

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “C”**

Magistrado Ponente: FERNANDO IREGUI CAMELO

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

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS

Radicado:	25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 - 01750 – 00
Acto sujeto a control	CIRCULAR 013 INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO DE BOGOTÁ
Autoridad que lo emitió	DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO DE BOGOTÁ

Asunto: No avoca conocimiento de control de legalidad.

Procede el Despacho a pronunciarse sobre el inicio del proceso del control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 136, 151 (numeral 14) y 185 del C.P.A.C.A., de la Circular 013 del Instituto Distrital de Turismo de Bogotá, con fundamento en las siguientes:

CONSIDERACIONES

- 1. El 17 de marzo de 2020**, el Presidente de la República expidió el Decreto 417, a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, con el fin de adoptar medidas para impedir la propagación de la pandemia de Coronavirus, y mitigar los efectos lesivos en materia sanitaria y económica del País. De este modo, adoptó medidas en materia presupuestal y tendientes a propiciar el distanciamiento social, con la continuación de la prestación de servicios esenciales.
- 2.** Mediante Decreto Legislativo 568 del 15 de abril de 2020 el Presidente de la República creó el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de

Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020.

3. La Directora General del Instituto Distrital de Turismo de Bogotá expidió la Circular 013 del 28 de abril de 2020, dirigida a los servidores públicos y contratistas de dicho Instituto, y tuvo como asunto: *“Información sobre aplicación del Decreto 568 2020, Por el cual se crea el impuesto solidario voluntario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020, y adopción de formato sugerido para la solicitud de descuento para aporte solidario”*.

Ahora, el Despacho pone de presente que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 136 del C.P.A.C.A., en concordancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el control inmediato tiene como objeto examinar la legalidad de los actos administrativos de carácter general, dictados por autoridades territoriales, en ejercicio de función administrativa y con fundamento en un estado de excepción.

La relación entre el acto general y el estado de excepción es determinante para la procedencia del mecanismo de control, debido a que el examen de legalidad implica la confrontación entre la regulación que contiene y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado excepcional, así como los Decretos con carácter legislativo expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de ésta.

De este modo, la liberalidad en materia regulatoria que genera la circunstancia no habitual y extraordinaria, amerita de la contención por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esto es, limitar el ejercicio del poder normativo de las autoridades administrativas en estados de excepción e impedir la aplicación de normas ilegales.

Sobre el control judicial de las circulares e instrucciones que imparte la administración, el Despacho advierte de conformidad con la Jurisprudencia del Consejo de Estado¹, que solo serán susceptibles del presente medio de control, aquellas que constituyan verdaderos actos administrativos, esto es, las que contengan una decisión de la Administración que produzca efectos jurídicos. A contrario *sensu*, las que no contengan una decisión no serán susceptibles de control inmediato de legalidad, tales como aquellas instrucciones o circulares *“que se limitan a reproducir el contenido de otras normas o las decisiones de otras*

¹ Consejo de Estado, sentencias del 17 de mayo de 2012, CP Víctor Hernando Alvarado Ardila. RI 2556-08, y del 20 de marzo de 2013. CP: Gerardo Arenas Monsalve. RI 1575-12.

instancias o a brindar orientaciones e instrucciones a sus destinatarios sin que contengan decisiones.”

“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. No obstante puede ocurrir que, por extralimitación de funciones o por invadir el ejercicio de las mismas o por error de técnica administrativa, a través de un acto de servicio, trátase de una circular o de una carta de instrucción, se tomen decisiones que son verdaderos actos administrativos, evento en el cual, sin duda alguna, pueden ser demandables por vicios en su formación ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo.”
(Sentencia del 20 de marzo de 2013. CP: Gerardo Arenas Monsalve. RI 1575-12).

En ese orden, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no es competente para ejercer el control inmediato de legalidad de la Circular 013 expedida por el Instituto Distrital de Turismo de Bogotá, toda vez que aquel acto no contiene una decisión administrativa, sino que reproduce la decisión contenida en el Decreto 568 de 2020, al tener por objeto informar sobre la aplicación de dicho Decreto *“por el cual se crea el impuesto solidario y el aporte solidario voluntario por el COVID 19”*, y así mismo, adopta el formato sugerido para realizar la solicitud de descuento para el aporte solidario.

De otra parte, el control inmediato de constitucionalidad de la decisión que creó el impuesto solidario y el aporte solidario voluntario por el COVID 19 contenida en el Decreto 568 de 2020, es de competencia de la Corte Constitucional de acuerdo con el numeral 4º del artículo 214 de la Constitución Política, y no del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Lo anterior, sin perjuicio de los medios ordinarios de control procedentes que pudieren presentarse contra el mentado Decreto.

Por último, el Despacho advierte que en la Sentencia del 27 de noviembre de 2014 del Consejo de Estado, dentro del proceso radicado número 05001233300020120053301, con ponencia del Magistrado Guillermo Vargas Ayala, se dispuso un cambio de jurisprudencia, en el sentido de que todos los actos

de la administración, entre ellos, las circulares, son susceptibles de control de legalidad.

No obstante, el Despacho considera que la referida providencia no constituye un precedente de carácter vinculante por cuanto, primero, no se trata de una sentencia de unificación jurisprudencial, y dos, porque el acto sometido en aquella oportunidad a control de legalidad, esto es, la Circular 60 de 2012 de la Secretaría de Educación Departamental de Antioquia se demandaba bajo el argumento de que había modificado la jornada laboral de los docentes, esto es, que al parecer contenía una decisión administrativa capaz de producir efectos.

Para ilustrar lo anterior, se cita el siguiente aparte de la Sentencia del 27 de noviembre de 2014:

“Corresponde a la Sala determinar si la Circular 60 de 2012 de la Secretaría de Educación Departamental de Antioquia modificó la jornada laboral de los docentes al prever que el tiempo dedicado a los descansos de los alumnos corresponde a una actividad curricular complementaria que no puede ser incluida dentro de las horas efectivas de clase de 60 minutos que deben recibir los estudiantes y que constituye la asignación académica de los docentes. Esto, con el fin de establecer si dicho acto es o no nulo por haber sido expedida sin competencia, tal como lo señala la demanda, o si se trata de un acto es legítimo, como lo afirma la parte demandada.”

Así las cosas, en el presente asunto el Despacho considera que el alcance de la Sentencia del 27 de noviembre de 2014 del Consejo de Estado, referida a la procedencia del control de legalidad respecto de todas las circulares expedidas por la administración, no abarca las circulares que no contienen verdaderas decisiones con capacidad de producir efectos jurídicos sobre los administrados, de manera que, en su lugar, estima aplicable la tesis jurisprudencial contenida en las Sentencias del 17 de mayo de 2012 y del 20 de marzo de 2013, con ponencia de los Magistrados Víctor Hernando Alvarado Ardila y Gerardo Arenas Monsalve, respectivamente, citadas en el pie de página No. 1 de este auto.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad, de que trata el artículo 136 del CPACA, de la Circular 013 de 2020 expedida por la Directora

General del Instituto Distrital de Turismo de Bogotá, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta providencia, a través de los medios virtuales a disposición de la Secretaría de la Sección, a la Directora General del Instituto Distrital de Turismo de Bogotá, y al Procurador Judicial II No.132, delegado para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sub Sección "C", de acuerdo con lo señalado en el artículo 186 del C.P.A.C.A.

TERCERO: Una vez quede en firme esta providencia, proceder al archivo del expediente, previas las constancias de rigor.

NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. Iregui Camelo', written in a cursive style.

FERNANDO IREGUI CAMELO
Magistrado