



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Bogotá D. C., dieciséis (16) de abril de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: Doctora **AMPARO NAVARRO LÓPEZ**

MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD (Art. 136 L. 1437/11)
EXPEDIENTE:	25000-23-15-000-2020-00771-00
AUTORIDAD QUE REMITE:	BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA
ACTO ADMINISTRATIVO:	CIRCULAR 20201000000074 DEL 17 DE MARZO DE 2020

I. ANTECEDENTES

En el presente asunto, se observa que al correo electrónico de la Secretaría General de esta Corporación se allegó por parte del Gerente General de la Beneficencia de Cundinamarca la circular 20201000000074 del 17 de marzo de 2020 cuyo asunto corresponde a la “*Suspensión temporal del procedimiento de admisión de personas en vulneración de derechos a los centros de protección de la Beneficencia de Cundinamarca*”, con el fin de que sobre él mismo se realice el Control Inmediato de Legalidad a que hace referencia los artículos 20, de la Ley Estatutaria 137 de 1994, y 136 de la Ley 1437 de 2011.

Encontrándose pendiente el trámite de la referencia para proveer sobre su posibilidad de ser avocado, se procede a resolver aquello previa las siguientes:

II. CONSIDERACIONES:

1. competencia

De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 151, numeral 14, y 185, numeral 1º, de la Ley 1437 de 2011, este Tribunal es competente para estudiar el presente asunto.

2. Caso concreto

Encontrándose el proceso de la referencia para decidir si el acto administrativo enviado por la autoridad Departamental Beneficencia de Cundinamarca obedece a aquellos sobre los cuales el Legislador Estatutario precisó que estaban bajo el control automático de legalidad, se torna necesario acudir a los contenidos legales

que han desarrollado la materia, para contrastarlos a la luz del escenario de público conocimiento que, al día de hoy, afronta el país.

La propagación del nuevo coronavirus COVID-19 es un problema de orden mundial que aqueja a varias naciones a lo largo del mundo. La gravedad del asunto ha sido de tal entidad que, en el panorama internacional, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el pasado 11 de marzo de 2020, calificó al virus como una pandemia.

Aquello generó, en el plano nacional, que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declarara la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, donde a su vez se ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del virus COVID-19.

Con la finalidad de poder afrontar eficientemente situaciones tan excepcionales, como las que hoy enfrenta Colombia, que amenacen el orden económico, social y ecológico de la nación, el Constituyente primario estableció una herramienta para sortear estas perturbaciones por vía del artículo 215 de la Constitución Política¹, otorgándole facultad al Presidente, con la firma de todos sus ministros, para declarar lo que se conoce como Estado de Emergencia.

Precisamente fue en atención a lo anterior que el Presidente de la República, el 17 de marzo de 2020 profirió el Decreto Nacional No. 417, declarativo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

A su turno, tenemos que el Legislador Estatutario reguló estos escenarios excepcionales por medio de la Ley 137 de 1994, estableciendo, en el artículo 20,² la figura denominada Control de Legalidad, como un mecanismo que será ejercido de forma automática por el contencioso administrativo para evaluar las medidas de carácter general dictadas bajo la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

¹ Cuando las mismas provengan de hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la constitución política, tal y como lo reza la constitución política, que al respecto refiere:

ARTÍCULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los 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. (...)

² **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.

De igual manera, la Ley 1437 de 2011 ha replicado esa figura que se encuentra en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, y por tal razón es factible apreciar que en el artículo 136 del CPACA³ se encuentra previsto el medio de control denominado Control Inmediato de Legalidad, en donde se establecen las mismas apreciaciones de su aplicabilidad que en su momento se efectuaron con la Ley 137 de 1994.

Paralelamente, el procedimiento de esta acción ha sido regulado en la ya mencionada Ley 1437 de 2011, por intermedio del artículo 185, que establece, entre otras cosas, que el conocimiento de estas materias se activará con la remisión de los actos administrativos a los que refiere el artículo 136 ibídem o en su defecto, de aquello no realizarse, se aprehenderá de oficio. Además, podrá intervenir cualquier ciudadano por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto e igualmente se harán partícipes del proceso entidades públicas y privadas, así como expertos, al igual que el Ministerio Público para que rindan concepto respecto de la actuación adelantada.⁴

Con todo lo anterior, puede advertirse que el Constituyente Primario brindó al Ejecutivo una herramienta por vía del artículo 215 de la Constitución Política para sortear perturbaciones tales como la que está siendo ocasionada por el nuevo coronavirus COVID-19, donde a su vez aquella herramienta encuentra una revisión a su ejercicio por intermedio de lo que se conoce como Control Inmediato de Legalidad, mecanismo que yace descrito tanto en la Ley Estatutaria 137 de 1994, como en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

³ **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.

⁴ **ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. la sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la sala plena.
2. repartido el negocio, el magistrado ponente ordenará que se fije en la secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
3. en el mismo auto que admite la demanda, el magistrado ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.
4. cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el magistrado ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.
5. expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al ministerio público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.
6. vencido el traslado para rendir concepto por el ministerio público, el magistrado o ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia. la sala plena de la respectiva corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.

Administrativo-Ley 1437 de 2011-, y que por demás se sujeta a unos preceptos especiales y específicos.

En lo que respecta al documento recibido por esta Corporación para realizar el Control Inmediato de Legalidad, se tiene que, una vez verificado el contenido de la Circular 20201000000074 del 17 de marzo de 2020 proferido por Gerente General de Beneficencia de Cundinamarca, si bien este se expidió en el interregno temporal del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República por intermedio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y el Decreto 137 del 12 de marzo de 2020 proferido por la Gobernación de Cundinamarca en el cual declaró la calamidad pública por la presencia de casos de COVID 19 en el Departamento, aquél no se encuentra dentro de los presupuestos del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 por cuanto no representa un desarrollo de los Decretos legislativos dictados durante el Estados de Excepción.

Ahora bien, la aludida Circular 20201000000074 del 17 de marzo de 2010 no expresa manifestaciones concretas de voluntad administrativa capaz de producir efectos jurídicos creadores, modificadores o extintores de situaciones generales y/o particulares, que sean parte de la reglamentación prevista en el Decreto Departamental 137 de marzo 12 de 2020 y Decreto Presidencial 417 del 17 de marzo de 2020.

Por lo anterior, es del caso precisar que no todos los actos que se expidan con posterioridad al Decreto 417 de 2020 automáticamente serán materia del control que trata el artículo 136 del CPACA pues para que aquello se produzca es necesario apreciar que el acto administrativo sometido a estudio haya nacido a la vida jurídica como un desarrollo o reglamentación de algún Decreto legislativo expedido con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En este orden de ideas, aunque se profirió de forma posterior al Decreto 417 de 2020, se advierte que la Circular 20201000000074 del 17 de marzo de 2020 proferida por el Gerente General de Beneficencia de Cundinamarca, contrario a ser un desarrollo de los Decretos legislativos expedidos con ocasión del Estado de Excepción, es una disposición adoptada con sustento en las condiciones nacionales y mundiales evidenciadas por el brote del nuevo coronavirus COVID-19, así como de las atribuciones conferidas por la declaratoria de calamidad pública manifestada por el Gobernador de Cundinamarca en el Decreto 137 del 12 de marzo de 2020, que no requieren de la declaratoria del Estado de Excepción y mucho menos representan un desarrollo de los preceptos dictados al amparo de ese contexto.

A su término si se observa lo Decretado por la disposición acá analizada es factible evidenciar lo siguiente:

CIRCULAR 2020100000074
(marzo 17 de 2020)
(...)

En virtud de lo expuesto, me permito informar a las autoridades municipales lo siguiente:

- 1. Como medidas inmediatas para disminuir el riesgo de contagio del COVID-19 se suspende el procedimiento de admisión de personas mayores y personas con discapacidad mental / cognitiva a los centros de protección de la Beneficencia de Cundinamarca.*
- 2. Las visitas domiciliarias que se programaron en la Subgerencia de Protección Social no se podrán adelantar, se suspenden hasta nueva instrucción y una vez se supere la alerta se programaran conservando la cronología de radicación y programación.*
- 3. Las solicitudes de cupo para personas ya radicados y que se encuentren en estudio en la Subgerencia de Protección Social, una vez se den las orientaciones de reactivar el procedimiento, se retomaran para que continúe el procedimiento para que las alcaldías realicen la etapa precontractual y contractual.*
- 4. No es necesario radicar de nuevo la petición de cupo si ya se realizó dicho procedimiento.*

Lo que hizo dicha circular fue la de establecer medidas de visitas, su programación y reprogramación de las mismas que sobre el particular la Subgerencia de la Protección Social de la Beneficencia de Cundinamarca tiene a su cargo, respecto al cuidado de las personas que bajo su protección tiene de las en los centros de protección de Cundinamarca sobre las personas de la tercera edad y con discapacidad mental/cognitiva.

En esa medida, dicho pronunciamiento no tiene el contenido decisorio y determinante para que sea un acto pasible de estudio a través del control inmediato de legalidad y por tanto, su estudio no está llamado a ser abogado.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha precisado 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

⁵ 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

Lo anterior se aplica por analogía al presente asunto, en atención a que, se debe determinar, si dicha circular obedece a un verdadero acto administrativo proferido por la administración con sus características que como tal obliguen a producir efectos jurídicos en el ordenamiento territorial en el cual se profiere.

Con lo visto, es factible advertir que las medidas dispuestas en la circular proferida por Beneficencia de Cundinamarca corresponden a las atribuciones propias de su autoridad Departamental y no de las excepcionales competencias que la Constitución otorga a la rama del poder Ejecutivo para declarar el Estado de Excepción y sus desarrollos.

Por ende, como quiera que la circular que se somete a conocimiento para determinar si es sujeto del Control Inmediato de Legalidad no se encuadra dentro de los presupuestos normativos que ameriten la intervención automática del Juez contencioso bajo la acción establecida en los artículos 20, de la Ley 137 de 1994, y 136, de la Ley 1437 de 2011, no se procederá a realizar su estudio con ocasión de este específico escenario de control.

Con todo, cabe resaltar que la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad (que es automático e integral) sobre esta Circular no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y por tanto podrá ser pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme a los otros medios de control en aplicación del procedimiento regulado en el Título III –Medios de Control- de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Por las razones anteriormente puestas de presente, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

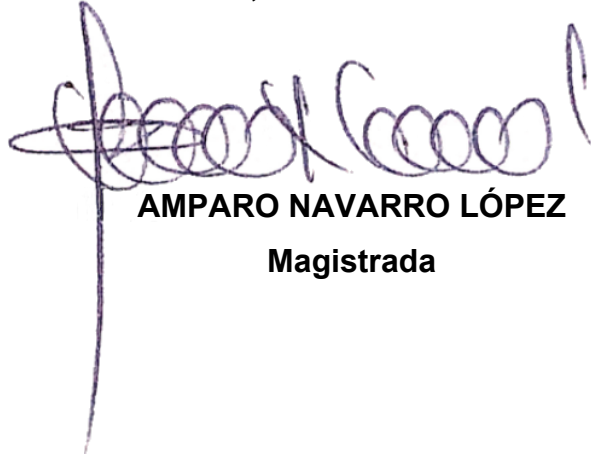
En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

1. NO AVOCAR el conocimiento de la Circular 20201000000074 del 17 de marzo de 2020 proferida por el Gerente General de Beneficencia de Cundinamarca enviada a esta corporación para efectuar el Control Inmediato de Legalidad previsto en los artículos 20, de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2. La presente decisión **no hace tránsito a cosa juzgada**, lo que significa que contra de la Circular 20201000000074 del 17 de marzo de 2020 proferida por el Gerente General de Beneficencia de Cundinamarca, procederán los medios de control pertinentes establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás normas concordantes.
3. **NOTIFICAR** esta decisión al Gerente General de la Beneficencia de Cundinamarca, a través de la Secretaría de la Sección y por el medio más expedito y eficiente, considerando el buzón de notificaciones judiciales previsto por la administración departamental (notijudicial_bene@cundinamarca.gov.co), quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web oficial asignada <http://www.beneficienciacundinamarca.gov.co>.
4. **NOTIFICAR** en forma personal esta providencia al MINISTERIO PÚBLICO mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P., a la dirección electrónica namartinez@procuraduria.gov.co, perteneciente al Procurador Judicial 139 Delegado para Asuntos Administrativos asignado al Despacho.
5. **COMUNICAR**, por secretaria de la Sección, lo decidido en esta providencia a la Gobernación de Cundinamarca a fin de que sea puesto en conocimiento esta información en la página web de la Gobernación de Cundinamarca. Dicha comunicación se realizará a la dirección de correo electrónico controldelegalidadcovid19tac@cundinamarca.gov.co.
6. Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Magistrada