

MEDIO	DE	NULIDAD
CONTROL:		
RADICADO:		25269-33-33-001-2020-00036-00
Demandante:		YOBANY LÓPEZ QUINTERO
Demandado:		MUNICIPIO DE FACATATIVÁ
ASUNTO:		AUTO RECHAZA DEMANDA

Facatativá, seis (6) de julio de dos mil veinte (2020)

1. ASUNTO A RESOLVER

Se encuentra al Despacho, para resolver sobre su admisión, la demanda interpuesta por YOBANY LÓPEZ QUINTERO en nombre propio y en ejercicio del medio de control de NULIDAD contra el MUNICIPIO DE FACATATIVÁ, por la expedición de la Circular n.º 003 del 15 de marzo de 2020.

No obstante, revisado su contenido, se advierte la configuración de la causal de rechazo prevista en el num. 3º del artículo 169 de la L.1437/2011; en consecuencia, se declarará su rechazo y se ordenará su archivo, atendiendo las siguientes,

2. CONSIDERACIONES

2.1. Hechos relevantes plasmados en la demanda

Los hechos que expuso la parte accionante y que el Despacho considera relevantes para decidir se sintetizan así:

Manifiesta que los docentes al servicio del Estado tienen derecho a 7 semanas de vacaciones en el año, las cuales se fraccionan de acuerdo con el calendario escolar vigente en los meses de junio, julio, diciembre y enero, periodo dentro del cual tienen derecho a percibir el pago de salarios y prestaciones sociales.

Mediante la Circular n.º 020 del 16 de marzo de 2020 el Ministerio de Educación Nacional indicó que los gobernadores, alcaldes y secretarios de educación deberán ajustar los calendarios académicos, circular que, según el demandante, se tuvo como fundamento para la expedición de la circular demandada.

Las vacaciones que fueron impuestas, mediante el acto administrativo demandado, denotan arbitrariedad y abuso de una posición dominante, y

coartan el derecho a las vacaciones, en tanto, su disfrute se haría dentro del confinamiento obligatorio decretado por el Gobierno Nacional.

2.2. Tesis del Despacho

El Despacho sostendrá que en el presente asunto se configura la causal de rechazo prevista en el numeral 3° del artículo 169 de la L.1437/2011, puesto que el asunto planteado no es susceptible de control judicial.

2.2.1. Esquema metodológico para respaldar la tesis

En efecto, para sustentar la tesis planteada, el Juzgado desarrollará, en su orden, las siguientes premisas: **(i)** analizará lo atinente a los actos administrativos susceptibles de control judicial, **(ii)** las circulares administrativas como actos administrativos susceptibles de control, para luego, **(iii)** exponer las razones para considerar que, en el asunto propuesto a debate, se encuentra configurada la causal de rechazo del num. 3° del artículo 169 de la L. 1437/2011.

a. Actos administrativos susceptibles de control judicial

Con el propósito de establecer los actos susceptibles de control judicial, el artículo 43 de la L.1437/2011 se encargó de definir los actos definitivos como aquellos *que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación*.

El Consejo de Estado¹, en torno al tema, indicó:

“De acuerdo con estos lineamientos jurisprudenciales, **sólo aquellas decisiones proferidas por la Administración en ejercicio de sus funciones**, producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos que hacen imposible continuar con dicha actuación, en tanto afectan derechos o intereses, impongan cargas, obligaciones o sanciones o incidan en situaciones jurídicas, son susceptibles de control de legalidad, lo que significa que los actos de trámite se encuentran excluidos de dicho control, en tanto no deciden el fondo de la actuación administrativa ni ponen fin a la misma.”

De esta forma, en un primer momento, se pudo afirmar que los actos administrativos susceptibles de control judicial son aquellos de carácter definitivo, es decir, aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica, y los actos de trámite impiden continuar con la actuación².

También, el acto expedido con el propósito de dar cumplimiento a las decisiones emitidas por los jueces o entidades administrativas es objeto de control judicial, excepcionalmente, *“cuando la decisión de la administración va más allá de lo ordenado por el juez, y crea, modifica o extingue una determinada relación jurídica entre el Estado y el particular que no fue objeto de debate judicial.”*³

¹ CE, Sentencia de 16 de agosto de 2018, O. Giraldo

² CE S1, 26 Ago.2004, radicado n.º2000-0057-01. G. Mendoza.

³ CE, Sentencia de 1 de marzo de 2018, R. Suárez

En consecuencia, para la procedencia del control jurisdiccional sobre un acto administrativo resulta necesario que el acto en cuestión sea un **acto administrativo** que, expedido por la administración en ejercicio de sus funciones, revista la característica de ser un acto definitivo o, excepcionalmente, uno de trámite que impide continuar con la actuación administrativa.

b. Las Circulares Administrativas como Actos Administrativos susceptibles de control judicial.

En lo que atañe a la naturaleza del medio de control de nulidad, el artículo 137 de la L.1437/2011, faculta a quien considere ilegal una circular de servicio a demandar la declaratoria de su nulidad; en torno a ese asunto, el Consejo de Estado⁴, ha precisado:

“Ha precisado esta Corporación que las instrucciones o circulares administrativas son susceptibles de ser demandadas ante la Jurisdicción Contenciosa si contienen una decisión de la Administración capaz de producir efectos jurídicos frente a los administrados, esto es, si son actos administrativos, pues **si se limitan a reproducir el contenido de otras normas o las decisiones de otras instancias o a brindar orientaciones e instrucciones a sus destinatarios sin que contengan decisiones, no serán susceptibles de control judicial**⁵.

Igualmente se ha sostenido que si las circulares o las cartas de instrucción, tienen por objeto dar a conocer el pensamiento o concepto del superior jerárquico a sus subalternos, en relación con determinadas materias, o impartir instrucciones a los empleados de las distintas dependencias sobre la mejor manera de cumplir las disposiciones normativas, sin que se contengan decisiones, se está en presencia de simples actos de servicio.” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Esa Corporación⁶, de tiempo atrás, ha sostenido que las circulares de servicios son actos demandables **únicamente** cuando contengan una decisión susceptible de producir efectos jurídicos en cuanto crea, suprime o modifica una situación jurídica, así lo ha señalado:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que las circulares de servicios son susceptibles de ser demandadas cuando las mismas contengan una decisión de la autoridad pública, capaz de producir efectos jurídicos y puedan, en consecuencia, tener fuerza vinculante frente al administrado, pues de no ser así, si la circular se limita a reproducir lo decidido por otras normas, o por otras instancias, con el fin de instruir a los funcionarios encargados de ejercer determinadas competencias, entonces, la circular **no será un acto susceptible de demanda**” (Subrayas y negrillas fuera de texto).

⁴ CE S2, 20 Mar. 2020, radicado n.º 08001-23-31-000-2010-00135-01(1575-12). G. Arenas.

⁵ En el mismo sentido, ver: Sección Cuarta, sentencia de 13 de marzo de 1998, Exp. 8487; Sección Primera, sentencia de 19 de marzo de 2009, Exp. 00285, C.P. doctor Rafael Ostau de Lafont Pianeta; de 3 de febrero de 2000, Exp 5236. C.P. doctor Manuel Santiago Urueta; de 14 de octubre de 1999, Exp 5064. C. P. doctor Manuel Urueta Ayola y providencias de 10 de febrero de 2000, Exp. 5410 y de 1 de febrero de 2001, Exp. 6375, ambas con ponencia de la Consejera, doctora Olga Inés Navarrete Barrero.

⁶ CE, 21 Sep.2001, radicado n.º 6371. O. Navarrete

Aquel criterio jurisprudencial se ha mantenido incólume, en sentencia del 26 de septiembre de 2018 sostuvo:

“En criterio reiterado, la Sala ha sostenido que «las instrucciones o circulares administrativas son susceptibles de ser demandadas ante la Jurisdicción Contenciosa si contienen una decisión de la Administración capaz de producir efectos jurídicos frente a los administrados, esto es, si son actos administrativos, pues, si se limitan a reproducir el contenido de otras normas, o las decisiones de otras instancias, o a brindar orientaciones e instrucciones a sus destinatarios, sin que contengan decisiones, no serán susceptibles de control judicial.»⁷

Conforme a la anterior perspectiva jurisprudencial, el debate judicial de las circulares de servicio depende de que posean el contenido decisorio propio de los actos administrativos y por el cual detentan fuerza vinculante frente a los administrados, de modo que cuando aquellas carecen de ese contenido y sólo tienen un alcance instructivo o meramente orientador, quedan excluidas de dicho control judicial.” (Subrayas fuera de texto).

Y, de forma más reciente, en providencia del 8 de junio de 2020⁸, señaló:

“Sobre éste aspecto, esta Corporación ha sostenido⁹ que, aun cuando las instrucciones, circulares y resoluciones administrativas son actos de la administración en sentido lato, pues por razón de su naturaleza contienen directrices, orientaciones o instrucciones que se dictan para desarrollar la actividad administrativa o para informar aspectos propios de la prestación de un servicio o de la realización de una determinada función, **no todos tienen la virtualidad de generar efectos jurídicos, teniendo esta capacidad únicamente aquellos que crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas, estando limitado a estos últimos el control por la jurisdicción de lo contencioso administrativo**” (Negritas y subrayas fuera de texto).

De conformidad con la jurisprudencia traída en cita, no hay duda de que las Circulares Administrativas son susceptibles de ser demandadas en el marco del medio de control de nulidad; sin embargo, aquella susceptibilidad radica en su contenido, puesto que si las circulares no son capaces de producir efectos jurídicos, sino que se limitan a reproducir lo decidido bien

⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 4 de febrero de 2010, Exp. 16853, C. P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia que, a su vez, reitera la tesis expuesta por la Sección Primera de la misma Corporación, en sentencias del 13 de marzo de 1998, Exp. 8487, 19 de marzo de 2009, Exp. 00285, C.P. Dr. Rafael Ostau de Lafont Pianeta; 3 de febrero de 2000, Exp 5236. C. P. Dr. Manuel Santiago Urueta, 14 de octubre de 1999, Exp. 5064. C. P. Dr. Manuel Urueta Ayola, y en las providencias del 10 de febrero de 2000, Exp. 5410 y 1 de febrero de 2001, Exp. 6375, C.P. Dra. Olga Inés Navarrete Barrero.

⁸ CE, 8 Jun.2020, radicado n.º 11001-03-15-000-2020-02307-00. R. Araújo

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 30 de septiembre de 2019, Exp. 11001-03-24-000-2018-00166-00. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 11 de abril de 2019. MP. Nubia Margoth Peña Garzón. Exp. 11001-03-24-000-2012-00211-00. Providencia del 18 de julio de 2012. MP. María Elizabeth García González. Exp. 11001-03-24-000-2007-00193-00. Providencia del 1 de febrero de 2001. MP. Olga Inés Navarrete Barrero. Exp 6375. Providencia del 9 de marzo de 2009. MP. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Exp. 2005-00285.

sea por otras normas o por instancias superiores, se consideran actos administrativos no susceptibles de control jurisdiccional, en tanto, en realidad no generan efectos jurídicos, no crean, ni extinguen ni modifican situaciones jurídicas.

c. La configuración de la causal de rechazo del núm. 3° del artículo 169 de la L. 1437/2011

En el caso *sub examine* se pretende la declaratoria de nulidad de la Circular n.º 003 del 15 de marzo de 2020 expedida por el alcalde del municipio de Facatativá (fls.13-14), la cual tiene como asunto la suspensión del calendario académico en el municipio de Facatativá.

Una lectura ligera del acto administrativo demandado - Circular n.º 003 - llevaría a concluir que tal constituye una decisión de la administración que produce efectos jurídicos y, por lo tanto, tiene fuerza vinculante frente a los administrados a quienes va dirigida; sin embargo, revisado con detenimiento su contenido, se encuentra que no se esta ante una circular de servicio susceptible de control judicial, por los siguientes motivos, veamos:

- La Circular n.º 003 del 15 de marzo de 2020 -acto demandado- instruye respecto de la modificación del calendario académico, fundamentado en la comunicación recibida por parte del Gobierno Nacional.
- El acto administrativo demandado solo tiene un alcance informativo, instructivo u orientador, en tanto, es claro al señalar: “... *la Secretaría de Educación de Facatativá **informa** que el Ministerio de Educación Nacional establece la modificación del calendario académico...*” (Negrilla fuera de texto) (fl.13).
- El acto demandado se limitó a dar a conocer la decisión tomada por el Ministerio de Educación (fls. 10-12), la cual se concretó en la Circular 020 que fuera remitida posteriormente a los gobernadores, alcaldes y Secretarios de Educación de las entidades territoriales certificadas en Educación, dando a conocer los ajustes al calendario académico de educación preescolar, básica y media, como se observa en el siguiente comparativo:

Circular n.º 020 expedida por el Ministerio de Educación Nacional.	Circular n.º 003 expedida por el alcalde del municipio de Facatativá.
Dos semanas de desarrollo institucional a partir del <u>16 y hasta el 27 de marzo</u> ; durante las mismas, los directivos docentes y docentes deben planear acciones pedagógicas de flexibilización, ajustes curriculares y en general la	Durante las semanas del <u>16 al 27 de marzo</u> los docentes adelantaran actividades de desarrollo institucional en las instituciones educativas a fin de preparar metodologías y escenarios flexibles de aprendizaje y planes de estudio

forma en que se desarrollarán las actividades académicas en el marco de la emergencia sanitaria...	que permitan el desarrollo de mecanismos de aprendizaje...
Tres semanas como periodo de vacaciones de los educadores y por lo tanto de receso estudiantil, teniendo en cuenta las semanas programadas que no hayan sido cumplidas (...) para esto se utilizarán las semanas <u>del 30 de marzo al 19 de abril del 2020</u> y retornarán a trabajo académico a partir del <u>20 de abril</u> .	Un periodo de vacaciones de los educadores que tendrá lugar entre el <u>30 de marzo y el 19 de abril</u> . En consecuencia, los niños, niñas y jóvenes de instituciones de educación pública y privada desde el 16 de marzo y hasta el 19 de abril estarán en receso estudiantil.

- Así, lo contenido en la Circular demandada, respecto de la modificación del calendario académico, fue la reiteración de una decisión tomada por el Ministerio de Educación Nacional, pues únicamente tuvo por objeto dar a conocer las instrucciones dadas por una instancia superior.
- Nótese que los ajustes en el calendario académico fueron exactamente los mismos indicados en la Circular expedida por el Gobierno Nacional, circunstancia que no es ajena al conocimiento del demandante pues el mismo advierte que “*la Ministra de Educación expide la circular 020 del 16 de marzo en la cual manifiesta que los Gobernadores, Alcaldes y Secretarios de Educación deberán ajustar sus calendarios de acuerdo a los lineamientos dados en la misma (...)*” (sic); vale la pena, bajo tal circunstancia, preguntarse si la Circular n.º 003 en realidad contiene una decisión de la administración municipal, o si, por el contrario, como concluye el suscrito a partir de la evidencia, aquella es meramente informativa pues extiende lo decidido por el Ministerio de Educación.
- La Circular n.º 003, entonces, no contiene ninguna decisión capaz de producir efectos, en tanto, no creó, modificó o extinguió una situación jurídica, es decir, no contiene decisión alguna distinta a la ya tomada por el Ministerio de Educación Nacional, pues únicamente tuvo por objeto dar a conocer *-informar*¹⁰- los ajustes hechos por el Gobierno.

En estas condiciones, lo primero que se dirá es que revisada la Circular demandada se observa que ella no constituye un verdadero acto administrativo, en tanto, no decide directamente y de fondo una situación jurídica concreta, pues la misma, se limita a informar lo decidido por una instancia superior, con el fin de instruir sobre la modificación del calendario académico, y en dicha medida, tal pronunciamiento no tiene contenido decisorio determinante y, por lo tanto, no podría debatirse su legalidad a través del medio de control propuesto.

¹⁰ Ut supra pg. 3

En consecuencia, se rechazará la demanda de conformidad con el núm. 3° del artículo 169 *ibidem*, en tanto en este caso el juicio de legalidad no recae sobre un acto administrativo demandable.

3. DECISIÓN JUDICIAL

Basten las anteriores consideraciones para concluir que, el acto administrativo demandado no es susceptible de control judicial, por lo que, a juicio del suscrito, la demanda debe rechazarse.

En consecuencia, el Juez Primero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá,

RESUELVE

PRIMERO: RECHAZAR la demanda que en ejercicio del medio de control de Nulidad interpuso YOBANY LÓPEZ QUINTERO en contra del municipio de Facatativá, en tanto el acto administrativo demandado no es susceptible de control judicial, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este auto.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las anotaciones correspondientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MAURICIO LEGARDA NARVÁEZ
JUEZ

003

AI-__