

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

Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020).

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**EXPEDIENTE: No. 25000-23-15-000-2020-00971-00**  
**OBJETO DE MEMORANDO NO. 20202200119123 DEL 8**  
**CONTROL: DE ABRIL DE 2020**  
**AUTORIDAD: BOGOTÁ D.C.**

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

---

**Asunto: NO AVOCA CONOCIMIENTO**

1. El Director para la Gestión Políciva de la Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C., profirió la Resolución el Memorando No. 20202200119123 del 8 de abril de 2020 dirigido a las autoridades de Policía del Distrito Capital, y que tiene por asunto el *“lineamiento para garantizar el derecho fundamental al mínimo vital de población en situación de vulnerabilidad durante la cuarentena, y evitar el desalojo de usuarios por el no pago de hospedaje durante el término del aislamiento preventivo obligatorio”*.

2. El 22 de abril de 2020 la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca realizó el reparto del asunto, correspondiéndole a la Magistrada Sustanciadora.

3. El Despacho no avocará el conocimiento del Memorando No. 20202200119123 del 8 de abril de 2020, conforme a las siguientes consideraciones:

3.1. El control inmediato de legalidad se encuentra previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 que establece:

*“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.”* (negrilla fuera del texto).

En los mismos términos, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), dispone:

*“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”* (negrilla fuera del texto).

Como se puede observar, el control inmediato de legalidad se lleva a cabo respecto de actos administrativos en los que se desarrollen los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

3.2. En términos de la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, los actos administrativos son definidos así:

*“El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la Administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados”<sup>1</sup>.*

Así mismo, el H. Consejo de Estado considera lo siguiente:

*“El acto administrativo, como expresión de la voluntad administrativa unilateral encaminada a producir efectos jurídicos a nivel general y/o particular y concreto, se forma por la concurrencia de elementos de tipo subjetivo (órgano competente), objetivo (presupuestos de hecho a partir de un contenido en el que se identifique objeto, causa, motivo y finalidad, y elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa) y formal (procedimiento de expedición)”<sup>2</sup>.*

Las definiciones dadas por las Altas Corporaciones coinciden en que el acto administrativo es la voluntad de manifestación de la voluntad de la Administración, tendiente a producir efectos jurídicos generales o particulares, esto es, creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas de los administrativos.

---

<sup>1</sup> BELTRÁN SIERRA, Alfredo (M.P.) (Dr.). H. Corte Constitucional. Sentencia C-1436 de 2001. Expediente D-2952.

<sup>2</sup> CARVAJAL BASTO, Stella Jeannette (C.P.) (Dra.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 12 de octubre de 2017. Radicación número: 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950).

3.3. No toda manifestación de la voluntad de la administración corresponde a actos administrativos, así lo expresó el H. Consejo de Estado en su jurisprudencia al aludir:

*“En este punto, debe dejar en claro la Sala que no todo acto de la Administración tiene la vocación o cualidad de producir efectos jurídicos, en este sentido, se diferencian los actos administrativos, que sí gozan de tal condición, de los actos de la Administración, entendidos como meramente declarativos, es decir, que son manifestaciones unilaterales de las autoridades administrativas que no producen efectos jurídicos a los administrados, ni a favor ni en contra”<sup>3</sup>.*

Concordante a lo anterior, el doctrinante RICO PUERTA diferencia los “actos administrativos” de los “actos de la administración” en los siguientes términos:

*“En efecto, toda la actividad administrativa, toda su actuación es actuación administrativa, pero solo el segmento de esa actividad que contenga manifestación unilateral de voluntad en función administrativa orientada a producir consecuencias jurídicas respecto de un tercero será acto administrativo.*

*De allí que no toda actuación administrativa sea acto administrativo, pero todo acto administrativo es actuación administrativa, lo que demuestra adicionalmente que toda actuación de la administración tiene lugar mediante actos de la administración.*

*Sobre esa base, cabe afirmar que la administración administra lo externo (los administrados) por actos administrativos, mientras que lo interno lo hace por actos de administración.*

*La diferencia se extiende, además, al régimen de la publicidad y el control jurisdiccional.*

*En efecto, el acto administrativo debe notificarse o publicarse, según sea particular o general. El acto de la administración no requiere ni lo uno ni lo otro.*

---

<sup>3</sup> GARCÍA GONZÁLEZ, María Elizabeth (C.P.) (Dra.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 18 de junio de 2015. REF.: Expediente núm. 2011-00271-00.

*En lo relacionado al control jurisdiccional, en tanto el acto administrativo, crea, modifica o extingue derechos en cabeza de terceros, es viable su control jurisdiccional. Distinto ocurre con la administración que, como regla general, escapan a aquél”<sup>4</sup>.*

En virtud de lo expuesto deben diferenciarse los actos de la administración como las manifestaciones unilaterales de las autoridades administrativas que no producen efectos jurídicos a los administrados, de los actos administrativos como aquellas que producen tales efectos jurídicos, diferencia que es relevancia para determinar si el acto debe ser notificado o publicado, y si sobre el mismo debe ejercerse el control jurisdiccional.

3.4. Como se señaló en líneas anteriores, el control inmediato de legalidad que se lleva a cabo por esta jurisdicción en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, se lleva a cabo respecto de actos administrativos, que desarrollen los decretos por los cuales se declare un Estado de excepción, circunstancia que presupone que tales actos objeto de control deben contener declaraciones que produzcan efectos jurídicos frente a otros.

3.5. De la lectura de las consideraciones del Memorando No. 20202200119123 del 8 de abril de 2020, se observa que éste contiene una serie de lineamientos dirigidos a la Policía Nacional, que contiene las actuaciones que la autoridad debe llevar a cabo respecto de los casos que se presenten desalojos a las personas en condición de vulnerabilidad por el no pago de hospedaje durante el término de aislamiento obligatorio.

Según lo expresa el Memorando, los lineamientos indicados se dan a efectos que la Policía Nacional cumpla con lo previsto en el artículo 6º del

---

<sup>4</sup> RICO PUERTA, Luis Alfonso. El acto administrativo. 1ª ed. Medellín: Universidad de Medellín, 2013. p. 83 y 84.

Decreto No. 093 de 2020 *“por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020”*, que dispone:

*“ARTICULO 6.- El prestador de servicios de vivienda que corresponden a menos de treinta (30) días, según lo previsto en el Decreto 2590 de 2009, se abstendrá de desalojar al usuario en condición de vulnerabilidad por el no pago del hospedaje, durante el término del aislamiento preventivo obligatorio. Lo anterior, en desarrollo del principio de solidaridad previsto en la Ley 1523 de 2012”.*

3.6. En el Memorando No. 20202200119123 del 8 de abril de 2020 se afirma que el artículo 6º del Decreto Distrital No. 93 de 2020 contiene una orden de policía concreta que deberá ser materializada en el territorio, y sustentada en el principio de precaución consagrado en el artículo 8 de la Ley 1523 de 2012. Por tanto, el objeto del acto es dar instrucciones a la Policía Nacional para dar cumplimiento al referido artículo del Decreto Distrital.

3.7. En el aparte final del referido memorando, se informó que en los términos dados en las consideraciones del acto se daba *“el lineamiento técnico que deberán acoger las autoridades de Policía para evitar e impedir el desalojo de las personas descritas en el artículo 6 del Decreto 093 del 25 de marzo de 2020”*.

3.8. Con fundamento en lo expuesto en esta providencia, forzoso es concluir que el citado Memorando no es un acto administrativo sino un acto de la administración, puesto que no genera unos efectos jurídicos respecto de los administrados, sino que sus efectos son internos a la administración, pues otorga directrices para dar cumplimiento a otro acto dictado en el marco de la emergencia sanitaria y de la declaratoria del estado de

excepción, como lo es el Decreto Distrital No. 093 del 25 de marzo de 2020.

3.9. En este aspecto debe aclararse que los efectos para la ciudadanía que impliquen la prohibición de desalojo de las personas en situación de vulnerabilidad, no se derivan del Memorando No. 20202200119123 del 8 de abril de 2020, sino del Decreto Distrital No. 093 del 25 de marzo de 2020 que en su artículo 6º consagra tal medida.

3.10. El Decreto Distrital No. 093 del 25 de marzo de 2020 ya es de conocimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sede del control inmediato de legalidad<sup>5</sup>, siendo innecesario adelantar otro análisis en el marco del mismo medio de control sobre la prohibición de desalojo de las personas en situación de vulnerabilidad en la ciudad de Bogotá D.C. durante el término de aislamiento obligatorio.

3.11. En consecuencia, el Memorando No. 20202200119123 del 8 de abril de 2020 al no ser un acto administrativo no puede ser objeto de conocimiento por parte de esta Corporación en el marco del control inmediato de legalidad, motivo por el cual el Despacho no avocará el conocimiento del asunto.

En mérito de lo expuesto, el **Despacho:**

## **RESUELVE**

**PRIMERO: NO AVOCAR** el conocimiento del control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011,

---

<sup>5</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Control inmediato de legalidad. Radicado No. 25000-23-15-000-2020-00551-00. M.P. Dr. Néstor Javier Calvo Chaves.

respecto del Memorando No. 20202200119123 del 8 de abril de 2020 proferido por el Director para la Gestión Policiva de la Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C., de conformidad con las consideraciones expuestas en esta decisión.

**SEGUNDO:** Por Secretaría de la Sección, **NOTIFÍQUESE** esta providencia por medios electrónicos o por el medio más expedito a la señora Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. y a la señora Agente del Ministerio Público designada ante esta Corporación, adjuntando copia del memorando objeto del presente control inmediato de legalidad.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
**Magistrada**