

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SALA PLENA**

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil veinte (2020).

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**EXPEDIENTE:** No. 25000-23-15-000-2020-00780-00  
**OBJETO DE CONTROL:** CIRCULAR NO. 9 DE 2020  
**AUTORIDAD:** INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE  
ACCIÓN COMUNAL DE  
CUNDINAMARCA

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

---

**ASUNTO: FALLO EN ÚNICA INSTANCIA**

Se pronuncia la Sala Plena sobre la legalidad de la Circular No. 9 del 23 de marzo de 2020 “*ruta de acción para los servidores públicos del Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca, con miras a desarrollar el trabajo virtual, por el periodo que dure el aislamiento decretado por el Gobierno Nacional, Departamental y Distrital*”, proferido por el Gerente General del Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca.

**I. ANTECEDENTES**

**1. DE LA SOLICITUD DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

El Gerente General del Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca remitió a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca copia de la Circular No. 09 del 23 de marzo de 2020 “*ruta de acción para los servidores públicos del Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca, con miras a desarrollar el trabajo virtual, por el periodo que dure el*

*aislamiento decretado por el Gobierno Nacional, Departamental y Distrital*”, con el fin de realizar el control inmediato de legalidad sobre el mismo.

## **2. ACTUACIÓN PROCESAL**

2.1. Previo reparto, en auto del 13 de abril de 2020 se avocó el conocimiento del control automático de legalidad de la referencia y se dispuso: i) notificar y correr traslado al Gerente General del Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca del contenido de la decisión; ii) la fijación de un aviso en la página Web de la Rama Judicial sobre la existencia del proceso; iii) invitar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio de Salud y de Protección Social, Gobernación de Cundinamarca y a la Procuraduría Regional de Cundinamarca para emitir concepto; y iv) notificar a la Agente del Ministerio Público.

2.2. Por Secretaría de la Sección Primera, mediante correo electrónico del 14 de abril de 2020 se realizaron las notificaciones previstas en el auto de 13 de abril de 2020.

2.3. En la misma fecha la Secretaría de la Sección efectuó las invitaciones a las que se refiere el auto que avoca conocimiento del asunto.

2.4. La Secretaría fijó el aviso al que se refiere el numeral 2º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el día el día 15 de abril de 2020 y se desfijó el 28 de abril de 2020.

2.5. Intervinieron en término: i) el Gerente General del Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca; y ii) la Gobernación de Cundinamarca.

2.6. Mediante auto del 11 de mayo de 2020 el Despacho ponente resolvió: incorporar las respuestas dadas por el Gerente General del Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca; y la Gobernación de Cundinamarca; ii) incorporar al proceso como pruebas los documentos

allegados por el Gerente General del Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca junto con su escrito de contestación; iii) declarar agotada la etapa probatoria; y iv) correr traslado a la Agente del Ministerio Público designada ante esta Corporación para que dentro del término de los diez (10) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación, proceda a rendir el concepto.

2.7. El proyecto fue registrado el día 16 de septiembre de 2020 en la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

### **3. INTERVENCIONES**

#### **3.1. INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE ACCIÓN COMUNAL DE CUNDINAMARCA**

i) De conformidad con el Decreto Ordenanza No. 252 del 9 de septiembre de 2016, se estableció que el IDACO es un establecimiento público del sector descentralizado del orden departamental, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente adscrito a la Secretaría de Gobierno.

ii) La Circular No. 9 del 23 de marzo de 2020 tiene como fin impartir las instrucciones a los servidores públicos y contratistas del IDACO, para dar cumplimiento a la orden departamental, la cual restringe la movilidad en el territorio, se implementó entre otras cosas la herramienta de teletrabajo.

iii) No se trata de un acto administrativo de carácter definitivo y general, pues se limita a impartir instrucciones de carácter interno a los empleados y contratistas del Instituto, para dar cumplimiento al Decreto Departamental No. 157 del 22 de marzo de 2020, en concordancia con el Decreto No. 457 de 2020 del Gobierno Nacional. La Circular no produce efectos jurídicos tendientes a modificar una situación jurídica en particular, pues establece como instrucción el teletrabajo

como medida para adoptar el simulacro departamental. Por tanto, no es objeto del control inmediato de legalidad.

iv) Si bien la Circular se expidió el 23 de marzo de 2020, esto es, con posterioridad a la declaratoria del estado de excepción, ésta se fundamentó en el Decreto Departamental No. 157 del 22 de marzo de 2020, que a su vez se basó en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la alerta amarilla en el Departamento de Cundinamarca, el Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020 y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016).

v) La Circular No. 9 del 23 de marzo de 2020 se limitó a reproducir en lo esencial el Decreto Departamental No. 157 del 22 de marzo de 2020.

vi) La Circular no tiene ningún documento que la anteceda en cuanto a su objeto, excepto la Resolución No. 74 del 16 de marzo de 2020 expedida por esta entidad, en el cual se establece el protocolo de trabajo virtual para los funcionarios que tengan hijos en casa por la medida adoptada por la Presidencia de la República, los funcionarios de mayores de 60 años, las mujeres embarazadas, las personas con enfermedades tales como inmunosuprimidos, trastornos pulmonares, hipertensión, diabetes, problemas cardiacos y demás funcionarios con alguna complicación en su salud o que no requieran el desplazamiento a la Gobernación de Cundinamarca efectuaran trabajo virtual con previa autorización del jefe inmediato.

### **3.2. GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA**

i) La Circular 09 del 23 de marzo de 2020 hace parte de un establecimiento público del sector descentralizado del departamento, acorde a la estructura dada en el Decreto Ordenanzal No. 265 del 16 de septiembre de 2016, y creada por el Decreto Ordenanzal No. 262 del 15 de octubre de 2008, entidad que cuenta con

personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonial independiente, adscrita a la Secretaría de Gobierno del Departamento.

ii) La Circular se expidió en desarrollo de las instrucciones dadas por el Gobierno nacional mediante el Decreto Legislativo 457 de 2020 que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en Colombia en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y el Decreto Departamental No. 157 de 2020 que modificó el Decreto No. 153 del 19 de marzo de 2020, restringiendo transitoriamente la movilidad de personas para la contención del coronavirus en el Departamento, definiendo así el Gerente General del Instituto Departamental de Acción Comunal del Departamento (IDACO), el procedimiento o ruta de acción para los servidores públicos vinculados a la entidad, con miras a desarrollar el trabajo virtual por el periodo que dure el aislamiento decretado por el Gobierno Nacional, Departamental y Distrital.

iii) La Circular se expidió con posterioridad a la expedición de la Resolución No. 74 del 16 de marzo de 2020, por medio de la cual se establece el protocolo de trabajo virtual para el Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca, proferida por el Gerente General de esa entidad del Departamento.

iv) La decisión adoptada en la Circular atiende el hecho de mitigar los diferentes factores de riesgo que se puedan llegar a presentar como consecuencia de la presencia de enfermedad respiratoria producida por el virus COVID-19.

v) El acto administrativo pese a que no se haya divulgado, es objeto del control inmediato de legalidad.

vi) El acto administrativo se expidió por parte de un funcionario competente, en ejercicio de la función que le es propia, al amparo del estado de excepción, y en beneficio del IDACO.

#### **4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La señora Procuradora 134 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá emitió concepto en el presente asunto considerando:

i) Los decretos que fundamentan las medidas adoptadas por el Gerente del Instituto no son decretos legislativos dictados en estado de excepción, corresponden a decretos dictados con base en el poder de policía del Presidente y los gobernadores, decretos circunscritos a restringir la movilidad en el Departamento de Cundinamarca entre el viernes 20 de marzo y el 24 de marzo y en todo el territorio nacional entre el 25 de marzo y el 13 de abril de 2020.

ii) Las medidas como modificación de horarios, prestación de servicios de manera no presencial, suspensión de trámites o términos, fueron adoptadas por varias entidades públicas del orden nacional y territorial para contener la pandemia, desde antes de la declaratoria de emergencia sanitaria por el Ministerio de Salud y por supuesto antes del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

iii) Las medidas dictadas por el Gerente del Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca no tienen la naturaleza del desarrollo del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 del Gobierno Nacional. No procede el control inmediato de legalidad.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA**

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general dictados en ejercicio de la función administrativa por las entidades y autoridades públicas departamentales o

municipales, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 136, 154 numeral 14 y 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

## **2. PROBLEMA JURÍDICO**

Corresponde a esta Corporación determinar si la Circular No. 9 del 23 de marzo de 2020 proferida por el Gerente General del Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca, cumple con los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad de que tratan el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, y en caso afirmativo deberá resolverse si el Decreto objeto de estudio es acorde al ordenamiento jurídico.

## **3. SOBRE LA PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

Procede la Sala Plena a resolver el caso concreto planteado teniendo en cuenta los siguientes aspectos: i) contexto circunstancial del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional; ii) marco legal y jurisprudencial del control inmediato de legalidad; y iii) análisis de procedencia del control inmediato de legalidad en el caso concreto.

### **3.1. Contexto circunstancial del del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica**

3.1.1. La Organización Mundial de la Salud -OMS- el 6 de enero de 2020 declaró el virus COVID 19 como emergencia de salud pública de importancia internacional, motivo por el cual el 9 de marzo de 2020 solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y la propagación del virus.

3.1.2. El 11 de marzo de 2020 la OMS, declaró el brote de la enfermedad por coronavirus – COVID 19 como una pandemia por la velocidad de su transmisión y escala de propagación, e instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo.

3.1.3. El Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución Nos. 0000380 del 10 de marzo de 2020 adoptó medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

3.1.4. En Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministro de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria, por causa del CORONAVIRUS- COVID 19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó una serie de medidas para prevenir y controlar su propagación y mitigar sus efectos, de conformidad con el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015.

3.1.5. El Gobierno Nacional en uso de facultades extraordinarias y en aras de proteger a la población y conjurar la crisis de salud pública, expidió el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 *“por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”* y facultó la adopción de otras medidas mediante la expedición de otros decretos legislativos.

## **3.2. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DEL MEDIO DE CONTROL DE LEGALIDAD**

3.2.1. La Ley 137 de 1994 en su artículo 20 prevé:

*“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”.*

3.2.2. De manera similar el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (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”.*

3.2.3. Estas normas deben interpretarse de forma concordante con la competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca prevista en el artículo 151 del mismo Estatuto, la cual prescribe:

*“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

*(...)*

*14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”.*

3.2.4. Conforme a lo anterior, el control inmediato de legalidad es procedente siempre que los actos administrativos: a) sean de carácter general; b) hayan sido dictados en ejercicio de la función administrativa; c) hayan sido dictados en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

3.2.4.1. Entiéndase por “decretos legislativos”, en los términos del inciso 1º del artículo 214 de la Constitución Política, aquellos proferidos con ocasión de un

estado de excepción, que satisfacen los siguientes requisitos: i) el de validez, según el cual el decreto debe llevar la firma del Presidente de la República y de todos sus ministros; y ii) el de conexidad, en tanto que el decreto debe corresponder a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.

3.2.5. El conocimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca respecto del control inmediato de legalidad se sustenta en que los actos hayan sido expedidos por entidades territoriales.

3.2.6. El H. Consejo de Estado, respecto de las características del control inmediato de legalidad, en jurisprudencia reciente consideró:

*“Al respecto esta Corporación en diferentes oportunidades y en cuanto a las características del control inmediato de legalidad ha dicho:*

*(i) Tiene carácter jurisdiccional, ya que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, y por tanto la decisión se toma en una sentencia.*

*(ii) El estudio que se hace es integral. Los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico” y el análisis abarca “la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”.*

*(iii) Es autónomo porque la revisión se puede hacer antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. En este punto se precisa que si la Corte Constitucional se ha pronunciado previamente deben acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad, “pero sin que suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo”.*

*(iv) El control es automático e inmediato como consecuencia de la obligación de las autoridades de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición.*

*(v) Es oficioso, si la entidad no envía el acto a la jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”;*

*(vi) La sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa, esto es solo en relación con las normas que se estudian en la providencia y en consecuencia es posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos a través del medio de control de nulidad.*

*Frente al estudio que debe hacerse, se ha indicado:*

*(...) La Sala Plena, de tiempo atrás, ha venido sosteniendo que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material (proporcionalidad y conexidad) con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento”.*

*De acuerdo con lo anterior, se debe hacer un control integral, esto es tanto formal como material.*

*En el control formal se debe estudiar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es: (i) que sea proferido por una autoridad del orden nacional, (ii) que sean medidas de carácter general, (iii) dictadas en ejercicio de funciones administrativas y (iv) que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.*

*En cuanto al control material, esta Corporación también ha dicho:*

*“(...) El control inmediato, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. Se debe, pues, analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Asimismo se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional.*

*Examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.*

*La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.*

*No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percató de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.*

*En otras palabras, si la Sala se percató de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.*

*Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia”.*

*Así, en el estudio de fondo debe analizarse la conexidad del acto con las normas que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, su conformidad con las disposiciones que le sirvieron de fundamento y de manera concreta debe establecerse la realidad de los motivos, la adecuación de los fines y la proporcionalidad de las medidas”<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> MORENO RUBIO, Carlos Enrique (C.P.) (Dr.). H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 6. Sentencia del 25 de junio de 2020.

3.2.6.1. Del análisis de la sentencia citada, se concluye del control inmediato de legalidad lo siguiente:

i) Es de carácter jurisdiccional, puesto que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, y por tanto la decisión se adopta en una sentencia.

ii) El estudio es integral, dado que los actos deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico, con lo cual el análisis abarca la revisión de aspectos como: a) la competencia para expedirlo, b) el cumplimiento de los requisitos de forma y fondo; c) la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación; d) el carácter transitorio de las medidas y su proporcionalidad; e) la conformidad del acto con el ordenamiento jurídico.

iii) Es autónomo, dado que la revisión puede hacerse con antelación a que la H. Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. No obstante, en caso que la H. Corte Constitucional declare la inexecuibilidad del decreto legislativo desarrollado por el acto administrativo decidido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión pierde fuerza ejecutoria.

iv) El control es automático e inmediato como consecuencia de la obligación de las autoridades de remitir el acto administrativo a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición.

v) Es oficio, en tanto que si la entidad no envía el acto a la jurisdicción, el juez competente está facultado para asumir el conocimiento del acto administrativo de forma oficiosa, o incluso como resultado del ejercicio del derecho de petición formulado ante él por cualquier persona.

vi) La sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa, motivo por el cual cualquier ciudadano posteriormente puede cuestionar la legalidad de los actos administrativos a través del medio de control de nulidad.

3.2.6.2. En particular, respecto del estudio que se debe efectuar en sede del control inmediato de legalidad, el H. Consejo de Estado en la sentencia citada precisó que el análisis involucra un control integral respecto de parámetros formales y materiales, así:

i) En el control formal se debe estudiar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es: a) que sea proferido por una autoridad del orden nacional, b) que sean medidas de carácter general, c) que las medidas sean dictadas en ejercicio de funciones administrativas y d) que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

ii) Por otra parte en el control material se debe valorar la conexidad del acto con las normas que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, su conformidad con las disposiciones que le sirvieron de fundamenta y de manera concreta la realidad de los motivos, la adecuación de los fines y la proporcionalidad de las medidas.

3.2.7. A lo anterior debe agregarse la postura de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que en ponencia de la Magistrada Dra. Patricia Salamanca Gallo fundamentó:

*“Así las cosas, a efectos de que proceda el control de legalidad se deben cumplir los siguientes presupuestos procesales:*

*3.1. Que se trate de un acto de contenido general:*

*El Consejo de Estado ha resaltado que el control automático de legalidad conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 sólo puede adelantarse respecto a “medidas de carácter general”. En reciente pronunciamiento, precisó que no podrán ser objeto de control aquellos actos “cuyos efectos jurídicos directos no trascienden al exterior de la*

*administración, ni sobre derechos o situaciones de la ciudadanía en general; su incidencia se proyecta exclusivamente a la esfera interna de la administración y a un asunto preciso (...)*”.

### *3.2. Que se expida en ejercicio de la Función Administrativa*

*La noción general de función administrativa, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, comprende la “actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones”.*

### *3.3. Que tenga como finalidad desarrollar decretos legislativos*

*El objeto del control de legalidad se restringe al análisis de medidas adoptadas en desarrollo de Decretos Legislativos, por ello no es procedente asumir por este medio el estudio de actos administrativos expedidos en virtud de facultades propias de la Administración, como quiera que la ley establece las competencias y los mecanismos para controvertirlas, sin que el mecanismo excepcional pueda ser utilizado para sustituirlos.*

***A fin de establecer los asuntos susceptibles de ser avocados a través de procedimiento de control inmediato de legalidad se puede acudir a dos criterios:***

➤ ***Criterio formal: Cuando el acto administrativo a estudiar manifiesta que se fundamenta en un Decreto Legislativo.***

➤ ***Criterio material: Cuando no tiene relevancia el fundamento que señale el acto administrativo, sino la materia que éste desarrolla y su conexidad con los Decretos Legislativos***<sup>2</sup> (negrilla fuera del texto).

3.2.7.1. De la sentencia se extrae, además de los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad analizados con antelación, que respecto al requisito de control formal consistente en que los actos administrativos hayan sido dictados en desarrollo de decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, se deben valorar dos criterios, el primero de naturaleza formal respecto del cual debe revisarse en el acto objeto de estudio la manifestación de su fundamento en un decreto legislativo, y el segundo, la verificación respecto a si la materia desarrollada en el acto objeto de estudio tiene conexidad con el decreto legislativo.

3.2.8. El fundamento de conexidad en el “criterio material”, expuesto por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la ponencia de la

---

<sup>2</sup> SALAMANCA GALLO, Patricia (M.P) (Dra.). Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena. Sentencia del 30 de junio de 2020. Radicación No. 25000-2315000-2020-00313-00.

Magistrada Dra. Patricia Salamanca Gallo, implica que se evidencie que las medidas adoptadas por las entidades territoriales en los actos administrativos, se deban a las facultades excepcionales adquiridas en virtud de los decretos legislativos que sustentan el marco jurídico del estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional, y no de las potestades ordinarias respecto de las cuales la autoridad se encuentra investida, v.gr. las facultades de los alcaldes en su condición de primera autoridad de policía en el municipio. En ese orden, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con ponencia del Magistrado Dr. Fredy Hernán Ibarra Martínez, advirtió:

*“Por consiguiente, es perfectamente claro que las medidas contenidas en el Decreto 021 del 17 de marzo de 2020 fueron expedidas por el alcalde municipal de Gama en ejercicio de expresas facultades propias de policía con el propósito específico de preservar y asegurar el orden público en el territorio de su jurisdicción en cuanto tiene que ver con las condiciones de salubridad pública que, en los términos de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1801 de 2016 es uno de los cuatro factores o elementos que lo componen, todo en ello en armonía con lo definido sobre esa materia por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, atribuciones que por motivo de la declaración del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica no fueron objeto de derogación ni de suspensión, como tampoco son incompatibles por cuanto para el momento de expedición del Decreto 021 del 17 de marzo de 2020 por el alcalde municipal de Gama tan solo se había proferido el Decreto 417 que declaró dicho estado de excepción, cuya parte dispositiva tan solo se limitó a hacer tal declaración, nada más.*

*En ese sentido es especialmente relevante precisar que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución en concordancia con los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), y lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 es atribución del alcalde, en la condición de primera autoridad de policía en el municipio, “conservar el orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador”, y en ese marco en los artículos 14 y 202 del mencionado código se le asignan unas expresas y precisas facultades.*

*4) En ese ámbito de motivación es determinante para este caso advertir y destacar que en modo alguno y en ninguna parte del texto del acto el alcalde municipal de Gama refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este pronunciamiento actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de*



*haber declarado mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 -en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política- “el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario a partir de la publicación de dicho decreto”, cuya causa fue la situación de pandemia global del Covid-19 que hizo presencia en el territorio colombiano, por cuanto para ese momento aquellos aún no habían sido emitidos, punto este sobre el cual es especialmente relevante precisar que fue con posterioridad a la fecha de expedición del Decreto 021 de 17 de marzo de 2020 por el alcalde municipal de Gama que el Gobierno Nacional dictó un conjunto de decretos legislativos para dotar tanto a la administración nacional como a los alcaldes municipales y gobernadores departamentales de variadas, extraordinarias y especiales atribuciones para instrumentar y fortalecer la acción administrativa dirigida a afrontar de una manera más eficaz y eficiente la situación de emergencia sanitaria desatada por la pandemia del denominado Covid-19, por lo tanto es totalmente evidente que, como para el día 17 de marzo de 2020 aún no se habían expedido tales decretos legislativos, por sustracción de materia la base normativa de competencias ejercidas por el alcalde de Gama sean como consecuencia del desarrollo de los decretos legislativos en que aluden su fundamento, y no de otras potestades ordinarias que les asiste que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.*

*Es más, en el ya explicado marco de regulación constitucional y legal existente sobre la materia las medidas adoptadas por el ejecutivo municipal en el Decreto 021 de 17 de marzo de 2020 bien podían haber sido expedidas sin que se hubiese decretado el mencionado estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional<sup>3</sup>.*

3.2.9. De la sentencia citada de la Sala Plena se destaca lo siguiente:

- i) El requisito formal consistente en que el acto administrativo desarrolle un decreto legislativo a su vez proferido en el marco de un Estado de Excepción, no se limita a validar que las medidas de la entidad territorial se hayan adoptado con posterioridad a la declaratoria del mismo.
- ii) En el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dictaminado por el Gobierno Nacional en el Decreto No. 417 de 2020, no fueron suspendidas ni derogadas las facultades de policía de los alcaldes municipales, previstos en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política en concordancia con los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y

---

<sup>3</sup> IBARRA MARTÍNEZ, Fredy (M.P.) (Dr.). Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena. Sentencia del 1º de junio de 2020. Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-00458-00.

Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), y lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

iii) Las facultades de los alcaldes como primera autoridad del municipio no son incompatibles con la declaratoria del estado de excepción por parte del Gobierno Nacional en el Decreto No. 417 de 2020.

iv) Por tanto es plenamente válido que aun en vigencia del estado de excepción los alcaldes ejerzan sus funciones de policía, sin que ello implique que están desarrollando decretos legislativos que se dicten en virtud de dicha declaratoria por parte del Gobierno Nacional.

iv) Así, es deber de esta Colegiatura en sede del control inmediato de legalidad, el determinar que la base normativa para la adopción de las medidas en el acto administrativo objeto de estudio, corresponda precisamente a las que sean dispuestas en los decretos legislativos sobre los cuales el acto aluda su fundamentación, y no de otras potestades ordinarias que le asistan.

v) En consecuencia, ante la posible concurrencia entre las facultades ordinarias y las excepcionales con las que cuenten los alcaldes municipales, esta Corporación deberá indagarse si las decisiones materia del acto administrativo que se analice, necesariamente requerían para su expedición de las potestades contenidas en los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en el marco de la declaratoria del estado de excepción, o si por el contrario son ejercidas con fundamento en las potestades ordinarias, sin necesidad de recurrir a alguna facultad excepcional.

### **3.3. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD EN EL CASO CONCRETO**

3.3.1. La Circular No. 9 del 23 de marzo de 2020 proferido por el Gerente General del Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca, objeto del presente control inmediato de legalidad, prescribe:

**“CIRCULAR No 09**

**PARA: SERVIDORES PÚBLICOS DEL INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE ACCIÓN COMUNAL DE CUNDINAMARCA.  
DE LA GERENCIA DEL INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE ACCIÓN COMUNAL DE CUNDINAMARCA.**

**ASUNTO: RUTA DE ACCIÓN PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE ACCIÓN COMUNAL DE CUNDINAMARCA, CON MIRAS A DESARROLLAR EL TRABAJO VIRTUAL, POR EL PERIODO QUE DURE EL AISLAMIENTO DECRETADO POR EL GOBIERNO NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y DISTRITAL.  
FECHA: 23 MARZO 2020**

*Dando cumplimiento a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional mediante Decreto 457 de 2020; el señor Gobernador de Cundinamarca Nicolás García Bustos, expidió el Decreto Departamental 157 de 2020; en atención a las medidas ordenadas mediante los citados Decretos, el Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca, define el procedimiento - ruta de acción, para los servidores públicos vinculados a la Entidad, con miras a desarrollar el trabajo virtual, por el periodo que dure el aislamiento decretado por el Gobierno Nacional, Departamental y Distrito, descrita a continuación:*

- 1. Durante el aislamiento preventivo obligatorio los servidores públicos del Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca deberán realizar sus funciones y/o obligaciones a través de trabajo virtual y en casa utilizando los medios virtuales disponibles, bajo la supervisión de su jefe inmediato y/o supervisor de contrato.*
- 2. Se exceptúa de la anterior medida, los funcionarios y/o contratistas que sean requeridos por la Gerencia General por ser indispensables y necesarios para efectuar el trabajo presencial; para el efecto el día martes 24 de marzo de 2020 antes del mediodía, cada Jefe de área y/o supervisor de contrato es el responsable de certificar el nombre de los funcionarios y/o contratistas que deberán trabajar presencialmente, estableciendo el nombre, cédula, justificación técnica y turno en que lo harán por estricta necesidad del servicio y conforme a las excepciones contenidas en el Decreto Nacional 457 de 2020; a través de un correo electrónico dirigido a [luishernan.zambrano@cundinamarca.gov.co](mailto:luishernan.zambrano@cundinamarca.gov.co) Gerente General, a [roberto.organista@cundinamarca.gov.co](mailto:roberto.organista@cundinamarca.gov.co) Subgerente Administrativo y Financiero y a la Secretaria General del Departamento de Cundinamarca a la Dirección electrónica [andres.arias@cundinamarca.gov.co](mailto:andres.arias@cundinamarca.gov.co) con el fin de que esta última emita el permiso de ingreso a la Gobernación de Cundinamarca.*

3. *La Secretaría TIC deberá garantizar el acceso a los canales de comunicación y acceso a las plataformas de intranet.*
4. *Cada Jefe de área y/o supervisor de contrato está en la obligación de garantizar el desarrollo de las actividades necesarias para el cumplimiento de las funciones y/o obligaciones a su cargo. Por tanto, debe realizar con su equipo de trabajo la planeación de las actividades a desarrollar por el periodo del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Presidente de la República y enviar en PDF en el **formato acuerdo de trabajo virtual** el cual fue enviado a sus respectivos correos electrónicos institucionales, debidamente firmado por el funcionario y el jefe inmediato al correo de la Subgerencia Administrativa y Financiera [roberto.organista@cundinamarca.gov.co](mailto:roberto.organista@cundinamarca.gov.co) y al correo [Isabel.barriga@cundinamarca.gov.co](mailto:Isabel.barriga@cundinamarca.gov.co) a más tardar el próximo miércoles 25 de marzo de 2020.*
5. *Cada jefe inmediato y/o supervisor de contrato deberá efectuar los controles y seguimientos necesarios para verificar y certificar el cumplimiento de las funciones y/o obligaciones contractuales durante el trabajo virtual, para el efecto deberá remitir el día 14 de abril del 2020 el formato de constancia de trabajo virtual, enviado a sus respectivos correos electrónicos institucionales, con el aval del respectivo jefe de área y/o supervisor de contrato. Lo anterior, como soporte para el pago de nómina y/o cuentas de cobro correspondientes al mes de abril de 2020 por parte de la Subgerencia Administrativa y Financiera.*
6. *Cada Jefe inmediato o supervisor de contrato está obligado al seguimiento de las funciones y/o obligaciones que le corresponden a su Área y a cada uno de sus funcionarios y/o contratistas, por ende, es este el obligado a efectuar el debido seguimiento y control del trabajo en casa y virtual de los funcionarios y/o contratistas a su cargo.*
7. *La compensación del descanso de semana santa, adelantado por algunos funcionarios de planta, se cancela a partir del día 24 de marzo de 2020. El tiempo compensado hasta el día 21 de marzo de 2020 se tendrá en cuenta para futuros descansos compensados. Por tal razón, cada Jefe de área deberá certificar el tiempo que cada servidor compensó mediante oficio dirigido al Subgerente Administrativo y Financiero Dr. Roberto Organista Insuasti, vía mercurio.*
8. *Todos los funcionarios y contratistas de la entidad deberán realizar los cursos virtuales solicitados en la circular 05 de 2020 emitida por la Gerencia General, durante el periodo de aislamiento preventivo, teniendo en cuenta las siguientes directrices:*
  1. *Todos los servidores públicos deben tomar la totalidad del curso curso virtual de MIPG.*  
[https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/curso-mibg.](https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/curso-mibg)

2. *Todos los servidores públicos debe realizar el Curso virtual en: integridad, transparencia y lucha contra la corrupción.*  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/cursos/curso-integridad>.
3. *En virtud del plan de capacitación IDACO 2020, y en aras de garantizar y mejorar el servicio al ciudadano de la Entidad, se establece iniciar actividades de capacitación virtual para los contratistas del Instituto durante el periodo de aislamiento, es importante tener en cuenta los siguientes aspectos:*
  - a. *Cada contratista deberá coordinar con su supervisor de contrato, el número de cursos virtuales que debe realizar, que sean pertinentes y con ocasión del cumplimiento de sus obligaciones contractuales y que no puedan realizarse mediante trabajo virtual.*
  - b. *Para efectos del pago del mes de abril cada supervisor, realizará la verificación de los cursos realizados por los contratistas, mediante certificados de participación que establezcan la intensidad horaria.*
  - c. *Así mismo para registro y control de las capacitaciones realizadas, cada contratista deberá enviar los certificados de los cursos realizados al correo electrónico [Isabel.barriga@cundinamarca.gov.co](mailto:Isabel.barriga@cundinamarca.gov.co).*
  - d. *La realización de los cursos virtuales, debe comprender las fechas del 24 de marzo al 12 de abril de 2020, no serán válidos certificados sin fecha ni intensidad horaria.*

*Agradecemos el compromiso de cada uno de Ustedes, para dar estricto cumplimiento a lo anteriormente establecido, en concordancia con nuestros deberes y obligaciones como servidores públicos, de conformidad con sus obligaciones contractuales o manual de funciones, según sea el caso.*

**LUIS HERNAN ZAMBRANO HERNANDEZ**  
**Gerente General”.**

3.3.2. De la revisión de los requisitos de procedencia (control formal) en el marco del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), y con fundamento en el criterio legal y jurisprudencial que antecede, la Sala Plena observa lo siguiente:

3.3.2.1. Se reitera lo expuesto en precedencia, en el entendido que conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994 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*” (negrilla fuera del texto).

Así, la competencia de los Tribunales Administrativos en sede del control inmediato de legalidad, consiste en la revisión de los actos administrativos como desarrollo de los decretos legislativos en el marco de los Estados de Excepción que sean proferidos por entidades territoriales, lo que se diferencia a la competencia del H. Consejo de Estado, respecto de los actos emitidos por autoridades nacionales. En los mismos términos el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA), precisa la competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa en el lugar donde se expidan los actos administrativos emanados de las entidades territoriales.

El numeral 14 del artículo 151 del CPACA define la competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia para el control inmediato de legalidad respecto de *“los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”*. El término “autoridades territoriales” previsto en la norma, debe ser concordante con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, luego debe entenderse como entidades territoriales.

Una entidad territorial se define en el artículo 286 de la Constitución Política, que prescribe:

*“Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.*

*La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.*

Así, en este caso se tiene que la Circular No. 9 del 23 de marzo de 2020 no fue proferida por una entidad territorial, toda vez que el Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca es un establecimiento público del sector descentralizado, conforme artículo 2º del Decreto Ordenanza 265 del 16 de septiembre de 2016 de la Asamblea Departamental de Cundinamarca. Por tanto, el control inmediato de legalidad es improcedente por este motivo.

3.3.2.2. El H. Consejo de Estado respecto a la naturaleza de las circulares administrativas, precisó:

*“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.*

*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.”<sup>4</sup>*  
(subrayado fuera del texto).

Conforme a lo anterior, las circulares serán actos administrativos si son capaces de producir efectos jurídicos frente a los administrativos, y no se limitan a reproducir el contenido de otras normas o decisiones de otras instancias, o brindar orientaciones e instrucciones a sus destinatarios.

3.3.2.2.1. En primer término debe aclararse que la Circular No. 9 del 23 de marzo de 2020 no es reproducción del Decreto Departamental No. 157 de 2020

---

<sup>4</sup> ARENAS MONSALVE, Gerardo (C.P.) (Dr.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección B. Sentencia del 20 de marzo de 2013. Radicación número: 08001-23-31-000-2010-00135-01(1575-12).

de la Gobernación de Cundinamarca, el cual tiene por objeto restringir la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos que se encuentren en la jurisdicción del Departamento de Cundinamarca, en el sentido de limitar su libre circulación entre las cero (0) horas del 20 de marzo de 2020 hasta las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos (23:59) del 24 de marzo de 2020.

3.3.2.2.2. No obstante de la lectura de la Circular No. 9 del 23 de marzo de 2020, se observa que ésta contiene las instrucciones a los servidores del Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca para desarrollar el trabajo virtual por el periodo de aislamiento dado por el Gobierno Nacional en el Decreto No. 457 de 2020. Por tanto, es claro que la Circular objeto de análisis no es un acto administrativo de carácter general, al no contener una decisión de la Administración capaz de producir efectos jurídicos frente a los administrados. Por tanto, tampoco se acredita este requisito de procedencia del control inmediato de legalidad.

3.3.2.3. La circular objeto de estudio tampoco satisface el requisito de procedibilidad del control inmediato de legalidad, consistente en ser desarrollo de un decreto legislativo proferido en el marco de un estado de excepción, en consideración a lo siguiente:

3.3.2.3.1. El Gerente General de IDACO profirió la Circular No. 9 del 23 de marzo de 2020 en desarrollo de las siguientes facultades constitucionales y legales:

i) Decreto No. 457 de 2020 proferido por el Gobierno Nacional.

ii) El Decreto Departamental No. 157 de 2020 de la Gobernación de Cundinamarca.



3.3.2.3.2. En los términos del inciso 1º del artículo 214 de la Constitución Política, los decretos legislativos son aquellos proferidos con ocasión de un estado de excepción, que satisfacen los siguientes requisitos: i) el de validez, según el cual el decreto debe llevar la firma del Presidente de la República y de todos sus ministros; y ii) el de conexidad, en tanto que el decreto debe corresponder a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.

3.3.2.3.3. El Decreto No. 457 de 2020 no es un Decreto Legislativo, por cuanto no cumple con el requisito de validez referido a la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros. En cuanto al criterio de conexidad, el Decreto fue proferido en ejercicio de las facultades ordinarias previstas en los artículos 189.4, 303, 315 CN y 199 de la Ley 1801 de 2016. Así lo señaló el H. Consejo de Estado al considerar:

*“3. Al expedir el Decreto n°. 457 de 2020 el Gobierno Nacional invocó las facultades ordinarias previstas en los artículos 189.4, 303, 315 CN y 199 de la Ley 1801 de 2016. En cuanto a sus formalidades, el decreto también tiene carácter ordinario, pues está firmado por el Presidente de la República y los ministros de los sectores de la Administración a los que incuben las medidas adoptadas. De modo que, por el órgano, las facultades en que se sustenta y la forma, el decreto tiene carácter ordinario.*

*El Consejo de Estado ha reconocido el carácter ordinario del Decreto n°. 457 de 2020 de manera reiterada. A su vez, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto n°. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, advirtió que el control de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad”<sup>5</sup>.*

3.3.2.3.4. Así que la Circular No. 9 del 23 de marzo de 2020 no desarrolla decreto legislativo alguno, en tanto que el Decreto No. 457 de 2020 citado por la Circular no es un decreto legislativo. Por tanto, tampoco se acredita el requisito de procedibilidad del control inmediato de legalidad que exige que las

---

<sup>5</sup> SÁNCHEZ LUQUE Guillermo (C.P.) (Dr.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 26. Auto del 26 de junio de 2020. Radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00.

medidas dictadas sean en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

3.3.3. En consecuencia, la Sala Plena declarará improcedente el control inmediato de legalidad respecto de la Circular No. 9 del 23 de marzo de 2020 del Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca, por cuanto no fue proferida por una entidad territorial, no es un acto administrativo general, y en todo caso no desarrolla algún decreto legislativo proferido en el marco del Estado de Excepción.

4. Según decisión adoptada por la Sala Plena Extraordinaria de este Tribunal, realizada los días 30 y 31 de marzo del año en curso, esta sentencia será suscrita únicamente por el magistrado ponente y por la señora Presidenta de la Corporación.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLÁRASE** improcedente el ejercicio del control inmediato de legalidad respecto de la Circular No. 9 del 23 de marzo de 2020 proferida por el Gerente General del Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca, por los motivos expuestos en esta providencia.

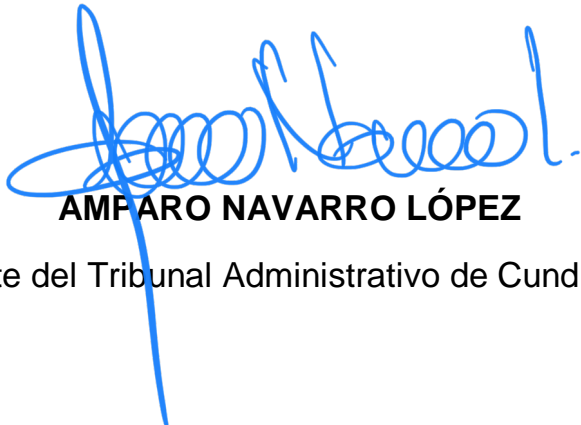
**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** esta decisión al Gerente General del Instituto Departamental de Acción Comunal de Cundinamarca, a la Gobernación de Cundinamarca y a la señora Agente Delegada del Ministerio Público, a las direcciones de correo electrónico previstas para notificaciones judiciales.

**TERCERO: PUBLÍQUESE** esta sentencia en la página Web de la Rama Judicial.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado y discutido en sesión de la fecha. Acta No. ( )

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

  
**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
Presidente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca