



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

SALA UNITARIA

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

Medellín, veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020)

Medio control:	de	Control inmediato de legalidad
Naturaleza:		Revisión de legalidad de la Resolución No. 20 del 27 de abril de 2020, proferida por el Presidente del Concejo Municipal de Caracolí –Antioquia, <i>"Por medio de la cual se autorizan sesiones mixtas (presenciales y virtuales) en el Honorable Concejo municipal de Caracolí Antioquia, en virtud a la emergencia sanitaria por causa de la pandemia Coronavirus - Covid-19, y se dictan otras disposiciones"</i>
Radicado:		05001 23 33 000 2020 01702 00
Asunto:		No avoca conocimiento

El 20 de mayo de 2020, la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Antioquia remitió a este despacho, por reparto y vía correo electrónico, el texto de la Resolución No. 20 del 27 de abril de 2020, proferida por el Presidente del Concejo Municipal de Caracolí –Antioquia, *"Por medio de la cual se autorizan sesiones mixtas (presenciales y virtuales) en el Honorable Concejo municipal de Caracolí Antioquia, en virtud a la emergencia sanitaria por causa de la pandemia Coronavirus - Covid-19, y se dictan otras disposiciones"* el cual fuera remitido a esta Corporación por Presidente del Consejo Municipal de dicha localidad, para el control de legalidad de que trata del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

El Despacho al realizar el análisis del contenido de la citada circular, advierte que la misma no es susceptible del control inmediato de legalidad, por las razones que a continuación se exponen:

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 ibídem, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Así mismo, el Congreso de la República en ejercicio de su poder legislativo, expidió la Ley 137 de 1994, a través de la cual se reglamentaron los estados de excepción en Colombia, previendo el control de legalidad de los actos administrativos que fueren expedidos en virtud de dicha declaratoria en su artículo 20, veamos:

"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..." (Resaltos del Despacho)

Bajo ese contexto, fueron desarrollados los artículos 136¹ y 185² de la Ley 1437 de 2011, a fin de regular lo pertinente frente al Control Inmediato de Legalidad de los actos administrativos de carácter general, que sean expedidos por las autoridades territoriales, en el ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción, medio de control que según el numeral 14° del artículo 151 ibídem, recae en los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan.

En virtud de lo anterior, es preciso señalar que en consideración a la declaratoria de pandemia por el brote de enfermedad coronavirus - COVID 19-, realizada por la Organización Mundial de la Salud mediante comunicado del 11 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional ha venido adoptando una serie de medidas con el fin de atender la contingencia generada por dicha situación y la declaratoria de Estado de Emergencia Sanitaria establecida mediante la Resolución No 385 del 12 de marzo de la anualidad que avanza, ante la aparición de los primeros brotes de la enfermedad en el territorio nacional.

En ese orden de ideas, ante la insuficiencia de las medidas adoptadas en la ejecución de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, además del evidente detonante económico y social que se estaba generando por la expansión del COVID

¹ **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.

² **Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos.** *Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:*

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso 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 acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional."

-19, y ante la imposibilidad de ser afrontados por las autoridades estatales, en el ejercicio de sus atribuciones ordinarias el Gobierno Nacional con la firma de todos sus Ministros, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, declarando con este, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, contados a partir de la vigencia de dicho acto.

En razón de lo anterior, el Presidente de la República profirió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, con el fin de mantener el orden público en el territorio nacional ante las medidas adoptadas para mitigar la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID -19, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el País, a partir del 25 de marzo de 2020, y hasta el 13 de abril del mismo calendario.

Así mismo, fue proferido por el Gobierno Nacional el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, con el fin de garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas, con la adopción de medidas para garantizar la protección laboral de los funcionarios y contratistas de prestación de servicios de las entidades, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional.

Bajo ese entendido, el Alcalde de Caracolí – Antioquia-, en el uso de sus facultades constitucionales y legales, expidió la Resolución Nro. 20 del 27 de abril de 2020, *"Por medio de la cual se autorizan sesiones mixtas (presenciales y virtuales) en el Honorable Concejo municipal de Caracolí Antioquia, en virtud a la emergencia sanitaria por causa de la pandemia Coronavirus - Covid-19, y se dictan otras disposiciones"*, que en lo pertinente se transcribe, es del siguiente tenor:

"Por medio de la cual se autorizan sesiones mixtas (presenciales y virtuales) en el Honorable Concejo municipal de Caracolí Antioquia, en virtud a la emergencia sanitaria por causa de la pandemia Coronavirus - Covid-19, y se dictan otras disposiciones".

La presidente del Honorable Concejo municipal de Caracolí Antioquia, en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, especialmente las conferidas por el artículo 2 de la ley 1148 de 2007, el artículo 15 de la ley 1551 de 2012, el artículo 23 de la ley 136 de 1994, el artículo 121 del Reglamento Interno del Concejo -Acuerdo 0003 de 2014-, el artículo 12 del Decreto Nacional 491 del 28 de marzo de 2020 y,

CONSIDERANDO

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus

COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de expedir medidas administrativas eficaces, tendientes a conjurar la grave calamidad pública o pandemia que afecta al país por causa del coronavirus COVID-19.

Que el Gobierno Nacional, mediante Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, estableció, que la dirección y el manejo del orden público en el territorio nacional estará en cabeza del presidente de la República, y que las instrucciones, actos y ordenes que éste imparta, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones que expidan los gobernadores y alcaldes, para prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID -19.

Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público y, específicamente, ordenó el "aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, medidas que han venido ampliándose secuencialmente.

Que dentro de las directrices impartidas por el Gobierno Nacional, en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, se han adoptado medidas de orden público que implican el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, exceptuando de dicha medida, entre otros, a aquellos servidores públicos y contratistas cuyas actividades sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa de la pandemia, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

Que el Honorable Concejo municipal de Caracolí Antioquia, es una entidad estatal, que en el ejercicio de sus funciones, acoge los mandatos que en materia de orden público ha trazado el Gobierno Nacional, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, y en consecuencia, flexibiliza la prestación de sus servicios de forma presencial, y en consecuencia, establece mecanismos de funcionamiento y atención utilizando y aprovechando los medios que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto inmediato de los servidores públicos entre sí y con los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

Que el parágrafo 3 del artículo 23 de la ley 136 de 1994, adicionado por el artículo 2 de la Ley 1148 de 2007, dispuso que la Presidencia de los Concejos, por acto motivado, declarará las razones de orden público, que imposibilitan que algunos miembros de los Concejos Municipales concurren a su sede habitual, pudiendo participar de las sesiones de manera no presencial; y que para tal fin, los miembros del Concejo podrán deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva, utilizando para el efecto los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones tales como fax, teléfono, teleconferencia, videoconferencia, Internet, conferencia virtual y todos aquellos medios que se encuentren al alcance de los Concejales. Así mismo ésta norma expresa que en caso de existir comisiones permanentes, se podrán adelantar las sesiones en los mismos términos establecidos en el presente artículo, y que los mismos medios podrán emplearse con el fin de escuchar a quienes deseen rendir declaraciones verbales o escritas sobre hechos o temas que requieran ser debatidos, o puedan aportar información o elementos de juicio útiles para las decisiones de los Concejos Municipales.

Que la ley 1551 de 2015 en su artículo 15 adiciono un inciso al parágrafo 3 del artículo 23 de la ley 136 de 1994, indicando que, para evitar la invalidez de sesiones no presenciales, cada concejo deberá expedir, un acto administrativo que especifique los requisitos que debe cumplir para el uso de estos medios, y que el personero servirá como veedor y verificará el uso proporcional, justificado y adecuado de los medios

tecnológicos; y que los actos administrativos que autoricen la concurrencia de algún concejal a las sesiones de manera no presencial, deberán ser comunicados al personero dentro de los dos (2) días siguientes a su expedición.

Que el Reglamento Interno del Concejo, acuerdo 003 de 2014, en su artículo 121 establece que, a efecto de no invalidar las reuniones de la corporación, cada concejo deberá expedir un acto administrativo que especifique los requisitos que debe cumplir para el uso de estos medios. El personero servirá como veedor y verificará el uso proporcional, justificado y adecuado de los medios tecnológicos. Los actos administrativos que autoricen la concurrencia de algún concejal a las sesiones de manera no presencial, deberán ser comunicados al personero dentro de los dos (2) días siguientes a su expedición. (artículo 15 de la ley 1551).

Que, en conformidad con el marco normativo antes señalado, el Presidente de la República, mediante el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, en su artículo 12 dispuso: "Reuniones no presenciales en los órganos colegiados de las ramas del poder público. Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en las normas vigentes, los órganos, corporaciones, salas, juntas o consejos colegiados, de todas las ramas del poder público y en todos los órdenes territoriales, podrán realizar sesiones no presenciales cuando por cualquier medio sus miembros puedan deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva. En este último caso, la sucesión de comunicaciones deberá ocurrir de manera inmediata de acuerdo con el medio empleado. Las convocatorias deberán realizarse de conformidad con los respectivos reglamentos y garantizar el acceso a la información y documentación requeridas para la deliberación. Las decisiones deberán adoptarse conforme a las reglas de decisión previstas en los respectivos reglamentos, de todo lo cual deberá quedar constancia en las actas correspondientes a dichas sesiones, cuya custodia estará a cargo de sus secretarios.

Que en el municipio de Caracolí, no se tienen datos de personas afectadas o contagiadas con el Coronavirus Covid 19, no obstante, con fines preventivos, los concejales que decidan no asistir a la sesión de manera presencial, podrán hacerlo utilizando uno de los medios indicados por el ordenamiento jurídico como lo son: fax, teléfono, teleconferencia, WhatsApp, videoconferencia, Internet, conferencia virtual y todos aquellos medios que se encuentren al alcance de los Concejales, para lo cual al momento de la sesión si no se encuentran presentes, podrán comunicarse para que la secretaria registre su asistencia no presencial y haga seguimiento de su conexión durante el desarrollo de la reunión o sesión.

Que en vista que el recinto de la corporación es amplio, y en razón a que algunos concejales pueden manifestar que no cuentan con dispositivos tecnológicos al alcance para el desarrollo de la sesión a distancia, en la eventualidad de que decidan asistir presencialmente, en las instalaciones, se tomarán todas las medidas de bioseguridad necesarias para evitar un posible contagio del coronavirus, advirtiéndose, que en todo caso, al recinto, solo podrán ingresar los concejales, la secretaria general, el señor alcalde, el personal de Informática y comunicaciones, el personal de seguridad y/o invitados especiales, no superando la cantidad de personas autorizadas por el decreto nacional y respetando las medidas de distanciamiento ordenadas por el gobierno nacional, y que dichas reuniones o sesiones, se realizarán en jornada diurna, iniciando, no antes de las 6:00 A.M., y terminando no después de las 6:00 P.M.

Que en mérito de lo anterior:

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: *Autorizar las sesiones mixtas Presenciales y virtuales, en la Corporación del Honorable Concejo Municipal de Caracolí Antioquia, en virtud al riesgo y la amenaza de la pandemia COVID-19 y hasta tanto permanezca la emergencia sanitaria, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Ordenar a la Secretaria de la Corporación, que previa la comunicación de la presente Resolución, brinde a los concejales, de acuerdo con su competencia, el apoyo técnico requerido para la realización de las sesiones mixtas, de modo que, para el comienzo de cada sesión, esté informada, de los concejales que asistan presencialmente y los que lo hagan desde la distancia, valiéndose de un dispositivo tecnológico, y en consecuencia se expidan las correspondientes actas de cada reunión o sesión.*

De la lectura de los antecedentes que dieron lugar a la expedición del citado decreto, se observa que tuvo como sustento especialmente al acatamiento de las medidas tomadas por el Gobierno Nacional a raíz de la declaratoria de la Emergencia Sanitaria en salud en el territorio nacional, el Decreto 417 del 22 de marzo de 2020; la Resolución 385 de 2020 emitida por el Ministerio de Salud; el Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020 por medio del cual el Presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia y el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, emitido con el fin de establecer nuevas medidas que protejan el empleo y la atención de los ciudadanos por parte de las entidades públicas y particulares cuando cumplan funciones públicas; el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, adicionado por el artículo 2 de la Ley 1148 de 2007, por medio del cual se autoriza la participación en las sesiones de manera no presencial; el Acuerdo 003 del 2014 mediante el cual se establece el reglamento interno del Concejo; y con base en toda esta normatividad, el Presidente de dicha Corporación respaldó la convocatoria del cuerpo colegiado – Concejo Municipal-, para realizar las sesiones mixtas -presenciales y virtuales-, en virtud al riesgo y la amenaza de la pandemia COVID-19 y hasta tanto permanezca la emergencia sanitaria.

En razón de lo anterior, entiende el Despacho que el acto administrativo proferido por el Presidente del Consejo Municipal de Caracolí- Antioquia-, no es un acto administrativo de carácter general, aunado a que no está desarrollando ningún decreto legislativo, ni se enmarcar en el ejercicio de la función administrativa dictada con ocasión del estado de excepción declarado en el país, pues si bien, se hace relación al Decreto Legislativo 491 de 2020, sobre el mismo únicamente se está fundamentado la convocatoria a sesiones del Concejo Municipal no presenciales, y dando los parámetros sobre los cuales se hace necesaria la realizarlas de manera mixta -presencial y virtual-, en atención al riesgo y la amenaza de la pandemia COVID-19 y hasta tanto permanezca la emergencia sanitaria, por lo tanto, **no resulta procedente adelantar el control inmediato de legalidad frente a dicha resolución**, en atención a lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en armonía con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de Procedimiento Administrativo.

Lo anterior, no supone que la resolución remitida no tenga control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control de Nulidad y de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, pues el control inmediato de legalidad tiene un alcance limitado a los aspectos ya que fueron indicados.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO para realizar el control inmediato de legalidad de la Resolución Nro. 20 del 27 de abril de 2020, expedido por el Presidente del Concejo Municipal de Caracolí –Antioquia-, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. NOTIFICAR este proveído al Ministerio Público y al Presidente del Concejo Municipal de Caracolí –Antioquia-.

TERCERO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JORGE LEÓN ARANGO FRANCO
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

Medellín, **21 DE MAYO DE 2020**. Fijado a las 8.00 a.m.

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR



SECRETARIA GENERAL