



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA TERCERA DE ORALIDAD
MAGISTRADA PONENTE: YOLANDA OBANDO MONTES

Medellín, catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA	
PROCESO	05001 23 33 000 2020 01349 00
RADICADO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD QUE EXPIDIÓ EL ACTO	MUNICIPIO DE CÁCERES
ACTO OBJETO DE CONTROL	DECRETO 086 DEL 7 DE ABRIL DE 2020
DECISIÓN	Declara terminado el proceso.

Estando el proceso a despacho para proferir sentencia por la Sala Plena de la Corporación sobre el control inmediato de legalidad establecido en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en relación con el Decreto No. 086 del 7 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del MUNICIPIO DE CÁCERES - ANTIOQUIA "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA MESA MUNICIPAL DE COORDINACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA", se advierte la necesidad de declarar la terminación del proceso, por las razones que proceden a exponerse.

TRÁMITE

El acto fue remitido por la autoridad que lo profirió a la Secretaría de la Corporación y se sometió a reparto. Mediante auto proferido el día siete (7) de mayo de dos mil veinte (2020), en Sala Unitaria se resolvió (i) avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad, (ii) ordenar la fijación de avisos en el sitio web de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de la autoridad que profirió el acto, (iii) decretar como prueba de oficio la remisión de los antecedentes administrativos y (iv) el traslado al Ministerio Público por el término de 10 días para proferir concepto.

Se efectuaron las notificaciones electrónicas a la entidad que profirió el acto y al Ministerio Público; se fijaron avisos en el sitio web de la Jurisdicción y en el sitio web de la autoridad; y se surtió el traslado al Ministerio Público vía correo electrónico.

Este trámite se surtió en cumplimiento de los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549 y PCSJA20-11556 de 2020 que excepcionaron de la suspensión de términos las actuaciones relacionadas con el control inmediato de legalidad.

INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación de los avisos, no se presentaron intervenciones en relación con la legalidad del acto objeto de control.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El día 12 de junio de 2020, el Procurador 30 Judicial II Administrativo, vía correo electrónico, remitió su concepto en el que indicó que el control inmediato de legalidad es procedente, que cumple los requisitos de competencia y de forma; además, en cuanto al requisito de conexidad, precisó que el decreto examinado fue expedido por el alcalde del Municipio de Cáceres bajo el encabezado de que se necesitaban adoptar medidas urgentes para contener la emergencia suscitada con ocasión de la pandemia originada en el Covid-19 lo que de suyo ya muestra conexión externa con la declaratoria de emergencia que dictó el ejecutivo nacional, de lo cual se infiere la conexidad con el estado de emergencia declarado por el ejecutivo nacional.

Frente al requisito relacionado con la temporalidad, para el caso en concreto, aseguró que es claro que el decreto examinado fue expedido el día 7 de abril de 2020, coincidiendo entonces la declaratoria del Estado de Emergencia decretada a través del Decreto 417 del 17 de marzo de la presente anualidad, cumpliéndose así con dicho requisito. Igualmente, en lo que tiene que ver con el requisito del ámbito territorial, expuso que se cumple con este, puesto que tanto en la parte considerativa como resolutive del Decreto No. 086, se señala que el ámbito territorial para su aplicación se limita al Municipio de Cáceres – Antioquia.

Así pues, el Agente del Ministerio Público concluyó que el Decreto 086 del 7 de abril de 2020, emitido por el Municipio de Cáceres, cumple con todos y cada uno de los requisitos formales que integran la primera parte del estudio del control de legalidad.

Ahora bien, en lo que atañe al control material, indicó que las medidas adoptadas en el Decreto No. 086 del 7 de abril de 2020, tienen como finalidad y resultan ser idóneas para conjurar la calamidad pública ocasionada con la aparición y expansión del Covid – 19, y que las medidas adoptadas allí tienen por finalidad evitar la parálisis total en la cadena de abastecimiento de productos de primera necesidad en el municipio, así como garantizar el suministro mínimo de víveres y productos de aseos para cada familia en el confinamiento.

Respecto al juicio de ausencia de arbitrariedad, concluye que el Decreto 086 del 7 de abril de 2020 supera el mismo, pues no limita derechos fundamentales o individuales, no desconoce límites materiales previstos en la Constitución, la Ley y los Tratados

Internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia, ni tampoco altera el normal funcionamiento de las ramas de poder público.

En cuanto al juicio de motivación suficiente precisó que en el caso concreto resulta menos exigente pues no hay presencia de limitación de derecho alguno, resultando suficiente, claro y conciso el sustento argumentativo de la medida, lo que se justifica en las necesidades básicas de la población y la urgencia en la toma de decisión para evitar un desabastecimiento debido a la parálisis de la producción.

En lo que respecta al juicio de necesidad, manifestó que desde la necesidad fáctica, se evidencia que existen razones suficientes en el texto de la disposición objeto de control, relativas a la preservación de la sociedad y, al mismo tiempo, de garantizar el abastecimiento de bienes básicos y seguridad alimentaria de la población entre tanto se supera la emergencia declarada. En igual sentido, expresó que desde el punto de vista de la necesidad jurídica, queda claro que la única forma de garantizar que la sociedad cuenta con los servicios mínimos y con el abastecimiento necesario es creando mecanismos idóneos para garantizarlos, lo que por supuesto parte de una mesa coordinada.

Para el caso del juicio de proporcionalidad, el Agente del Ministerio Público evidenció que el decreto bajo estudio supera el mismo en tanto de un lado, tal y como se señaló previamente, las medidas adaptadas garantizan la supervivencia de la comunidad en medio del confinamiento decretado por el gobierno nacional, por lo que guarda estrecha proporcionalidad con la crisis que intenta conjurar.

Finalmente, en lo que atañe al juicio de no discriminación, precisa que el contenido del decreto no tiene tratos discriminatorios ni distinciones con base en criterios sospechosos, sino que por el contrario lo que realmente se observa, es una diferenciación positiva que se justifica en la promoción de las actividades y actuaciones necesarias para garantizar la seguridad alimentaria de la población.

Bajo las anteriores consideraciones, el Procurador Judicial consideró que debe declararse la legalidad de las medidas adoptadas a través del Decreto 086 del 7 de abril de 2020, por ajustarse a los presupuestos formales y materiales que imponen la legitimidad de las mismas.

CONSIDERACIONES

1. Procede el Despacho a resolver sobre la procedencia del control inmediato de legalidad sobre el acto previamente identificado, en la medida que a pesar de no haberse presentado en la Sala Plena del pasado 2 de julio de 2020, en la misma esta Corporación

consideró en asuntos relacionados con control inmediato de legalidad en las que se dispone sobre la creación de la Mesa de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria municipal, que no se sustentan en un decreto legislativo dictado en Estados de Excepción ni desarrollan materialmente uno de dicho tipo, y que por el contrario, toman su base en normas ordinarias, la Sala Plena no podía tomar una decisión de fondo en dichos casos, siendo necesario adoptar medidas de saneamiento en el *sub lite*.

2. Advirtiendo el Despacho que de conformidad con el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo *"Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrear nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes."* Así como que, la Ley 1437 de 2011 estableció la obligación del Juez de ejercer en diferentes etapas el control de los presupuestos procesales, en aras de evitar sentencias inhibitorias, incluso disponiendo dentro de los procedimientos ordinarios la posibilidad de la terminación de los procesos sin sentencia cuando se advirtiera algún defecto que así lo impusiera.

Lo anterior significa que lo que se pretendió con la reforma procesal fue evitar sentencias inhibitorias y habilitar al Juez para que haga los controles pertinentes en cada etapa del proceso, debiendo resolver de fondo solo aquéllos asuntos que cumplen con los presupuestos de procedencia.

3. De la procedencia control inmediato de legalidad. Al respecto, debe precisarse que el control inmediato de legalidad es un control obligatorio de todas las medidas de carácter general que se profieran como desarrollo de los decretos legislativos que se expidan durante los Estados de Excepción, se trata pues, de un control reservado para los actos de contenido general que desarrollen o reglamenten un decreto legislativo en un contexto que otorga poderes excepcionales al Ejecutivo.

Los Estados de Excepción se establecieron en el Capítulo 6 de la Constitución Política bajo 3 figuras: (i) Estado de Guerra Exterior, (ii) Estado de Conmoción Interior y (iii) Estado de Emergencia. A este último Estado de Excepción se acude cuando se está afectando de manera grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país, sobrevengan hechos distintos a los que provocan el Estado de Guerra Exterior o el Estado de Conmoción Interior y para ello se requiere la firma de todos los ministros y motivación suficiente. El artículo 215 de la Constitución Política señala los límites formales y materiales del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el marco de este Estado de Excepción, el Presidente puede proferir decretos con fuerza de ley denominados decretos legislativos, los cuales, están sometidos al control inmediato de constitucionalidad. Este control se justifica en la medida que el Ejecutivo concentra poderes que le permiten fungir como legislador, esto es, profiriendo normas con fuerza de ley. Cuando las autoridades nacionales y territoriales profieren medidas de carácter general en desarrollo o para reglamentar tales decretos legislativos, estos actos también están sometidos al control inmediato de legalidad.

Este control presenta unas características, debe realizarse de manera inmediata y automática, por lo que la autoridad debe remitir el acto dentro de las 48 horas siguientes, o de lo contrario, se avocará de oficio su conocimiento.

Por la naturaleza de este control, está reservado para un tipo de medidas de carácter general relacionadas con medidas legislativas excepcionales: actos que pretendan desarrollar decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción. Esto supone la declaratoria previa de un Estado de Excepción y que el decreto esté conectado (porque desarrolla o reglamenta) un decreto legislativo proferido en el marco de dicho Estado de Excepción.

El artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994¹, sobre control de legalidad, que textualmente señala:

*"[...] **ARTICULO 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 [...]"

El artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo reproduce la norma citada.

Sobre la procedencia del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha señalado:

"De la normativa transcrita [artículo 20 de la Ley 137 de 1994] supra la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber: Debe tratarse de un acto, disposición o

¹ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

medida de contenido general, abstracto e impersonal. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo. Es así como los proferidos por autoridades nacionales son de la competencia del Consejo de Estado, específicamente, a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, atendiendo los artículos 37, numeral 2.º de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996 y 97, numeral 2.º, del Código Contencioso Administrativo, por cuanto disponen que esta Sala tendrá entre sus funciones la de conocer de todos los procesos cuyo juzgamiento atribuya la ley al Consejo de Estado y que específicamente no se hayan asignado a las secciones.²

4. En el caso bajo análisis, el control inmediato de legalidad versa sobre el Decreto N° 086 del 7 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del MUNICIPIO DE CÁCERES - ANTIOQUIA "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA MESA MUNICIPAL DE COORDINACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA", que constituye una medida de carácter general proferida en ejercicio de función administrativa.

El Procurador Delegado consideró que el control inmediato de legalidad es procedente, que cumple los requisitos de competencia y de forma; además, precisó que el decreto examinado tiene conexidad con el estado de emergencia declarado por el ejecutivo nacional, concluyendo que debe declararse la legalidad de las medidas adoptadas a través del Decreto 086 del 7 de abril de 2020, por ajustarse a los presupuestos formales y materiales que imponen la legitimidad de las mismas.

La Sala Plena de la Corporación en sala previa del 2 de julio del año en curso, al estudiar proyectos relacionados con la procedencia del control inmediato de legalidad, señaló que en eventos en los cuales los actos sometidos a control dispongan sobre la creación de la Mesa de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria municipal, sin tomar como fundamento un decreto legislativo dictado en el Estado de Excepción, y que además no los aplique o desarrolle materialmente, pues se basa en normas ordinarias para su expedición, no resulta de competencia de la Corporación. En estos casos, la Sala Plena ha considerado que no puede proferirse una sentencia de fondo por no cumplirse los requisitos de procedencia y le corresponde entonces al Ponente adoptar las medidas de saneamiento necesarias. De esta forma, pese a que el asunto de la referencia no se presentó a la Sala Plena de la fecha en cita, teniendo en cuenta un

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Bogotá, D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00

proyecto similar derrotado en la misma, se procederá a adoptar las medidas de saneamiento correspondientes.

El asunto sujeto a control en este caso fue avocado y se ordenó su trámite; no obstante, reconociendo la decisión que ha tomado la Sala Plena en asuntos similares, corresponde declarar la terminación del proceso por cuanto no se cumplen la totalidad de presupuestos de procedencia del medio de control.

Como se vio en el acápite correspondiente al marco jurídico, los requisitos de procedencia son: (i) que se trate de un acto general, esto es, con efectos generales, abstractos e impersonales, (ii) que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que contenga una medida que reglamenta o desarrolla un decreto legislativo proferido en el marco del Estado de Excepción. En este caso, no se cumple el tercer requisito, pues según la posición mayoritaria de la Sala Plena, cuando las decisiones adoptadas en los actos sujetos a control dispongan la creación de la Mesa de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria municipal, sin que para ello se desarrolle ni formal ni materialmente un decreto legislativo dictado en Estados de Excepción, el mismo no es de competencia de la Corporación en el marco del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA.

Lo expuesto conlleva a concluir que no se cumplen la totalidad de los presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad en el caso bajo análisis y debe declararse terminado el proceso. Esta terminación se declarará por la ponente, en la medida que de conformidad con el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala Plena sólo es competente para proferir sentencia de fondo, el Estatuto Procesal evita las sentencias inhibitorias y al tomarse la decisión por la Ponente se garantiza la impugnación de la decisión a través del recurso de súplica.

Se reitera que el asunto que nos ocupa pese a que no se presentó a la Sala Plena de esta Corporación, se asemeja a otro sobre control inmediato de legalidad de un acto administrativo análogo, que fue discutido en dicha sala decidiéndose al respecto que no ostentábamos competencia para emitir un pronunciamiento de fondo y en consecuencia el saneamiento de este proceso se encontraba a cargo de la Magistrada ponente.

Así las cosas, el Despacho no adoptará ninguna medida distinta de saneamiento como nulidad, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Juez en cualquier etapa debe ejercer control de legalidad, que no se configura causal de nulidad alguna pues el acto sí es susceptible de control jurisdiccional solo que a través de otro medio de control que supone la presentación de una demanda y que aún cuando se considerara

configurada una falta de jurisdicción o de competencia, el Código General del Proceso en su artículo 138 señala que estos defectos no generan nulidad, sólo en cuanto se haya proferido sentencia, lo que no sucede en este caso. Así las cosas, se adoptará la medida de terminación del proceso por no encontrarse acreditado uno de los requisitos de procedencia, en la línea de la decisión tomada por el H. Consejo de Estado – Sala Especial de Decisión 2 el día dieciocho (18) de mayo de dos mil veinte (2020) – Radicado N° 11001031500020200105300.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DAR POR TERMINADO el control inmediato de legalidad del Decreto No. 086 del 7 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del MUNICIPIO DE CÁCERES - ANTIOQUIA "*POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA MESA MUNICIPAL DE COORDINACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA*", por no cumplirse uno de los presupuestos de procedencia del medio de control.

SEGUNDO: El presente auto es susceptible del recurso de súplica de conformidad con el artículo 246 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


YOLANDA OBANDO MONTES
MAGISTRADA

03

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY
16 DE JULIO DE 2020
FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR

SECRETARÍA GENERAL