



Referencia: Control automático de legalidad  
Radicación: 11001-03-15-000-2020-01274-00  
Circular DRN. 032 de 2020 proferida por el  
Registrador Nacional del Estado Civil

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA VENTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN**

**Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020)

**Referencia:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2020-01274-00  
**Acto:** Circular DRN. 032 del 21 de marzo de 2020 proferida por el Registrador Nacional del Estado Civil

**AUTO QUE AVOCA CONOCIMIENTO**

Procede el despacho a estudiar la procedencia de asumir el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad, previsto en el artículo 136 del CPACA, respecto de la Circular DRN. 032 del 21 de marzo de 2020 proferida por el Registrador Nacional del Estado Civil, mediante la cual imparte “*Directrices administrativas y de gestión organizacional para la aplicación de la medida urgente de aislamiento social para prevenir la propagación del Covid-19*” teniendo en cuenta los siguientes:

**1. ANTECEDENTES**

En cumplimiento de lo previsto en el inciso segundo del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, la Registraduría Nacional del Estado Civil remitió al Consejo de Estado copia de la referida Circular DRN. 032 del 21 de marzo de 2020, para efectos de su correspondiente control inmediato de legalidad. En consecuencia, la Secretaría General de esta Corporación, efectuó el reparto, correspondiéndole al suscrito magistrado el conocimiento de este asunto, lo cual fue comunicado al Despacho mediante correo electrónico enviado el 22 de abril de 2020.

**2. CONSIDERACIONES**

**2.1. Competencia**

Este despacho es competente para sustanciar el proceso, de conformidad con el trámite previsto en el artículo 185 del CPACA<sup>1</sup>, en concordancia con los artículos

<sup>1</sup> **ART. 185.- Trámite del control inmediato de legalidad de actos.** (...) 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la Sala Plena (...).





136<sup>2</sup> y 111, numeral 8<sup>03</sup> de dicha normativa y el artículo 29 del Acuerdo 80 del 12 de marzo de 2019- Reglamento interno del Consejo de Estado.

## 2.2. Estudio de procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad

Para resolver si hay lugar o no a avocar el conocimiento del acto remitido a esta corporación, es menester verificar si se cumplen los requisitos de procedibilidad que devienen de lo prescrito en el artículo 136 *ejusdem* a saber: i) que sea dictado en ejercicio de la función administrativa; (ii) que su contenido sea de carácter general; (iii) que el mismo provenga de una autoridad nacional y (iii) sea proferido en desarrollo de un decreto legislativo, durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción de que trata el Capítulo VI del Título VII de la Constitución Política.

**2.2.1.** En relación con el primero, es preciso señalar que la naturaleza de las funciones estatales, no obedece a un criterio meramente orgánico, sino también, a uno sustantivo o material, según el cual, no es el órgano que produce la manifestación de voluntad o la actividad estatal, el que define la naturaleza del acto, sino también la materia o sustancia de que esta provista la misma.<sup>4</sup> En consecuencia, de la amplia gama de actividad que se manifiesta en la administración pública, podemos identificar la que corresponde a la *actividad administrativa*, que por su complejidad la componen una diversidad de contenidos: la prestación de servicios públicos, las actividades de fomento, las funciones de policía, las labores de inspección, control y vigilancia, la ejecución de las obras públicas, que en últimas corresponde a los cometidos estatales.

No obstante, con carácter excepcional la administración pública puede desarrollar otro tipo de funciones ajenas a la actividad administrativa, como la actividad jurisdiccional o legislativa, la cual está prevista en nuestro Estado constitucional (Art. 116, 212, 213, 214 y 215 CP). En este orden, tenemos que el control inmediato de legalidad recae sobre la *función administrativa* del Estado, razón por la cual, no puede extenderse a otros ámbitos de acción estatal.

<sup>2</sup> **ART. 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. (Subrayado fuera del original).

<sup>3</sup> **ART. 111.- Funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.** (...) 8. Ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción (...).

<sup>4</sup> Véase a Arboleda Perdomo, Enrique José. *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Editorial Legis. Segunda Edición, 2012, Pág 4 y Benavides José Luis. Editor. *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Pág 52



Referencia: Control automático de legalidad  
Radicación: 11001-03-15-000-2020-01274-00  
Circular DRN. 032 de 2020 proferida por el  
Registrador Nacional del Estado Civil

En el presente caso, se advierte que la Circular DRN. 032 del 21 de marzo de 2020 proferida por el Registrador Nacional del Estado Civil, imparte *“Directrices administrativas y de gestión organizacional para la aplicación de la medida urgente de aislamiento social para prevenir la propagación del Covid-19”* en el sentido de indicar que:

*“El REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL haciendo uso de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, imparte directrices de carácter urgente y aplicación inmediata conforme a las disposiciones de la Directiva Presidencial y Ministerial, con el fin de proteger la vida y la salud de los servidores de la Entidad, sus familias y la comunidad en general, se emprenden acciones urgentes e inmediatas para reducir el riesgo de contagio.*

*En tal virtud, continuamos con la suspensión de atención al público en todas las sedes de las Registradurías hasta el 13 de abril de 2020; razón por la cual a partir de esta fecha todos los servidores públicos de la Entidad deberán acatar el aislamiento preventivo obligatorio promovido por el gobierno nacional en sus residencias.*

*(...)”.*

Por tal razón, la Circular DRN. 032 del 21 de marzo de 2020 **corresponde al ejercicio de una función administrativa a cargo de esta entidad estatal**, en atención a que en ésta el Registrador Nacional del Estado Civil imparte directrices relacionadas con: 1) las condiciones y garantías por parte de la Entidad en el ámbito organizacional; 2) las acciones complementarias de prevención y control que pueden adoptar los servidores públicos de la Registraduría Nacional del Estado Civil; 3) las medidas de control y recomendaciones al recurso humano de la entidad; 4) las acciones que deben asumir los servidores públicos y familiares cuando presenten síntomas y/o diagnóstico del COVID19; 5) la prestación de los servicios básicos de registro civil e identificación; 6) la continuidad de planes y cronogramas de trabajo en materia electoral; 7) la metodología para la organización de elecciones nuevas y/o complementarias; 8) la metodología para dar cumplimiento a las actividades del calendario electoral de los consejos de juventud; y, 9) el sistema de gestión de calidad electoral.

**2.2.2.** En cuanto al segundo de los requisitos, conviene recordar que, desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o un sujeto determinado o sujetos determinables. Así lo ha sostenido esta corporación de tiempo atrás, al explicar que:

*“La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: “Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada*





Referencia: Control automático de legalidad  
Radicación: 11001-03-15-000-2020-01274-00  
Circular DRN. 032 de 2020 proferida por el  
Registrador Nacional del Estado Civil

o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman”<sup>5</sup>. (Subrayado fuera del original)

En este caso, se tiene que la Circular DRN. 032 del 21 de marzo de 2020, es un acto de carácter general, impersonal y abstracto, en tanto, señala expresamente que estas directrices deben ser observadas por todos los servidores públicos de la entidad, es decir, no especifica de manera particular a algún individuo.

**2.2.3.** Respecto del tercero de los requisitos, se advierte que de conformidad con lo establecido en el artículo 120 de la Constitución Política de Colombia, la Registraduría Nacional del Estado Civil, forma parte de la Organización Electoral<sup>6</sup>, de manera que es un organismo autónomo, de creación constitucional, independiente de las tres ramas del poder público, del orden nacional. Por tanto, la circular objeto de estudio, al ser emitida por este organismo, tiene también el carácter de nacional, encontrándose cumplida esta tercera exigencia.

**2.2.4.** Sobre el cuarto y último requisito de procedibilidad, es menester precisar que el Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 215 de la carta, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual, declaró el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, como medida de contención para enfrentar la llegada al país del brote epidemiológico por coronavirus, COVID-19, calificado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud- OMS, el pasado 12 de marzo.

En tal virtud, el gobierno nacional quedó facultado para expedir decretos legislativos tendientes a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, los cuales son objeto de control automático de constitucionalidad en la jurisdicción constitucional, mientras que, de conformidad con el artículo 136 del CPACA, corresponde a esta jurisdicción conocer, a través del medio de control inmediato de legalidad, de *«las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción»*.

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO- SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN “A”. Sentencia de L 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01(3875-03), M.P. Alfonso Vargas Rincón.

<sup>6</sup> "Artículo 120. La Organización Electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la Ley. Tiene a su cargo las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas".





Referencia: Control automático de legalidad  
Radicación: 11001-03-15-000-2020-01274-00  
Circular DRN. 032 de 2020 proferida por el  
Registrador Nacional del Estado Civil

En el presente caso, la Circular DRN. 032 del 21 de marzo de 2020, proferida por el Registrador Nacional del Estado Civil, invocó como fundamento normativo las disposiciones contenidas en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 proferido por la Presidencia de la República y la Resolución No. 3852 de marzo 12 de 2020 expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social<sup>7</sup>.

En este orden, se evidencia que el acto administrativo *sub examine* fue dictado con fundamento y como desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que rige actualmente en el país, declarada a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, de modo tal que se observa satisfecho también este último requisito para asumir su conocimiento, en los términos del artículo 136 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el despacho

#### RESUELVE:

**PRIMERO: AVOCAR CONOCIMIENTO**, en sede del medio de control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, de la Circular DRN. 032 del 21 de marzo de 2020, proferida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, con base en las consideraciones consignadas en este proveído y, en consecuencia, disponer según lo previsto en los artículos 185 y 186 del mismo estatuto procesal:

1. Notifíquese personalmente, a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico dispuesto para recibir notificaciones judiciales, conforme a lo establecido en los artículos 197 y 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso, o por cualquiera de los medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, a los siguientes sujetos procesales:
  - a. Registrador Nacional del Estado Civil
  - b. Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
  - c. Agente del Ministerio Público.
2. Córrase traslado a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por el término de diez (10) días, según lo establecidos en el artículo 185 del CPACA, en concordancia con el artículo 199 *ibídem*, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso.

<sup>7</sup> «Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus».

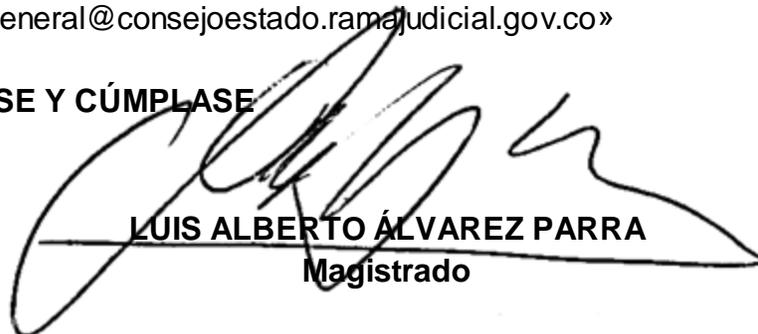




Referencia: Control automático de legalidad  
Radicación: 11001-03-15-000-2020-01274-00  
Circular DRN. 032 de 2020 proferida por el  
Registrador Nacional del Estado Civil

3. Adviértasele a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, durante el término de traslado, deberá allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la Circular DRN. 032 del 21 de marzo de 2020 y las demás pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en el proceso; el incumplimiento de este deber legal constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto, en concordancia con el artículo 175, parágrafo 1° del CPACA.
4. Infórmese a la comunidad en general, mediante aviso publicado en la página web de la corporación o cualquiera de los medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar la legalidad de la Circular DRN. 032 del 21 de marzo de 2020, de conformidad con el artículo 185, numeral 2° del CPACA.
5. Vencido el término anterior, córrase traslado al agente del Ministerio Público por el término de diez (10) días, para que rinda concepto, por escrito, sobre la legalidad de la Circular DRN. 032 del 21 de marzo de 2020, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 185, numeral 5 del CPACA.
6. Invítese, a través de los correos institucionales que aparecen en sus respectivos portales web a la Misión de Observación Electoral – MOE - y al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, para que, si a bien lo tienen, se pronuncien por escrito sobre la legalidad de la Circular DRN. 032 del 21 de marzo de 2020, dentro del término de traslado al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo previsto en el numeral 3° del artículo 185 del CPACA.
7. Infórmese por conducto de la Secretaría General, que las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás documentos dirigidos al Despacho sustanciador con ocasión del presente proceso, se recibirán en las siguientes cuentas de correo electrónico del Consejo de Estado:  
«secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co»

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

Se suscribe con firma escaneada, por salubridad  
pública (Art. 11, Decreto 491 de 2020)

