



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N° 16

CONSEJERO PONENTE: NICOLAS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020)

Radicación: 11001 03 15 000 2020 1136 00
Referencia: Control Inmediato de Legalidad de la Circular 0014 del 18 de marzo de 2020, proferida por la Dirección General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del proceso de control inmediato de legalidad del acto administrativo de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 111 numeral 8 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

I. ANTECEDENTES

1. Por medio del Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y por el término de 30 días calendario, *“para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19”*¹.
2. Con la Circular No. 014 de 18 de marzo de 2020, la Dirección General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) dispuso la *“ampliación medidas de prevención y contención COVID-19”*.
3. En la Secretaría General del Consejo de Estado fue recibido el oficio No. OAJ-RO-0264-2020, mediante el cual la UNGRD remitió una copia de la circular señalada en el numeral anterior, para efectos de que, de ser el caso, se adelante el control inmediato de legalidad del acto en cuestión.

¹ Publicado en el Diario Oficial No. 51259 de 17 de marzo de 2020.



4. De acuerdo con las reglas de reparto previstas en el Reglamento del Consejo de Estado, el presente asunto ingresó a este Despacho el 16 de abril de 2020 para adelantar el trámite de rigor.

II. CONSIDERACIONES

1. Según lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 2004, *“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”*².

De manera armónica, el numeral 8 del artículo 111 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que corresponde a la Sala Plena del Consejo de Estado conocer de estos actos administrativos, en ejercicio de la facultad de efectuar *“el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción”*.

2. De acuerdo con las disposiciones en cita, para determinar si hay lugar o no a adelantar ese control respecto de determinado acto administrativo, resulta necesario establecer: (i) que se trate de una medida adoptada por una autoridad del orden nacional en ejercicio de función administrativa; (ii) que esa medida tenga carácter general; y (iii) que haya sido expedida en desarrollo de decretos legislativos durante el estado de excepción.

3. Pues bien, en el presente caso, el Despacho encuentra que:

i) La Circular 014 de 18 de marzo de 2020 es, efectivamente, un acto expedido por una autoridad del orden nacional, atendiendo a la naturaleza de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y según se desprende del artículo 1º del Decreto 4147 de 2011. Además, este acto fue proferido en ejercicio de función administrativa.

² Artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la ley 137 de 1994.



ii) En cuanto a que sea una medida de carácter general, se advierte que si bien la Circular en cuestión contiene instrucciones con fin el *“propender por el cuidado de la salud de los funcionarios, colaboradores y sus familias”*, dichas instrucciones, en realidad, fueron consignadas en decisiones anteriores de la UNGRD, adoptadas mediante las Circulares Internas No. 007 de 3 de marzo de 2020, 009 de 12 de marzo de 2020 y 011 de 16 de marzo de 2020, de manera que la Circular 014 se limita a disponer la ampliación de esas medidas.

Todas estas Circulares fueron proferidas con anterioridad a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica establecida con el Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020, al amparo de directrices fijadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, específicamente, de la Resolución No. 00380 de 10 de marzo de 2020, mediante la cual se adoptaron medidas preventivas de aislamiento, y de la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, por la cual se declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del COVID-19 y en la que se dispuso de manera expresa *“ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo”*.

En este sentido, la Circular analizada, más que contener verdaderas *medidas* u órdenes, se limita a reiterar lo señalado en otros actos y a insistir en su cumplimiento.

iii) Esto se relaciona, además, con el tercero de los requisitos del control automático de legalidad: que el acto haya sido expedido con fundamento en un estado de excepción o en desarrollo de un decreto legislativo.

Como atrás se indicó, analizado el contenido de la Circular 0014 de 18 de marzo de 2020 no se aprecia que esta haya sido dictada al amparo de algún decreto legislativo proferido durante el Estado de Excepción, no solo porque ninguna referencia específica se incluyó en los fundamentos jurídicos del acto, sino porque, si bien las instrucciones impartidas guardan relación con las causas que dieron lugar



a la expedición del Decreto 417 de 2020, ninguna de ellas constituye un desarrollo de sus preceptos.

De hecho, como se anotó, en el acto analizado solo se citan como fundamento circulares y resoluciones internas dictadas todas con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción.

Así las cosas, como quiera que no se cumplen los requisitos previstos tanto en la Ley 137 de 2004 como en la Ley 1437 de 2011, debe concluirse que este acto no está sujeto a control inmediato de legalidad. No obstante, se advierte que respecto de la Circular 014 de 18 de marzo de 2020 se podrá promover, a petición de parte y a través de los otros medios de control pertinentes, el juicio de legalidad que en derecho corresponda.

En consecuencia, el Despacho,

RESUELVE:

PRIMERO. NO AVOCAR CONOCIMIENTO de la Circular 0014 de 18 de marzo de 2020, expedida por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, con fines de control inmediato de legalidad.

SEGUNDO. NOTIFICAR al Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres la presente providencia.

TERCERO. ORDENAR QUE SE COMUNIQUE, a través de publicación en la página web del Consejo de Estado y de la Rama Judicial, la presente decisión.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE y CÚMPLASE,

NICOLÁS YEPES CORRALES
Consejero
(original firmado)