

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA SEGUNDA DE ORALIDAD
MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

Medellín, nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020)

PROCESO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE	CONCEJO MUNICIPAL DE GUARNE-ANTIOQUIA
DEMANDADO	ACUERDO No. 009 DEL 30 DE MAYO DE 2020 DEL CONCEJO MUNICIPAL DE GUARNE-ANTIOQUIA
RADICADO	05001 23 33 000 2020 02192 00
ASUNTO	NO SE AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ARTÍCULO 136 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El día 09 de junio de 2020, la Secretaria de la Corporación envió por correo electrónico del Despacho, el reparto del control inmediato de legalidad del Acuerdo No. 009 del 30 de mayo de 2020 *“por medio del cual se aprueba y adopta el plan de desarrollo municipal 2020-2023 Desarrollo Humano para la Vida”*, previo a avocar conocimiento es preciso hacer las siguientes,

CONSIDERACIONES

En desarrollo de las disposiciones constitucionales que consagra el artículo 20 de la Ley 137 de 1994. El control inmediato de legalidad se encuentra contemplado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, medio de control que recae sobre las decisiones administrativas de carácter general, proferidas por el Presidente de la República o las entidades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos, que se expidan en un Estado de Excepción.

El capítulo 6 de la Constitución Política contempla los Estados de Excepción, los mismos que se encuentran descritos en los artículos 212 y 213 de dicho estatuto, como son el **Estado de**

Guerra Exterior y el **Estado de Conmoción Interior**, sin embargo, cuando se presentan circunstancias distintas a las allí contempladas, en las cuales se “*perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública*” la Carta Política en el artículo 215 autoriza al Presidente de la República para declarar el **Estado de Emergencia**, permitiendo la expedición de Decretos que considere necesarios para conjurar la crisis.

Es preciso indicar que este Despacho en fechas anteriores, en virtud del principio de tutela judicial efectiva y ante la situación excepcional y extraordinaria, generada por la pandemia del COVID-19, extendía el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa, que no solo se derivaran de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.

Esta tesis expuesta en auto del Consejo de Estado del 15 de abril de 2020¹, se fundamentó en la necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas que tienen limitada su movilidad, como ocurre en la actualidad en Colombia, por la notoria situación de anormalidad desde la declaratoria del estado de emergencia, y en cuarentena nacional obligatoria desde el 24 de marzo de 2020, con la restricción de libertad de locomoción y de acceso a servicios considerados como no esenciales, lo que dificultaba en muchos casos la posibilidad de acudir a la administración de justicia a través de los medios ordinarios, establecidos en el ordenamiento jurídico para controlar la actuación de las autoridades. En este sentido, las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528 y PCSJA20-11529 de marzo de 2020, prorrogadas por el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril del mismo año, indicaban que la mayoría de despachos judiciales del país no prestan el servicio al público de manera presencial y se suspendieron los términos en casi todos los procesos, salvo algunas excepciones.

No obstante, con el fin de ampliar progresivamente las excepciones a la suspensión de términos, atendiendo a la capacidad institucional en las circunstancias actuales y teniendo

¹ Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Auto del quince (15) de abril de dos mil veinte (2020)
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00

en cuenta que la legislación vigente, incluidos los diferentes códigos procesales, le da validez a los actos y actuaciones realizados a través de medios tecnológicos o electrónicos, el Consejo Superior de la Judicatura emitió el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, cuyo artículo 1 prorrogó la suspensión de términos judiciales en todo el territorio nacional, desde el 27 de abril hasta el 10 de mayo de 2020 y en el artículo 5 dispuso excepciones adicionales a las que regían en ese momento en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, así:

“ARTÍCULO 5. Excepciones a la suspensión de términos en materia de lo contencioso administrativo.

Se exceptúan de la suspensión de términos prevista en el artículo 1 del presente Acuerdo las siguientes actuaciones en materia de lo contencioso administrativo:

5.1 Las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos, con ocasión del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

5.2. El medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra actos administrativos expedidos desde la declaratoria de la emergencia sanitaria.

5.3. El medio de control de nulidad contra los actos administrativos que se hayan expedido desde la declaratoria de la emergencia sanitaria”

De conformidad con la decisión del 30 de abril de 2020² por el Consejo de Estado, mediante la cual se rechazó demanda de control inmediato de legalidad, en la cual se indicó que en virtud del Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se habilitó la posibilidad de que las personas puedan acceder a la administración de justicia, a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede frente a las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos

² Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Radicación: 11001-03-15-000-2020-01497-00

a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin de hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo. En conclusión, el Consejo de Estado advirtió:

“Que a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas”.

Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional:

Mediante la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, el cual encuentra fundamento en la declaratoria de pandemia del brote de la enfermedad COVID-19 por parte de Organización Mundial de la Salud (OMS) el día 11 de marzo del presente año; en dicha resolución el Ministerio el Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Posteriormente, el Presidente de la República, expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”, que adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la Covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Y mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 el Presidente de la República declaró nuevamente la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, debido a la propagación del COVID-19.

CASO CONCRETO

El control inmediato de legalidad procede respecto de: (i) las medidas de carácter general emanadas de autoridades territoriales, (ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa

y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Así las cosas, se verificará si en el presente asunto se presentan de manera concurrente los presupuestos exigidos por la ley para que proceda el control inmediato de legalidad.

El acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad es el Acuerdo No. 009 del 30 de mayo de 2020 *“por medio del cual se aprueba y adopta el plan de desarrollo municipal 2020-2023 Desarrollo Humano para la Vida”*, proferido por el Presidente del Concejo Municipal de Guarne-Antioquia; es decir, se cumplen los dos primeros presupuestos, esto es, que sea un acto administrativo de carácter general dictado por una autoridad territorial y en ejercicio de la función administrativa.

En relación con el tercer presupuesto, valga decir, que la medida sea proferida como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, el Despacho advierte lo siguiente:

En los considerandos del Acuerdo No. 009 del 30 de mayo de 2020 *“por medio del cual se aprueba y adopta el plan de desarrollo municipal 2020-2023 Desarrollo Humano para la Vida”*, se pone de presente el artículo 313 de la Constitución Nacional que reglamenta las funciones del Concejo Municipal y el artículo 339 Superior que establece lo pertinente a los planes de desarrollo con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos.

Posteriormente hace alusión a la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012 por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, a la Ley 152 de 1994 que establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo que se aplicará a la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden y la Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Ahora en la parte resolutive del Acuerdo No. 009 del 30 de mayo de 2020 *“por medio del cual se aprueba y adopta el plan de desarrollo municipal 2020-2023 Desarrollo Humano para la Vida”*, se dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: APROBACIÓN Y ADOPCIÓN: Aprobar y adoptar el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 “DESARROLLO HUMANO PARA LA VIDA”, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 152 de 1994, el cual consta de las siguientes secciones: 1. Presentación,

introducción, principios y fundamentos. 2. Estructura y articulación del plan de desarrollo. 3. Desarrollo humano para la vida, una construcción de todos los guarneños. 4. Diagnóstico territorial. 5. Formulación estratégica. 6. Plan plurianual de inversiones y 7. Seguimiento y anexos.

ARTÍCULO SEGUNDO: CARÁCTER OBLIGATORIO Y VINCULANTE: El contenido del Plan de Desarrollo, que por este Acuerdo se aprueba, es de carácter obligatorio y vinculante para todo tipo de acciones que el Gobierno Municipal adelante, de conformidad con las normas legales que regulen cada materia en particular, de igual forma, para la elaboración y ejecución del presupuesto y del plan operativo anual de inversiones y proyectos de acuerdo que sean sometidos a consideración y aprobación del Concejo Municipal durante el cuatrienio 2020-2023, relacionados con las materias de que trata el presente acuerdo.

ARTÍCULO TERCERO: INCORPORACIÓN. Para todos los efectos, se entienden incorporadas a este acuerdo, las disposiciones de carácter Constitucional, Legal y Reglamentarias, que directa o indirectamente, se relacionen con las materias que trata este acuerdo.

ARTÍCULO CUARTO: MODIFICACIONES AL PLAN ANUAL DE INVERSIONES. Autorizar al Alcalde de Guarne, para efectuar modificaciones al Plan Anual de Inversiones cuando los recursos disponibles superen los montos aprobados en el Plan de Desarrollo.

ARTÍCULO QUINTO: PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES. AUTORIZAR al Alcalde de Guarne para ajustar, en caso de ser necesario, los valores anuales del plan plurianual de inversiones partiendo del valor inicial cuantificado en \$168.450.419.262 y distribuir los recursos, priorizando la inversión en los diferentes programas definidos en el Plan Plurianual de Inversiones.

ARTÍCULO SEXTO: MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DE LA VIGENCIA 2020. AUTORIZAR al Alcalde de Guarne para que, con el fin de dar cumplimiento al Plan de Desarrollo Municipal "DESARROLLO HUMANO PARA LA VIDA", 2020-2023, efectué las adiciones, rebajas, traslados y reducciones en el presupuesto de la vigencia fiscal de 2020, para hacerlo consistente y armónico con el año fiscal en curso.

ARTÍCULO SEPTIMO: INFORME ANUAL, RENDICIÓN DE CUENTAS Y RESULTADOS. La administración municipal presentará al Honorable Concejo y a la comunidad un informe anual de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas de la gestión y resultados del Plan de Desarrollo.

ARTÍCULO OCTAVO: VIGENCIA DE LAS AUTORIZACIONES Y FACULTADES. La vigencia de las autorizaciones y facultades concedidas por el Concejo Municipal de Guarne al Alcalde de Guarne, tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020."

En virtud de lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo No. 009 del 30 de mayo de 2020, es dable indicar que el Concejo Municipal de Guarne-Antioquia actuó conforme a las facultades otorgadas en el artículo 313 de la Constitución Política³, que señala que le corresponde al Concejo Municipal adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo del Municipio y de conformidad con el artículo 40 de la Ley 152 de 1994 que establece respecto al plan territorial de desarrollo que su aprobación le corresponde a las asambleas departamentales o concejos municipales según el caso :

“Aprobación. Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso”.

Como puede verse, aunque el Acuerdo No. 009 del 30 de mayo de 2020 “por medio del cual se aprueba y adopta el plan de desarrollo municipal 2020-2023 Desarrollo Humano para la Vida”, se profirió en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no tiene como fundamento, ni desarrollan algún decreto legislativo expedido por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción, porque como se anotó fue proferido en virtud de las facultades que la Constitución y la Ley le otorga a los Concejos Municipales respecto a la aprobación de los planes de desarrollo municipal.

³“Artículo 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.
9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen”.

Debe el Despacho precisar, que en virtud de lo expuesto por el Consejo de Estado en el auto del 30 de abril de 2020, en virtud del alcance del Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, por lo tanto, el Acuerdo No. 009 del 30 de mayo de 2020, no es susceptible del control inmediato de legalidad, de que trata el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior, sin perjuicio de que el acto administrativo sea susceptible de control judicial a través de los medios de control de Nulidad Simple⁴, Nulidad y Restablecimiento del derecho y de las observaciones que formule el Gobernador del Departamento por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

Por lo expuesto no se avoca conocimiento del control inmediato de legalidad del Acuerdo No. 009 del 30 de mayo de 2020 *“por medio del cual se aprueba y adopta el plan de desarrollo municipal 2020-2023 Desarrollo Humano para la Vida”*, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, **el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA,**

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad del Acuerdo No. 009 del 30 de mayo de 2020 *“por medio del cual se aprueba y adopta el plan de desarrollo municipal 2020-2023 Desarrollo Humano para la Vida”*, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

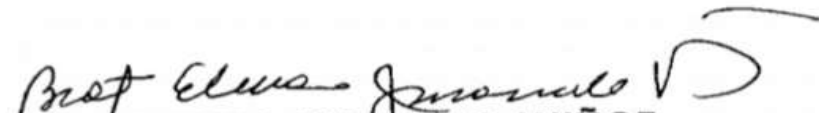
SEGUNDO: Contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 o demás normas concordantes.

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

⁴Medio de control excepcionado de la suspensión de términos por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, para su presentación por medios electrónicos

CUARTO: Notificar esta providencia por correo electrónico al Presidente del Concejo Municipal de Guarne-Antioquia o a quien este haya delegado la facultad para recibir notificaciones.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY
11 DE JUNIO DE 2020
FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARIA GENERAL