



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA TERCERA DE ORALIDAD
MAGISTRADA PONENTE: YOLANDA OBANDO MONTES

Medellín, cinco (5) de mayo de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA	
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01336 00
MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE	BIBLIOTECA PÚBLICA PILOTO
DEMANDADO	CIRCULAR INFORMATIVA 202050019 DE 2020
DECISIÓN	No avoca

Revisada la circular remitida por la BIBLIOTECA PÚBLICA PILOTO, en el marco de lo establecido en los artículos 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Despacho se abstendrá de avocar conocimiento, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

1. En el marco de la contingencia de COVID-19 se recibió por intermedio de la Secretaría de la Corporación, previo reparto, vía correo electrónico, CIRCULAR INFORMATIVA 202050019 DE 2020 cuyo asunto se identifica como “DOCUMENTACIÓN DE PLANES DE TRABAJO EN CASA POR DEPENDENCIA - CONTINGENCIA – FORMATOS F-GE-18 Y F-GH-65” a efectos que se adelante control inmediato de legalidad en los términos de los artículos 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
2. Al respecto, debe precisarse que el control inmediato de legalidad es un control obligatorio de todas las medidas de carácter general que se profieran como desarrollo de los decretos legislativos que se expidan durante los Estados de Excepción, se trata pues, de un control reservado para los actos de contenido general que desarrollen o reglamenten un decreto legislativo en un contexto que otorga poderes excepcionales al Ejecutivo.

Los Estados de Excepción se establecieron en el Capítulo 6 de la Constitución Política bajo 3 figuras: (i) Estado de Guerra Exterior, (ii) Estado de Conmoción Interior y (iii) Estado de Emergencia. A este último Estado de Excepción se acude cuando se está afectando de manera grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país, para lo cual requiere la firma de todos los ministros y motivación suficiente. En el marco de este Estado de Excepción, el Presidente puede proferir decretos con fuerza de ley

denominados decretos legislativos, los cuales, están sometidos al control inmediato de constitucionalidad. Cuando las autoridades nacionales y territoriales profieran medidas de carácter general en desarrollo o para reglamentar tales decretos legislativos, tales actos también están sometidos al control inmediato de legalidad.

Este control presenta unas características, debe realizarse de manera inmediata y automática, por lo que la autoridad debe remitir el acto dentro de las 48 horas siguientes, o de lo contrario, se avocará de oficio su conocimiento.

Por la naturaleza de este control, está reservado para un tipo de medidas de carácter general relacionadas con medidas legislativas excepcionales: actos que pretendan desarrollar decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción. Esto supone la declaratoria previa de un Estado de Excepción y que el decreto esté relacionado (porque desarrolla o reglamenta) un decreto legislativo proferido en el marco de dicho Estado de Excepción.

En efecto, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo 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.

El Consejo de Estado ha señalado:

"De la normativa transcrita [artículo 20 de la Ley 137 de 1994] supra la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber: Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial

de la autoridad que expide el acto respectivo. Es así como los proferidos por autoridades nacionales son de la competencia del Consejo de Estado, específicamente, a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, atendiendo los artículos 37, numeral 2.º de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996 y 97, numeral 2.º, del Código Contencioso Administrativo, por cuanto disponen que esta Sala tendrá entre sus funciones la de conocer de todos los procesos cuyo juzgamiento atribuya la ley al Consejo de Estado y que específicamente no se hayan asignado a las secciones.”¹

3. Descendiendo al caso bajo análisis, este Despacho se abstendrá de dar trámite al control inmediato de legalidad de CIRCULAR INFORMATIVA 202050019 DE 2020 por cuanto:

A través de este acto, la BIBLIOTECA PÚBLICA PILOTO informa a sus empleados y servidores la necesidad de diligenciar una serie de formatos relacionados con la organización del trabajo, necesarios para el trabajo en casa, pero no desarrolla ni reglamenta decretos legislativos. En efecto, como se indicó, el control inmediato de legalidad de un acto, supone, por lo menos, que el mismo haya sido proferido en el marco de un Estado de Excepción, y dado que en el presente caso, esta circular fue proferida sin consideración a dicha declaratoria – formal o materialmente -, no tiene competencia esta Corporación para avocar conocimiento y ordenar el trámite del control inmediato de legalidad en este caso.

Pese a que este acto fue proferido el 31 de marzo de 2020, esto es, con posterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción mediante el Decreto 417, de su contenido se avizora que no fue expedida con ocasión de dicha declaratoria, pues ni siquiera a ésta se refiere formalmente; ni materialmente se encuentra relacionada con las facultades excepcionales propias del Estado de Excepción, sino en el marco de la emergencia sanitaria que supone adoptar medidas en relación con la organización del trabajo en casa, potestad ordinaria dentro de los establecimientos públicos. En efecto, no se trata de una potestad reglamentaria o el ejercicio de acto administrativo general regla, que desarrolle los decretos legislativos que se han dictado con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica..

Ninguno de los fundamentos citados para proferir la circular ostenta la naturaleza de decreto legislativo y se está haciendo uso de las funciones ordinarias para indicar las directrices allí consignadas. No quiere decir ello que las medidas adoptadas hayan sido adoptadas conforme al ordenamiento jurídico, sino que este medio de control no

¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Bogotá, D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00

procede frente a tal acto por no haber sido formal ni materialmente proferido en el marco del Estado de Excepción, pues ni de su contenido formal ni material puede derivarse que se esté desarrollando una disposición proferida en el marco del Estado de Emergencia.

Al respecto, resultan pertinentes las recientes consideraciones del H. Consejo de Estado en las que indicó:

"Así las cosas, de la regulación mencionada, se determina claramente, que el control inmediato de legalidad, asignado al Consejo de Estado, pende en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales: un factor subjetivo de autoría, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional; un factor de objeto, que recaiga sobre acto administrativo general y un factor de motivación o causa y es que provenga o devenga, del ejercicio de la "función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción" (art. 136 inc. 1° CPACA).

(...)

*Es claro, entonces, que el Consejo de Estado no es competente para avocar de oficio, el conocimiento del asunto por vía del control inmediato de legalidad de la RESOLUCIÓN 423 DE 2020, por no reunirse el factor de motivación que se sustenta en que los actos generales administrativos deben provenir, devenir y derivarse del desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción."*²

Además de lo expuesto, debe resaltarse que existe una discusión jurisprudencial en relación con qué tipo de actos son susceptibles de este control, esto es, solo actos administrativos o también actos internos de la administración que no creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas. Sin necesidad de agotar esta discusión, considera este Despacho que bajo cualquier postura que se adopte, esta circular no puede ser objeto de control inmediato de legalidad, porque "Las instrucciones se limitan a señalar esquemas y medios de acción puramente operacionales para garantizar los flujos de información y documentos requeridos para mantener la continuidad de la funciones y competencias a cargo del DANE, lo cual se enmarca en el ámbito de la discrecionalidad propia de la dirección y organización interna, en la medida en que se dirige a orientar la realización de funciones y tareas específicas y el uso de las herramientas tecnológicas para cumplir con funciones."³

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No 4. Magistrada ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ. Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-00950-00

³ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA ESPECIAL DE DECISIÓN. Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE. Bogotá D.C., tres (3) de abril de dos mil veinte (2020)

De esta manera, no se advierte que la circular tenga relación formal o material con el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, no está desarrollando ni reglamentando ninguno de los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno en el marco del Estado de Excepción, sino que expresamente el decreto se refiere a facultades ordinarias cuyo fundamento no toma del Estado de Excepción; se trata del desarrollo de medidas para la emergencia sanitaria, la cual no puede confundirse con la declaratoria del Estado de Excepción.

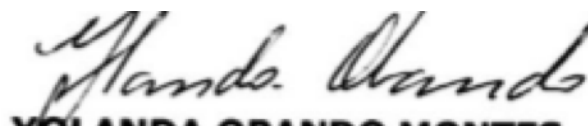
Por las razones anotadas, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA – SALA UNITARIA DE ORALIDAD,**

RESUELVE:

PRIMERO: ABSTENERSE de avocar conocimiento y ordenar el trámite del control inmediato de legalidad de CIRCULAR INFORMATIVA 202050019 DE 2020 proferida por la Subdirectora de Planeación Estratégica y Desarrollo Organizacional de la Biblioteca Pública Piloto, por no ser un asunto susceptible de este control, de conformidad con las razones expuestas.

SEGUNDO.- REMITIR copia de esta providencia a la BIBLIOTECA PÚBLICA PILOTO vía correo electrónico y ordenar su comunicación en el sitio web de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


YOLANDA OBANDO MONTES

MAGISTRADA

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

7 DE MAYO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO
ANTERIOR



SECRETARIA GENERAL