



Radicado: 11001 0315 000 2020 01582 00  
Control inmediato de legalidad

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**SALA 18 ESPECIAL DE DECISION**

**Bogotá D.C., cinco (5) de mayo de dos mil veinte (2020)**

**Radicación:** 11001 0315 000 2020 01582 00  
**Entidad que expide el acto:** Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares (CSFFMM)  
**Asunto:** Control inmediato de legalidad de la **Circular nro. 002 CSFFMM-DGE-SGE-GHU** de 3 de abril de 2020, con asunto «disposición trabajo en casa y disponibilidad para atender requerimientos»

**AUTO QUE AVOCA**

---

**ANTECEDENTES**


Por reparto de 29 de abril de 2020, correspondió al Despacho el conocimiento de la Circular nro. 002 de 3 de abril de 2020, proferida por la Dirección General del Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares (en adelante, CSFFMM), por medio de la cual se regula la disposición de trabajo en casa y la disponibilidad para atender requerimientos, dirigida al Subdirector General, Administradores Seccionales y Jefes de Proceso, en aras de estudiar si sobre ella se debe efectuar el control automático de legalidad consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (en adelante, CPACA), que establece lo siguiente:

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



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

El contenido del acto remitido a esta Corporación es el siguiente:

	<b>CIRCULAR</b>
---	-----------------

Bogotá, D.C., 03 de abril de 2020

No. 002 CSFFMM-DGE- SGE-GHU

**ASUNTO: DISPOSICIÓN TRABAJO EN CASA Y DISPONIBILIDAD PARA ATENDER REQUERIMIENTOS**

**AL: SUBDIRECTOR GENERAL, ADMINISTRADORES SECCIONALES Y JEFES DE PROCESO – CSFFMM**

*La Dirección General del Circulo de Suboficiales de las Fuerzas Militares CSFFMM, asumiendo el compromiso y la responsabilidad social corporativa de contribuir con la mitigación de la propagación del COVID-19, adopta las siguientes medidas de carácter temporal y excepcional acogiéndose a los lineamientos establecidos desde las entidades gubernamentales como parte de la contingencia a la emergencia sanitaria por el coronavirus COVID-19, por lo que con el propósito de proteger la salud, el aislamiento físico del personal y mantener en funcionamiento algunas actividades administrativas de la organización, en ese sentido ha dispuesto lo siguiente:*

**SERVIDORES PUBLICOS (MILITARES Y CIVILES NOMBRADOS)**

- 1. En concordancia con el artículo tercero del Decreto No 491 del 28 de marzo de 2020, se debe continuar con la medida establecida que el personal militar y civil nombrado en comisión en el CSFFMM, que sea necesario, preste servicio mediante la modalidad de trabajo en casa utilizando las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.*
- 2. Para contribuir con el distanciamiento social y garantizar la prestación del servicio presencial en los casos estrictamente necesarios, se debe continuar estableciendo turnos diarios de tal manera que se pueda atender servicios de guardia, coordinación administrativa y logística, revisión de la seguridad de instalaciones, mantenimiento preventivo de áreas y equipos que lo requieran.*
- 3. El personal militar y civil que no sea requerido presencialmente debe permanecer en sus hogares cumpliendo el aislamiento preventivo; con disponibilidad de desplazamiento a las instalaciones del CSFFMM o para atender cualquier requerimiento vía telefónica o correo electrónico.*

**EMPLEADOS Y PASANTES**

- 1. Con relación a los empleados que retoman de vacaciones, licencia, sanción o incapacidad y en concordancia el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 deben*

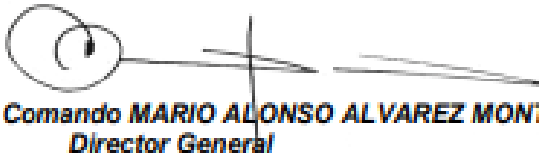


*continuar en sus hogares en aislamiento preventivo social obligatorio hasta nueva orden.*

- 2. Los empleados que regresan después de alguna novedad relacionada en el numeral anterior y que de acuerdo a sus responsabilidades pueden realizar trabajo en casa; coordinarán con cada Jefe de Proceso, para que le sean asignadas las tareas. Se deberá informar a la Dirección General la relación del personal que se encuentra en dicho estado (trabajo en casa) y enviar copia al correo electrónico [mirian.figueroa@circulo.mil.co](mailto:mirian.figueroa@circulo.mil.co). Es importante que cada Jefe de Proceso se asegure que dicho personal tenga los medios tecnológicos y de comunicación necesarios, de lo contrario quedaran bajo la figura de aislamiento preventivo remunerado.*
- 3. Se le recuerda al personal que está cumpliendo con el aislamiento preventivo obligatorio en sus hogares, que se encuentran realizando trabajo en casa, que deberán estar disponibles vía telefónica y correos institucionales, de lunes a viernes en el horario comprendido entre las 07:00 horas hasta las 17:00 horas, sin embargo en los casos que se requieran en otro horario por situaciones extraordinarias o quienes prestan servicio de apoyo tecnológico deberán estar atentos al llamado en el momento que se requiera, aclarándose que se trata de una situación excepcional que requiere de la colaboración de todos, dicha disponibilidad debe ser desde y hacia el Director General, Subdirector General, Administrador Seccional, Subadministrador Seccional y entre Jefes de Proceso. Así mismo se recomienda que cada Jefe de Proceso identifique las tareas pendientes que se tienen con el fin de ir las adelantando durante el aislamiento de tal manera que una vez se supere la emergencia se pueda continuar prestando el servicio, bajo el menor traumatismo posible.*
- 4. Para los pasantes con novedad de suspensión del contrato de aprendizaje, si bien se suspendieron los contratos de aprendizaje durante la contingencia, se deberá continuar realizando el aporte de la Seguridad Social correspondiente.*

*Finalmente, se recuerda a cada Administrador Seccional y Jefes de Proceso de Colina Campestra, continuar teniendo contacto diario con los empleados a cargo, con el fin de conocer el estado de salud integral tanto personal como familiar que se encuentran e informar cualquier novedad que ocurra.*

*Atentamente,*



**Sargento Mayor de Comando MARIO ALONSO ALVAREZ MONTES**  
**Director General**

Elaboró: Ester Rengifo Cano  
Jefe Gestión Humana

Revisó: Maira Chaparro Gómez  
Jefe Oficina Jurídica

## **CONSIDERACIONES:**

### **1. Sobre las reglas aplicables al control inmediato de legalidad**

De conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Constitución Política, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en sus artículos 212 y 213, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el



Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

También, en el párrafo único de la disposición referida, se reguló que el Gobierno deberá enviar a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de dichas facultades para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

Sobre los «decretos legislativos», la Corte Constitucional ha expresado que son aquellos que expide el Presidente de la República, tanto para declarar los estados de excepción, previstos en los artículos 212 a 215 de la Constitución Política, como aquellos mediante los cuales hace uso de las atribuciones legislativas de que queda revestido por su declaratoria. A este respecto, en sentencia C-802 de 2002, refiriéndose al estado de conmoción interior, precisó lo siguiente:

“c) No cabe duda, además, que el decreto declaratorio del estado de conmoción interior tiene la fuerza y el valor material de la ley, pues es un acto que produce innegables efectos jurídicos, toda vez que habilita al Presidente de la República para ejercer facultades legislativas excepcionales, para tomar medidas como legislador extraordinario bajo un régimen jurídico de anormalidad. Es claro que en virtud del decreto declaratorio de la conmoción existe una competencia legislativa que se radica en el ejecutivo. El rango legislativo de este decreto no se deriva del hecho de que no suspenda ninguna ley, pues se pueden dictar decretos legislativos que no requieren suspender una ley, tal como ocurre con aquellos que, *verbi gratia*, decretan un impuesto.



**En suma, , debe concluir la Corte que la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: Los declarativos del estado de conmoción, con fuerza de ley porque constituyen una auto habilitación para legislar y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales.”** (Negrillas ajenas al texto original)

En ese sentido, dicha Corporación señaló que: *“e) La Corte es el juez constitucional de los estados de excepción. La Carta Política confía a la Corte Constitucional la competencia para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad tanto de la declaratoria de la conmoción interior como de las medidas que el Gobierno expida a su amparo”,* advirtiendo, en todo caso, que *“otra es la situación referente a 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, cuyo control se confía a la Jurisdicción contencioso administrativa (arts. 237 de la C.P. y 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción)”*.

En armonía con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup>, *“Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”,* el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 establece, precisamente, que 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 el Código Contencioso Administrativo de lo Contencioso Administrativo.

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.

---

<sup>1</sup> “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.”





La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de marzo de 2012, destacó que «*el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción*»<sup>2</sup>. (Subrayas agregadas)

De acuerdo con lo anterior, es claro que **el control inmediato de legalidad** asignado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en particular, al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>3</sup>, **se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción por parte de autoridades de carácter nacional.**

Ahora bien, cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen *decretos legislativos*, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional **al amparo del decreto que declara el estado de excepción**, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues su desarrollo inmediato no se produce a través de actos administrativos generales.

En efecto, de acuerdo con el esquema constitucional atrás referido, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “*conjurar la crisis*” e “*impedir la extensión de sus efectos*” y que se

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, decisión de 5 de marzo de 2012, Rad, 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

<sup>3</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 111, numeral 8.



deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”.

Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual resulta pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República y desarrollada por una autoridad nacional.

## **2. El acto administrativo enviado a la Corporación para su control**

### **2.1. La naturaleza jurídica del Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares**

De conformidad con el Decreto 1083 de 11 de junio de 1987 <sup>4</sup>, proferido por el Ministro de Defensa Nacional, se regula que el Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares (antes denominado Club de Suboficiales de las Fuerzas Militares) fue creado por el Decreto Ejecutivo nro. 1826 de 1962 como una Sección del Club Militar y como Dependencia del Ministerio de Guerra. (Énfasis del Despacho).

A su vez, dentro del Sector de Defensa Nacional, como entidad adscrita del nivel descentralizado por servicios, se encuentra el Club Militar como establecimiento público del orden nacional, según lo consagrado en el Decreto 2336 de 1971 <sup>5</sup>, razón por la que el Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares es una Sección de dicho organismo público y, por ende, la naturaleza del ejercicio de sus funciones coincide con la expresión de una facultad administrativa de una entidad del orden nacional.

---

<sup>4</sup> “Por el cual se aprueba un Acuerdo de la Junta Directiva del Club de Suboficiales de las Fuerzas Militares”

<sup>5</sup> “Por el cual se reorganiza el Club Militar.” Artículo 1°: Modificado por el artículo 1° del Decreto 2164 de 1984. EL Club Militar, creado por la Ley 124 de 1948 y reorganizado por el Decreto N° 146 de 1960, **es un Establecimiento Público** esto es, un organismo dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente que tiene por objeto facilitar a los Oficiales en actividad y en retiro de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, los medios para su recreación y el fortalecimiento de los vínculos de compañerismo.



En virtud de lo anterior, al ser el Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares una Sección de un establecimiento público del orden nacional, la circular expedida es la expresión de una facultad administrativa de una autoridad del orden nacional, razón por la que se cumple uno de los presupuestos para que el Consejo de Estado analice la admisibilidad del medio de control inmediato de legalidad.

## **2.2. El acto bajo estudio**

La **Circular nro. 002 de 3 de abril de 2020** dispone medidas dirigidas a los servidores públicos, militares y civiles nombrados que pertenecen a dicho establecimiento público, así como a empleados en general (también menciona, en particular, a aquellos que retornan de vacaciones, licencias, sanciones o incapacidades) y a pasantes, sin que se individualice a ninguno de ellos, razón por la que el acto tiene un carácter general.

En su contenido expresa que las medidas adoptadas se toman, entre otras consideraciones, «en concordancia con el artículo tercero del Decreto No 491 del 28 de marzo de 2020» (sic), *“por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»*, cuya naturaleza es la de un Decreto Legislativo dictado al amparo de la declaratoria del estado de excepción, y el propósito de la Circular nro. 002 de 3 abril de 2020 es reglamentar dicho decreto legislativo con reglas específicas para el Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares.

De lo anterior se puede concluir que se trata de un acto administrativo de carácter general expedido por una autoridad del orden nacional, en desarrollo de un decreto legislativo, razón por la cual se procederá a avocar su conocimiento.

**En mérito de lo expuesto, el Despacho**

**RESUELVE:**





**PRIMERO.- AVOCAR CONOCIMIENTO**, en única instancia, de la Circular nro. 002 de 3 de abril de 2020, por medio de la cual se disponen reglas de trabajo en casa y disponibilidad para atender requerimientos, de la parte identificada con el título “**servidores públicos (militares y civiles nombrados) numerales 1, 2 y 3**”, con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA, según lo analizado *ut supra* §2.2.1.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente decisión al Director General del Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares, CSFFMM, o a quien éste haya delegado la facultad de notificarse de las decisiones judiciales, bien sea de manera personal o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado al correo [notijudiciales@circulo.mil.co](mailto:notijudiciales@circulo.mil.co), de conformidad con lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

**TERCERO: NOTIFICAR** la presente decisión al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o a quien este haya delegado la facultad de notificarse de las decisiones judiciales, bien sea de manera personal o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012.

**CUARTO: NOTIFICAR** la presente decisión al Ministerio Público, bien sea de manera personal o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 185 del CPACA.

**QUINTO: INFORMAR** a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso, por medio de aviso fijado en la Secretaría General del Consejo de Estado por el término de diez (10) días, y a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría, de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 185 y en el artículo 186 del CPACA; lapso durante el cual cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Circular nro. 002 de 3 de abril de 2020, expedida por la Dirección General del Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares. El citado aviso se



deberá publicar, por ese mismo término, en el sitio *web* de esta Corporación y de la Rama Judicial.

**SSEXTO: INVITAR**, a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General, a las entidades públicas, organizaciones privadas y expertos en materia de establecimientos públicos de naturaleza militar, para que, si desean intervenir, presenten su concepto sobre este asunto dentro de los diez (10) días siguientes a la publicación de esta providencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 185 del CPACA.

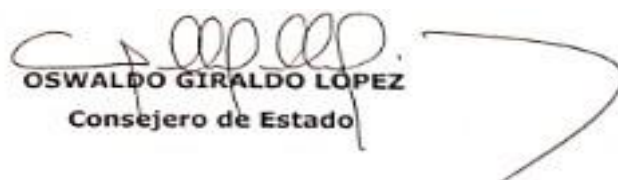
**SSEXTIMO: OFICIAR** a la Dirección General del Círculo de Suboficiales de las Fuerzas Militares, con el fin de que remita, en medio magnético, copia de los antecedentes administrativos que sirvieron de fundamento a la Circular nro. 002 de 3 de abril de 2020, o de cualquier otro documento que hubiere sido relevante para expedir dicho acto administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 185 del CPACA. Para el efecto, se le concede un término de diez (10) días, contados desde la fecha en que reciba el correspondiente oficio.

**SSEXTAVO: ORDENAR** a la Secretaría General de esta Corporación que, vencido el término de que trata el numeral 4 del artículo 185 del CPACA, remita el asunto al Ministerio Público para que, dentro de los diez (10) días siguientes, rinda su concepto, de conformidad con lo previsto en el numeral 5 de esta misma norma.

**SSEXVENO: DISPONER** la siguiente cuenta de correo electrónico del Consejo de Estado para el recibo de oficios, memoriales, escritos, pruebas documentales y demás, relacionados con el presente trámite judicial:

[secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co](mailto:secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co)

**Notifíquese y cúmplase.**

  
OSWALDO GIRALDO LOPEZ  
Consejero de Estado