

República de Colombia



Tribunal Administrativo de Antioquia
Sala Segunda de Oralidad
Magistrada Ponente: Gloria María Gómez Montoya

MEDELLÍN, CINCO (5) DE MAYO DE DOS MIL VEINTE (2020)

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	CIRCULAR No. 027 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01350 00
ASUNTO	NO EJERCER CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Procede el Despacho a estudiar la admisión del medio de control inmediato de legalidad de la **Circular No. 27 del 30 de marzo de 2020 expedido por la Secretaría de Servicios Administrativos del Municipio de Copacabana**, que por efectos de reparto correspondió a este Despacho.

CONSIDERACIONES

1.- El art. 136 del CPACA, establece:

ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los 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.

2.- Uno de los Estados de Excepción que consagra la Constitución Política, es el **ESTADO DE EMERGENCIA** regulado en el art. 215, así:

ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 (Estado de Guerra Exterior) y 213 (Estado de Conmoción interna) 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

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	CIRCULAR No. 027 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01350 00

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. (...)”

3.- En desarrollo de las disposiciones constitucionales que consagran los Estados de Excepción, el legislador expidió la ley 137 de 1994, que en su art. 20 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 enviaran los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

4.- Nótese que las normas hacen referencia al desarrollo de **decretos legislativos**, que son aquellos con fuerza de ley, que expide el Presidente de la República en ejercicio de “facultades legislativas extraordinarias”¹, bajo circunstancias excepcionales, como lo es un Estado de Emergencia.

5.- Ahora, de conformidad con lo anterior, sólo son objeto del medio de control inmediato de legalidad, **las medidas que cumplan de manera concurrente, los siguientes requisitos:**

- ✓ Que sean de carácter general
- ✓ Que se profieran en ejercicio de función administrativa luego de que sea declarado el Estado de Excepción por parte del Presidente de la República.

¹ Sentencia C-253-17

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	CIRCULAR No. 027 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01350 00

- ✓ Que **desarrolle los decretos legislativos** expedidos durante el Estado de Excepción, los cuales son *“destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.”*

6.- En la actualidad, el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, expidió el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020** *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*; lo que significa que sólo son objeto del medio de control de legalidad, las medidas proferidas con fundamento y en desarrollo de este Decreto Legislativo y otros que expida el Gobierno Nacional, durante el Estado de Excepción.

7.- En el caso concreto, El Secretario de Servicios Administrativos (E) del Municipio de Copacabana expidió **la Circular No. 027** en la cual se ocupa de: *“Cumplimiento de funciones en casa y fuera de casa”*, dirigida a los *“servidores públicos de la Administración Municipal”*.

Analizando el contenido de la circular, se observa que allí la autoridad municipal, con fundamento en la Directiva Presidencial 02 del 12 de marzo de 2020, los Decretos 417 y 457 de 2020, la Ley 734 de 2020 y el Decreto 051 de 2018, **le recuerda a los servidores públicos de la administración municipal que están en servicio activo**, lo siguiente:

- *“...su permanente deber de prestar el servicio y cumplir las funciones de su empleo, sea en la modalidad de trabajo en casa o fuera de casa.”*
- *“... no sólo debemos seguir trabajando sino que además poner toda nuestra mejor disposición para continuar con las tareas y trabajos que hasta hace unos días veníamos desarrollando en los puestos de trabajo de la Alcaldía”*
- *“Por tanto, a los funcionarios que están realizando trabajo en casa, deben mantener contacto permanente con sus jefes inmediatos durante la jornada laboral, cumpliendo con el tiempo de trabajo remunerado...”*
- *“Los jefe inmediatos deben garantizar que el persona a su cargo este ejerciendo sus funciones, para esto deberá aplicar los mecanismos de control correspondientes...”*
- *“Independiente de que la mayoría de los servidores este cumpliendo sus funciones con trabajo en casa, esto no nos exonera de atender las PQRDS que llegan a la Administración Municipal diariamente...”*

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	CIRCULAR No. 027 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01350 00

De otro lado, solicita a los jefes inmediatos que en caso de que el servicio no sea prestado o se afecte el cumplimiento de funciones, reporte la situación.

8.- Como puede verse, aunque en la circular se cita el decreto legislativo expedido por el Presidente de la República mediante el cual declaró el Estado de Emergencia (Decreto 417 de 2020), no puede considerarse acto administrativo susceptible de control judicial, pues lo allí dispuesto no crea, no extingue ni modifica situaciones jurídicas.

En este caso, lo que hizo la autoridad municipal fue **recordar las obligaciones a cargo de los funcionarios públicos** que están ejerciendo su labores en la modalidad de trabajo en casa o fuera de casa, como le corresponde en calidad de nominadora, pero en ningún momento está creando medidas que desarrollen facultades extraordinarias derivadas de los Decretos Legislativos expedidos en desarrollo del Estado de Emergencia actual; por tanto, dicha Circular escapa del control inmediato de legalidad, ya que no reúne las exigencias legales.

Esta tesis tiene sustento en pronunciamiento del Consejo de Estado que en un caso similar, mediante la cual decidió no avocar conocimiento del control inmediato de legalidad respecto a una circular externa expedida por la Ministra del Interior, con los siguientes planteamientos:

“i) No adopta ningún tipo de medida que cree, modifique o extinga situaciones jurídicas; por el contrario, contiene una recomendación dirigida a los concejos municipales y distritales para que, de conformidad con las normas legales, reglamentos y realicen las sesiones de manera virtual.

En ese orden de ideas, no es una decisión o acto de contenido general que tenga la virtualidad de alterar o modificar situaciones jurídicas.

ii) Si bien la circular guarda identidad material con los móviles de la expedición de los decretos legislativos, lo cierto es que no desarrolla su contenido normativo, puesto que se limita a reiterar el contenido del artículo 23 de la Ley 136 de 1994, sin producir efectos jurídicos frente a los administrados y respecto de las autoridades públicas a las cuales se dirige²”³.

² Al respecto consultar: auto del 31 de marzo de 2020, exp. 2020-00955, M.P. Martín Bermúdez Muñoz.

³ Consejo de Estado. Sala Plena. M. P. Adriana Marin . auto del 20 de abril de 2020, Radicado No. 11001-03-15-000-2020-01101-00

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	CIRCULAR No. 027 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01350 00

En conclusión, no todo acto que se expida en razón de la declaratoria de emergencia es pasible de control inmediato de legalidad, pues las facultades constitucionales y legales de estos servidores públicos no se encuentran suspendidas. De acuerdo con el mismo artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, la competencia se activa respecto de actos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos del estado de Emergencia Constitucional.

En mérito de lo expuesto, **LA SALA SEGUNDA DE ORALIDAD DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

- 1.- NO EJERCER CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD** de la **la Circular No. 027** cuyo asunto es: *"Cumplimiento de funciones en casa y fuera de casa"*.
- 2.- NOTIFICAR personalmente** al señor Procurador Judicial delegado ante el Tribunal y al Secretario de Servicios Administrativos (E) del Municipio de Copacabana, el contenido del presente auto.
- 3.- EJECUTORIADA ESTA PROVIDENCIA**, archívese el expediente.

NOTIFIQUESE,


GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
MAGISTRADA

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	CIRCULAR No. 027 DEL MUNICIPIO DE COPACABANA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01350 00

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY**

6 DE MAYO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARIA GENERAL