

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Magistrado Ponente: FERNANDO IREGUI CAMELO

Bogotá D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil veinte (2020)

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS

Radicado:	25000 – 23 – 15 – 000 - 2020 - 00972 – 00
Acto sujeto a control	INSTRUCTIVO DE ORIENTACIONES GENERALES DE TRABAJO EN CASA Y DE CONTINUIDAD DE PROCESOS MISIONALES EN LAS ALCALDÍAS LOCALES.
Autoridad que lo emitió	SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO DE BOGOTÁ D.C.

Asunto: 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., al Instructivo de Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales, expedida por la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local de la Secretaria Distrital de Gobierno de Bogotá D.C., 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, consideró, entre otras, medidas en materia presupuestal y tendientes a propiciar el distanciamiento social, con la continuación en la prestación de servicios esenciales.

2. A su vez, el Departamento Nacional de Planeación expidió el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”*.
3. Posteriormente, el Presidente de la República - Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, por medio del cual facultó *“a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.”*

El anterior Decreto tuvo como fundamento el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994; y fue expedido en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

4. El 27 de marzo de 2020 la Subsecretaría de Gestión Local de la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local de la Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C., expidió el Instructivo de *Orientaciones generales de trabajo en casa y de continuidad de procesos misionales en las Alcaldías Locales de Bogotá D.C. en el marco de la emergencia causada por el COVID – 19*, dentro del cual, señaló:
i) Las competencias de las Alcaldías Locales; ii) estableció la implementación del sistema Distrital de Sostenimiento Solidario en Casa; iii) Indicó las orientaciones generales y específicas para el teletrabajo de las Alcaldías Locales; iv) Suministró orientaciones para las nuevas formas de contratación de los Fondos de Desarrollo Local- FDL durante la pandemia, entre otros.
5. El artículo 136 del C.P.A.C.A. dispone lo siguiente:

“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”.

6. En similar sentido, el artículo 151 en su numeral 14, prevé lo siguiente:

“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”.

De acuerdo con el artículo 136, transcrito, el control inmediato de legalidad se ejerce sobre actuaciones administrativas de carácter general que se profieren en desarrollo de los actos legislativos durante los estados de excepción.

El Instructivo remitido por la Alcaldía Mayor del Distrito Capital corresponde a una medida de la administración distrital proferida en desarrollo de la función administrativa orientada a establecer mecanismos de actuación para el cumplimiento de la misión institucional y, en concreto, para la ejecución de las funciones a cargo de los alcaldes locales.

Evidencia el Despacho que el Instructivo de Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales, expedida por la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá D.C., es una actuación a través de la cual se dicta una serie de orientaciones y criterios o parámetros para que los funcionarios de las alcaldías locales puedan adecuar sus actuaciones y procedimientos a las condiciones laborales que ha impuesto el estado de excepción generado por la pandemia del COVI-19, y que ha obligado a desarrollar sus funciones en el domicilio personal o familiar de los funcionarios públicos y contratistas de la administración.

Se trataría entonces de un catálogo de orientaciones puestas o dictadas en sentido de “recomendaciones” destinadas a producir efectos *ad-intra*, esto es, solo al interior de la administración, con lo cual dicho Instructivo no correspondería a una

medida “de carácter general” que corresponda al desarrollo de los decretos de estado de excepción, sometidos al control inmediato de legalidad.

Sin embargo, el sentido material de algunas de los criterios, instrucciones o recomendaciones de dicho Instructivo parecieran trascender el ámbito interno de la administración para terminar incidiendo o afectando la esfera jurídica de los administrados.

El documento está dividido en tres partes generales: i) la primera contiene orientaciones generales para el ejercicio de las funciones en el marco de la emergencia causada por el COVID-19; ii) la segunda contiene orientaciones para la continuidad de procesos en las alcaldías locales, y iii) la tercera, se refiere a la formulación de los Planes de Desarrollo Local y Encuentros Ciudadanos

A título meramente enunciativo, el despacho mencionará algunas de las “instrucciones” a que se contrae la decisión de la Administración, para orientar el juicio preliminar de si se trata de actuaciones administrativas con carácter general que trascienden la dimensión interna de la administración.

En la primera parte se observan las siguientes disposiciones:

“1.2. Sistema Distrital Bogotá de Sostenimiento Solidario en Casa

En el marco del artículo 23 del Decreto 093 del 25 de marzo de 2020, se establece que adicional a las acciones dirigidas en el marco del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, se desarrollaran las siguientes estrategias para mitigar los impactos en la generación de ingresos:

- a) *Las entidades pertenecientes al sector desarrollo económico podrán suspender pagos de contratos de usos y aprovechamiento del espacio público y cuotas de participación ferial durante el periodo de emergencia, así como condonar intereses a beneficiarios morosos durante el tiempo que dure la calamidad.*
- b) *El IPES y la Secretaria de Desarrollo Económico gestionaran la vinculación focalizada de tiendas populares al Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, como parte de la red para la provisión de bienes y servicios por medio de estrategias digitales.*
- c) *Promover instrumentos y mecanismos para identificar alternativas que permitan mitigar el impacto económico y el cuidado del empleo existente mediante la articulación de alianzas público-privadas.*

d) *Adelantar las acciones y alianzas pertinentes para fomentar el sector productivo de Bogotá D.C., afectado por la emergencia del COVID 19, en aras de incrementar la sostenibilidad de las empresas y el mantenimiento de empleos mediante el lanzamiento de líneas de crédito en alianza con Fondo Nacional de Garantías y Bancóldex, entre otros.*

(subrayas agregadas por el despacho).

Igualmente, respecto a la Contratación de Fondos de Desarrollo Local- FDL, se indica:

“Las siguientes recomendaciones se vinculan en los temas referidos por el Dr. José Andrés O’Meara Riveira, Director General de la Agencia Nacional de Contratación Pública -COLOMBIA COMPRA EFICIENTE-, con base en el Decreto Legislativo número 440 de 2020, a través del cual se modifican leyes de la República en temas contractuales, se resumen las medidas adoptadas, con la enunciación de los siguientes diez puntos:

...

d) Prioridades en el gasto. Si las entidades públicas requieren revertir procesos licitatorios que se hayan abierto para concederle prioridad a otras necesidades, podrán suspenderlos e incluso revocarlos siempre que no se hayan presentado propuestas.

e) Canalización de compras. Los Fondos de Desarrollo Locales FDL, podrán adquirir con prioridad sus bienes y servicios a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano.

f) Contratación directa para la adquisición de bienes y servicios relacionados con la pandemia. Habrá contratación directa de los Acuerdos Marco de Precios de Colombia Compra Eficiente, para la adquisición de bienes y servicios relacionados directamente con la pandemia.

g) Aumento presupuestal de las compras directas en grandes superficies. Las entidades estatales podrán adquirir bienes por grandes superficies, ya no solo, con límite de presupuesto hasta la mínima cuantía de cada institución, sino también hasta la menor cuantía, para brindarle celeridad y mayor ejecución a las compras públicas.

h) Contratación por urgencia manifiesta. Todos los bienes que se necesiten para mitigar directamente la pandemia se podrán contratar sin proceso licitatorio alguno, a través de la declaratoria de urgencia manifiesta de cada entidad contratante. (Ver numeral 1.3.2) i) Adición de contratos superior al 50%. Los contratos para la adquisición de bienes y servicios que se relacionen directamente con la pandemia se podrán adicionar en cuantías superiores al 50% (...)

Además de lo anterior, también se profieren recomendaciones en cuanto a la Contratación directa en urgencia manifiesta, así:

“ ...

Desde la Dirección de Contratación de la Secretaría Distrital de Gobierno, se realizan las siguientes recomendaciones y sugerencias para el desarrollo de procesos contractuales, de conformidad con el Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020, el resumen de medidas adoptadas por Colombia Compra Eficiente y el decreto 092 de 24 de marzo de 2020 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se sugiere tener en cuenta por parte de las Alcaldías Locales - Fondos de Desarrollo Local -FDL-, durante la emergencia sanitaria y económica, COVID – 19 (...).”

Más adelante, en materia de participación ciudadana, señala el Instructivo:

3. Formulación Plan de Desarrollo Local y Encuentros Ciudadanos

3.1. Encuentros ciudadanos.

En el marco de la declaración de pandemia, a través de la Circular Conjunta 009 de 2020 se realizó la modificación del cronograma para la realización de los encuentros ciudadanos establecido en la Circular Conjunta 005 del 2020 y utilización de canales virtuales para garantizar el derecho a la participación ciudadana y mitigar el riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID - 19) en Bogotá D.C.

Con la reapertura de inscripciones a los encuentros ciudadanos, atendiendo a las especiales circunstancias de alerta epidemiológica, se hace nueva apertura y se amplía el plazo de inscripciones a los encuentros ciudadanos; se amplía la fecha de inscripción para los Encuentros Ciudadanos del 17 de marzo al 30 de abril; por lo cual, las personas de 14 años en adelante tendrán la oportunidad de decidir en qué se invertirá el Plan de Desarrollo Local.

La Secretaría Distrital de Planeación y el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC diseñará la metodología para que los encuentros ciudadanos sean virtuales.

Para realizar la inscripción, los ciudadanos disponen de dos herramientas digitales:

- a) *www.bogota.gov.co*
- b) *Vía WhatsApp Institucional: 302-4134549*

Es importante que las alcaldías locales informen a través de sus canales institucionales que, el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC- invita a formarse virtualmente en la Escuela de Participación con el curso El Encuentro es Ciudadano, inscribiéndose en el link <http://www.escuela.participacionbogota.gov.co>, para obtener las herramientas normativas necesarias que permitan intervenir en las soluciones de cada comunidad.

El curso hace parte de un ciclo académico alrededor de los planes estratégicos de Bogotá, con el fin de que la ciudadanía se familiarice con la metodología, objetivos y el propósito de los Encuentros Ciudadanos.

3.2. Recomendaciones generales para los encuentros ciudadanos

- a) *Consolidar un equipo que facilite el desarrollo virtual de los Encuentros Ciudadanos en cada una de sus localidades.*
- b) *Garantizar los requerimientos logísticos para desarrollar los Encuentros Ciudadanos presenciales en aquellas localidades con poblaciones que tengan dificultades de acceso a las TICs, dependiendo de las medidas de salubridad que estén rigiendo al momento de desarrollo de los encuentros.*

Estas recomendaciones para los Encuentros Ciudadanos en el marco del Plan de Desarrollo Local, incluye modificación del cronograma para la realización de los encuentros ciudadanos y utilización de los canales virtuales para garantizar el derecho a la participación ciudadana y mitigar el riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID - 19) en Bogotá D.C. En tal sentido, amplió la fecha de inscripción para los Encuentros Ciudadanos del 17 de marzo al 30 de abril, habilitando para su inscripción, herramientas digitales como la página web del distrito y vía WhatsApp; con el fin que las personas de 14 años en adelante tuvieran la oportunidad de decidir en qué se invertirá el Plan de Desarrollo Local.

Finalmente se resaltó que la Secretaría Distrital de Planeación y el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC diseñarían la metodología para que los encuentros ciudadanos sean virtuales.

Lo anterior ubica las recomendaciones del Instructivo en un ámbito que trasciende el campo de gestión al interior de la administración distrital, para intervenir o involucrar dimensiones en materia de derechos y obligaciones respecto de terceros, situación que, prima facie, permite admitir que la actuación contiene medidas con ocasión de generalidad susceptibles de ser sometidas al control de que tratan los artículos 136 y 185 del CPACA.

En consecuencia, corresponderá al Tribunal Administrativo de Cundinamarca determinar en la sentencia, si el Instructivo de Orientaciones Generales de Trabajo en Casa y de Continuidad de Procesos Misionales en las Alcaldías Locales, expedida por la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local de la Secretaria Distrital de Gobierno de Bogotá D.C., se profirió en ejercicio de función administrativa y como desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020.

Por lo anterior, al evidenciar que esta Corporación es competente para ejercer el control inmediato de legalidad del presente asunto, el Despacho avocará el conocimiento del presente asunto, con el fin de adelantar el trámite señalado en el artículo 185 del C.P.A.C.A. y colocar en consideración de la Sala Plena de esta Corporación la decisión sobre su legalidad.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: AVOCAR conocimiento en única instancia del Instructivo de orientaciones generales de trabajo en casa y de continuidad de procesos misionales en las Alcaldías Locales, expedida por la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local de la Secretaria Distrital de Gobierno de Bogotá D.C, con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad del que trata el artículo 136 del C.P.A.C.A., a través del trámite previsto en el artículo 185 del C.P.A.C.A.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta providencia, a través de los medios virtuales a disposición de la Secretaría de la Sección, a la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C., al Secretario Distrital de Gobierno, de acuerdo con lo señalado en el artículo 186 del C.P.A.C.A., para que en el término de diez (10) días, se pronuncie sobre la legalidad

del Decreto sometido a control, aporte los antecedentes de dicho acto y las pruebas que pretenda hacer valer.

TERCERO: NOTIFICAR esta providencia al Procurador Judicial II No. 132, delegado para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "C", a través de los medios virtuales a disposición de la Secretaría de la Sección, de acuerdo con lo señalado en el artículo 186 del C.P.A.C.A.

CUARTO: FIJAR un aviso, por Secretaría de la Sección, en la página web de la rama judicial, que informe a la comunidad general 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 Instructivo de orientaciones generales de trabajo en casa y de continuidad de procesos misionales en las Alcaldías Locales, expedida por la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local de la Secretaria Distrital de Gobierno de Bogotá D.C

QUINTO: ORDENAR a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, publicar este proveído a través de sus páginas web oficiales, con el fin de que los interesados tengan conocimiento de la iniciación del trámite de control inmediato de legalidad sobre el Instructivo de orientaciones generales de trabajo en casa y de continuidad de procesos misionales en las Alcaldías Locales, expedida por la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local de la Secretaria Distrital de Gobierno de Bogotá D.C.

SEXTO: Expirado el término de la publicación del aviso, **CORRER** traslado al Procurador Judicial II No. 132, delegado para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "C", para que dentro de los diez (10) días siguientes, rinda concepto sobre la legalidad del Instructivo sometido a control, en cumplimiento de lo ordenado en el numeral 4 del artículo 185 del C.P.A.C.A.

SÉPTIMO: Las comunicaciones de los intervinientes y los documentos que se aporten al trámite del control inmediato de legalidad del Instructivo de orientaciones generales de trabajo en casa y de continuidad de procesos misionales en las Alcaldías Locales, expedida por la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local de la Secretaria Distrital de Gobierno de Bogotá D.C, deberán enviarse al correo electrónico de la Secretaría de la Sección Tercera scs03sb02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co, o al correo electrónico del Despacho s03des07tadmincdm@notificacionesrj.gov.co.

OCTAVO: Cumplido lo anterior, ingresar el proceso al Despacho, para continuar con su trámite.

NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



FERNANDO IREGUI CAMELO
Magistrado