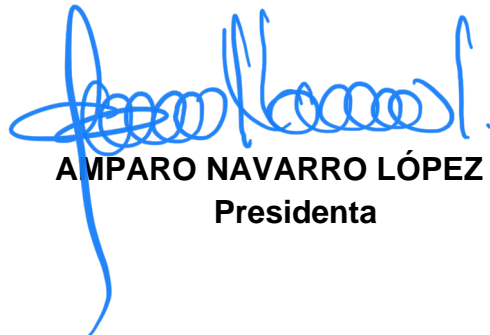
SEGUNDO: Por la Secretaría de la Sección Tercera – Subsección “C” de este Tribunal, **NOTIFICAR** esta providencia al Secretario Distrital de Gobierno de Bogotá D.C. y a la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., por los medios electrónicos autorizados para el particular.

TERCERO: Por la Secretaría de la Subsección “C” de la Sección Tercera de este Tribunal, **PUBLICAR** esta providencia en la página web de la rama judicial en la sección denominada “Medidas COVID19”, o en la plataforma autorizada para tales efectos.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



FERNANDO IREGUI CAMELO
Magistrado Ponente



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta

JMSM