



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA.
SALA PRIMERA DE ORALIDAD.
MAGISTRADO PONENTE: DR. JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Medellín, ocho (8) de junio de dos mil veinte (2020).

REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DECRETO 034 DEL 6 DE ABRIL DE 2020
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE SABANALARGA-ANTIOQUIA
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01355-00.
INSTANCIA: ÚNICA

AUTO INTERLOCUTORIO No. 156

TEMA: Acto no desarrolla Decreto Legislativo. Medida de saneamiento
Deja sin efectos actuación.

Sería del caso entrar a proyectar sentencia de fondo en el asunto de la referencia, pero se presenta una circunstancia que impide dictar dicha sentencia y obliga a adoptar medidas de saneamiento, veamos:

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El artículo 1º de la Constitución Política establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, por lo tanto, en todo el ordenamiento jurídico se proyectan, los derechos, valores y principios que lo fundamentan; entre ellos, el principio de legalidad, con base en el cual las actuaciones del Estado están sometidas obligatoriamente a los mandatos legales y constitucionales o de manera más general en normas preestablecidas.

Así lo ha entendido la Corte Constitucional:

“En Colombia el principio de legalidad ha sido entendido como una expresión de racionalización del ejercicio del poder, esto es, como el sometimiento de las actuaciones de quienes desempeñan funciones públicas a norma previa y expresa que las faculten. Dicho principio está formulado de manera expresa en la Carta Política, y se deduce inequívocamente de ciertos preceptos.

Así las cosas, encontramos que el artículo 1 constitucional señala que Colombia es un Estado Social de Derecho, lo cual conlleva necesariamente la vigencia del principio de legalidad, como la necesaria adecuación de la actividad del Estado al derecho, a los preceptos jurídicos y de manera preferente a los que tienen una vinculación más directa con el principio democrático, como es el caso de la ley.



En el mismo sentido, se encuentra el artículo 6 de la Constitución Política que, al referirse a la responsabilidad de los servidores públicos aporta mayores datos sobre el principio de legalidad, [...] Dicha disposición establece la vinculación positiva de los servidores públicos a la Constitución y la ley, en tanto se determina que en el Estado colombiano rige un sistema de responsabilidad que impide a sus funcionarios actuar si no es con fundamento en dichos mandatos"¹.

Pero dicho principio no se agota en el sometimiento de la actuación al derecho, pues va de la mano de lo que se conoce como presunción de legalidad y que consiste, en que la actuación no solo debe estar ajustada a derecho, sino que además, se presume, por seguridad jurídica y en procura de la convivencia pacífica, que así es y por tal razón obliga a sus destinatarios.

Para el caso de los *actos administrativos*, esta característica tiene fundamento legal en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, que prescribe: "Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar".

Ahora, tal presunción obviamente es desvirtuable a través del control radicado en autoridades judiciales que tienen capacidad de decidir con efectos de cosa juzgada si una determinada norma o actuación se ajusta o no al ordenamiento jurídico.

Si bien el control judicial al que nos referimos es una garantía fundamental, este, no se realiza, por regla general, antes de que entren en vigencia las normas, ni de manera oficiosa, pues se requiere, por regla general, que alguien mediante el ejercicio del derecho de acción impugne la legalidad o constitucionalidad de las mismas; y es lo que se conoce como control posterior y rogado, al que la Corte Constitucional se ha referido en los siguientes términos:

"En efecto, la Corte ha sostenido que la necesidad de que los ciudadanos formulen cargos de inconstitucionalidad se debe a la presunción de constitucionalidad que recae sobre las normas expedidas por el legislador. La presunción de constitucionalidad constituye una garantía indispensable para el adecuado funcionamiento del sistema de democracia representativa, en el cual la soberanía popular se ejerce a través del legislador. Por su parte,

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-028 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.



el fundamento de la función que ejerce la Corte Constitucional frente a las acciones públicas de inconstitucionalidad radica precisamente en el carácter participativo del sistema democrático. Para conciliar estos dos principios, resulta razonable exigir de los ciudadanos la formulación de cargos de inconstitucionalidad, como carga correlativa al ejercicio de su derecho a interponer acciones públicas de inconstitucionalidad².

Por otro lado, el Consejo de Estado señaló que:

“La Jurisdicción Contenciosa Administrativa al tener el carácter de rogada, impone una carga al demandante consistente en que las pretensiones solicitadas (sic) además de concretas y claras, deben estar coherentemente desarrolladas a través de las normas legales que infringió la Administración, explicando el nexo causal y la antijuridicidad dentro del concepto de violación. Sólo de esta manera el operador de justicia podrá confrontar el Acto acusado con el Ordenamiento Jurídico determinando si la presunción de legalidad fue efectivamente desvirtuada”³.

Como puede verse, en materia de control la regla general es que el control solo opera a petición de algún interesado, no de oficio. Sin embargo, en algunos casos debido a la importancia, la sensibilidad y las implicaciones de las materias que la norma regula, el constituyente o el legislador previeron mecanismos especiales para su revisión, que rompen con la lógica de la jurisdicción rogada, e incluso, de la presunción de legalidad o constitucionalidad.

En efecto, hay algunas leyes a las que el constituyente no les presume su legalidad y no autoriza su vigencia hasta tanto no se haya verificado su concordancia con la constitución, como es el caso de las leyes estatutarias y las aprobatorias de tratados internacionales y es lo que se conoce como control previo y automático.

En otros casos, como el de los Estados de Excepción, ese control no es previo, pero si automático, es decir, qué si bien las normas se presumen constitucionales o legales y pueden entrar en vigencia, el Constituyente o el Legislador obligan a que sean controladas de manera obligatoria y sin necesidad de que contra ellas se ejerza el derecho de acción.

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-874 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

³ CONSEJO DE ESTADO. Sección segunda. Subsección B. Sentencia del 30 de julio de 2009. Exp. 0489-08. C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.



Así se ha referido la Corte Constitucional al tema de los Estados de Excepción y al control de los actos proferidos al amparo de estos:

"71. El derecho constitucional de excepción pretende dotar al ejecutivo de los poderes necesarios para conjurar diversos tipos de amenazas que se ciernen sobre el Estado y reviste tres modalidades diferentes: la guerra exterior (art. [212](#) superior); la conmoción interior (art. [213](#) superior) y la emergencia económica, social y ecológica, o la grave calamidad pública (art. [215](#) superior). Ya que la finalidad última de estas figuras es preservar el Estado Social de Derecho, el ejecutivo no sólo debe enfrentar los riesgos que dan lugar a la declaratoria de alguno de estos estados, también tiene el imperativo de mantener los contenidos fundamentales de la Carta.

Los límites a la función legislativa temporal del poder ejecutivo se ejercen por medio del control político (arts [114](#), [174](#) y [178](#) superiores) y del control jurisdiccional constitucional de carácter formal y material ([241-7](#) superior). Estos se fundamentan en la idea básica del Estado Social de derecho según la cual si toda actuación de cualquier autoridad tiene control y límites, con mayor razón debe tenerlos el Presidente de la República en el derecho constitucional de excepción. Como consecuencia de esta concepción, las facultades legislativas del presidente son de estricta interpretación y de aplicación restrictiva debido a la alteración institucional que les da origen y que las hace posibles. En ese orden de ideas, no pueden existir actos omnímodos a pesar de la gravedad o la urgencia de aquellos fenómenos que el ejecutivo debe enfrentar. De hecho, la necesidad de mantener el marco general de la estructuración del Estado lleva a que las actuaciones de excepción sean restringidas por su objeto y fines para prevenir los posibles abusos que podrían generarse. La reiterada jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que la imposición de límites al ejecutivo cuando obra como legislador de excepción no sólo se relaciona con la idea de sujeción a la Constitución, sino que tiene un impacto directo en la legitimidad de las medidas adoptadas.

72. Con base en estos fundamentos es posible entender el alcance del control de estos dispositivos excepcionales. Aunque siempre existe la posibilidad de un control político, el control jurídico tiene rasgos propios. Efectivamente, se caracteriza por no ser un simple ritualismo, pues el análisis material es la única manera de asegurar la integridad y supremacía de la Constitución y, con ella de algunos de sus valores más importantes. La sentencia C-135 de 2009, se refirió al alcance y rasgos distintivos de este control en los siguientes términos:

"Esta Corporación ha resaltado que el control jurídico no depende de la voluntad del órgano de control, pues la Constitución Política impone a la Corte Constitucional el deber de pronunciarse de manera automática (...) control integral porque se verifica que los decretos examinados reúnan los requisitos formales y materiales señalados por los preceptos constitucionales"
(...)

75. La valoración de las facultades extraordinarias para que el ejecutivo legisle y el cambio en las condiciones propias de la legislación ordinaria pueden y deben considerar las condiciones de un contexto de búsqueda de la paz a través de mecanismos transicionales. En ese orden de ideas, se trata de una situación de excepción –la transición– que acude a un régimen también excepcional –la alteración institucional del Estado de manera temporal– a fin de responder a las necesidades de la búsqueda de la paz. Entender el carácter doblemente extraordinario de este tipo de mecanismos es fundamental, pues los dilemas que deben ser afrontados habilitan al Estado a adoptar decisiones complejas que distan de la unanimidad y que



*propenden por mayores niveles de democratización a través de la búsqueda de la paz”.*⁴

CONTROL AUTOMÁTICO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE DESARROLLAN DECRETOS LEGISLATIVOS

En cuanto a los actos administrativos existe, de igual forma, un procedimiento especial regulado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 20 de la Ley 137 1994; la primera, establece que:

“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”.

De acuerdo con esto, el control operará siempre que sea un acto administrativo de carácter general, que desarrolle los Decretos Legislativos expedidos durante los Estados de Excepción, es decir, los que adopten las medidas previstas en ellos, permitiendo implementar las soluciones legales para conjurar la crisis.

El Consejo de Estado, en diversas ocasiones se ha referido a las características de este control, explicando que es:

i) Un proceso judicial, pues de acuerdo con la competencia asignada a la jurisdicción es decidir sobre la legalidad del mismo, resolviendo por medio de una sentencia judicial⁵.

ii) Automático, pues el Gobierno debe remitirlo a la jurisdicción para realizar el respectivo examen de legalidad⁶. Por ello, constituye un relajamiento al principio de justicia rogada, ya que se prescinde de la acción y de los criterios

⁴ SENTENCIA C-160 DE 2017

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 16 de junio de 2009. Rad: 2009-00305-00 (CA). C.P. Enrique Gil Botero.

⁶ *Ibid.*



o argumentos que sustenten la ilegalidad; por el contrario, se conoce de forma oficiosa.

iii) *Integral* pues al no operar por vía de acción, resulta imperante que el juez controle completamente la norma⁷.

Además, la Corporación menciona que, el control es *inmediato* porque no se requiere de una demanda para que el juez lo conozca, expresando que: "Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien la expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es una ley misma, no una demanda formal"⁸. Igualmente, determinó que no impide la ejecución de la norma, pues mantiene la presunción de legalidad ya mencionada y, para que proceda el control no es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial, pues lo controlable es su expedición, no que produzca efectos⁹. También, señaló que:

"Desde luego que esta característica implica, adicionalmente, una carga especial para la justicia, pues es ella quien, con su conocimiento técnico, debe construir los supuestos de derecho que sirven para realizar el análisis. En otras palabras, la carga de las razones o fundamentos de derecho con los cuales se analiza el acto son del resorte de la jurisdicción, como una especie de garantía máxima de la legalidad y la constitucionalidad de las actuaciones del Gobierno, en un estado tan extraordinario, como son los de excepción"¹⁰.

Por último, se expresó que esta acción es compatible con las acciones ordinarias de nulidad del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es decir, que pueden interponerse posteriormente a que la jurisdicción decida sobre el control inmediato de legalidad, entendiéndose que de allí se deriva una *cosa juzgada relativa*, en palabras del Consejo de Estado: "Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*



relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia”¹¹.

También respecto de las características de los actos administrativos susceptibles de este control, se refirió el máximo órgano de lo Contencioso Administrativo en providencia de 31 de marzo de 2.020, en el proceso radicado No. 11001 0315 000 2020 00958 000, con ponencia del Consejero, OSWALDO GIRALDO LOPEZ, en los siguientes términos:

“De acuerdo con lo anterior, es claro que el control inmediato de legalidad asignado a la jurisdicción contencioso administrativa, y en particular al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo¹², se ejerce respecto de los **actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.**

Ahora bien, cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen *decretos legislativos*, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional **al amparo del decreto que declara el estado de excepción**, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales.

En efecto, de acuerdo con el esquema constitucional atrás referido, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “*conjurar la crisis*” e “*impedir la extensión de sus efectos*” y que se deben referir “*a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia*”.

Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual se consideró pertinente en razón a que fueron dictados, **no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República.** (Negrillas del texto original. Subrayas y negrillas para resaltar.)

En igual sentido, en una decisión más reciente, la Consejera STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO, en providencia del 29 de abril de 2020, dentro del proceso con radicación 11001-03-15-000-2020-00995-00, al desatar el recurso de reposición interpuesto por el Agente del Ministerio Público, contra

¹¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 23 de noviembre de 2010. Rad: 2010-00196-00, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹² Ley 1437 de 2011, artículo 111, numeral 8.



el Auto que avocó el conocimiento del asunto, al analizar si el acto desarrollaba o no el decreto que declaró el estado de excepción, indicó lo siguiente:

“Los decretos de desarrollo dictados al amparo del decreto declaratorio solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción y las medidas deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos (art. 214 numerales 1 y 2 CP). Para el caso de los Estados de Guerra Exterior y Conmoción Interior, la Constitución los denominó decretos legislativos, mientras que, en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica se emiten decretos con fuerza de ley.

De conformidad con el artículo 136 del CPACA, el control inmediato de legalidad en cabeza del Consejo de Estado recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas por autoridades del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los estados de excepción.

Así las cosas, el alcance de la mencionada disposición, en lo que hace relación con la competencia del Consejo de Estado para asumir el control inmediato de legalidad, es que solo recae respecto de los actos administrativos generales expedidos por las autoridades del orden nacional que incorporen medidas adoptadas en ejercicio de la función administrativa, **cuando ellas se expidan con la finalidad de reglamentar un decreto de desarrollo en cualquiera de los estados de excepción, lo que no se puede predicar de los actos declaratorios”.**

De las normas y jurisprudencias citadas se deduce claramente que los actos susceptibles de este control, son solo aquellos que desarrollan Decretos Legislativos y no todos los que dentro del Estado de Excepción emitan las autoridades, así estén encaminados a conjurar los motivos que dieron lugar a la declaratoria de tal Estado.

Esta precisión es necesaria porque muchas autoridades administrativas y algunos Magistrados de Tribunal, han entendido que se debe conocer de cualquier decreto que se expida bajo la vigencia del Estado de Excepción, violando de esta manera la competencia que en esta materia es restrictiva y limitada al “desarrollo de los Decretos Legislativos”, por tanto, quien así actúa, viola el principio de jurisdicción rogada propio de esta jurisdicción.

Por ello, cuando el operador judicial advierta que el acto sometido a su consideración no es expedido para desarrollar un decreto legislativo, sino el ejercicio de competencias ordinarias (así busque atacar las causas del Estado de Excepción), debe rechazar, no avocar conocimiento o abstenerse de conocer; y de la misma manera, si en principio se admitió el medio de control y advierte que el acto no desarrolla ningún Decreto Legislativo, debe dar



aplicación al artículo 207 del C.P.A.C.A, invalidando lo actuado, pues es deber del Juez adoptar medidas de saneamiento para evitar sentencias inhibitorias y es obvio que no puede pronunciarse sobre la legalidad del acto, porque para ello no tiene jurisdicción.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, se procede a analizar lo sucedido en este caso.

DEL CASO CONCRETO

En este caso, el Alcalde del Municipio de Sabanalarga, expidió el Decreto 034 del 6 de abril de 2020, en el que dispuso:

"Artículo 1. Creación y naturaleza: Créase la Mesa de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria del Municipio de Sabanalarga - Antioquia, como órgano de seguimiento, evaluación y control de la cadena de producción, distribución y suministro de alimentos e insumos de primera necesidad, durante el periodo que dure el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Artículo 2. Conformación: La Mesa de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria del Municipio de Sabanalarga - Antioquia estará conformada de la siguiente manera:

1. El Secretario General y de Gobierno, quien la presidirá.
2. El Secretario de Agricultura y Medio Ambiente, quien será el Coordinador Técnico y elaborará las actas de las reuniones de la Mesa.
3. Se invitará a participar a la (el) Personera (o) Municipal.
4. La dependencia o persona encargada del tema de Seguridad Alimentaria en el Municipio.
5. Un representante de la Policía Nacional.
6. Un representante del Ejército.
7. En representación del Poder Público Judicial el Juez Promiscuo Municipal y/o el Fiscal Seccional.
8. Serán invitados permanentes con un representante los siguientes gremios:
 - a) representante del sector Productivo.
 - b) representante de los distribuidores logísticos- transportadores.
 - c) representante de las tiendas o supermercados.

Artículo 3. Funciones: La Mesa de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria del Municipio de Sabanalarga - Antioquia, tendrá las siguientes funciones:

1. Planear y ejecutar acciones encaminadas a incentivar la producción agropecuaria en el Municipio con el propósito de garantizar el abastecimiento de alimentos para los habitantes del territorio municipal.



2. Realizar seguimiento a la disponibilidad y abastecimiento de alimentos e insumos de primera necesidad en el municipio en coordinación con el Departamento.

4. Establecer, conforme a los lineamientos del Ministerio de Agricultura, mecanismos de estabilidad de precios que reduzcan el impacto cambiario sobre los agro insumos para lograr mitigar los efectos que la coyuntura actual tiene sobre la producción agropecuaria.

5. Coordinar acciones a nivel Municipal e interinstitucional de respuesta inmediata ante afectaciones o incidencias en el abastecimiento y la seguridad alimentaria.

6. Recolectar las denuncias e información ciudadana que sobre acaparamiento o especulación se generen en el Municipio y reportarlo a la autoridad competente. Para el cumplimiento de esta función contará con el apoyo de la Policía Nacional.

7. Formular el "Plan de Abastecimiento Alimentario en Tiempos de Emergencia" en armonía con los lineamientos nutricionales dados por la Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional- MANÁ, de acuerdo a las directrices si son entregadas para los municipios.

PARÁGRAFO. La Mesa de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria contará con un equipo técnico - profesional que garantice su operatividad y con las condiciones logísticas requeridas para ello, facultándose a sus integrantes para el desarrollo de las ejecuciones administrativas pertinentes.

Artículo 4. Reuniones Virtuales: La Mesa de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria del Municipio se reunirá en pleno cada vez que sea citada por el Secretario de Agricultura y Medio Ambiente o cuando más de la mitad de sus miembros así lo consideren pertinente y podrá hacerlo en forma virtual.

Artículo 5. Reglamento Interno: La Mesa de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria del Municipio podrá darse su propio reglamento interno.

Artículo 6. Vigencia: El presente Decreto rige a partir de su publicación y hasta la fecha de levantamiento del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 y sus eventuales prórrogas".

Como fundamentos para expedir dicha norma citó los artículos 2, 305 y 315 de la Constitución Política, los Decretos Nacionales COVID 19, en especial 417 y 457 de 2020, Resoluciones del Ministerio de salud y protección social 380 y 385 de 2020, Decretos Departamentales expedidos por el Gobernador de Antioquia y en los considerandos se refirió en general a la situación de emergencia sanitaria provocada por el Coronavirus y a pesar de que menciona el Decreto 417 de 2.020, por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y el Decreto 457 de 2020 por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia



del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, ninguna de las medidas que adopta está encaminada a desarrollar Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la República en el marco del Estado de Excepción y lo que se observa, es que todas las medidas son desarrollo de competencias constitucionales o legales que previamente tenía el burgomaestre.

Es que de la lectura del Decreto, fácilmente puede deducirse, que su fundamento está dado, en la emergencia sanitaria declarada por medio de la Resolución No. 385 de 2020 y que además fue expedido en virtud de las competencias que le han sido otorgadas por la Constitución y la ley a los Alcaldes, acogiendo las instrucciones del señor Presidente de la República impartidas en los Decretos ya mencionados como el 457 de 2020, por lo cual es dable concluir que no es en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

La creación de la mesa de coordinación para el abastecimiento y seguridad alimentaria en el municipio de Sabanalarga, como órgano de seguimiento evaluación y control de la cadena de producción, distribución y suministro de alimentos e insumos, fue una medida tomada bajo las facultades constitucionales y legales conferidas al Alcalde Municipal, mas no ejerciendo potestad reglamentaria conferida por el estado de excepción. Por tanto, debe entenderse que el acto que se remitió para control automático de legalidad constituye un acto general dictado en ejercicio de función administrativa derivada de facultades ordinarias y no uno especial que desarrolle ningún Decreto Legislativo.

A esta misma conclusión llegó la Señora Procuradora en el concepto presentado, el cual no solo se comparte por el Despacho, sino que por su claridad y contundencia se transcribe en la parte pertinente:

"Puede observarse, que se citaron en el acto administrativo examinado, como fundamento normativo, entre otros, la Constitución Política, Resoluciones, Decretos Departamentales, normas estas que contienen competencias de carácter ordinario mas no de carácter excepcional. Particularmente se señaló por el Alcalde Municipal: "En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 2 y 305 de la Constitución Política, Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y, ..."

En la parte considerativa de este acto administrativo, no se hace referencia al desarrollo de Decretos Legislativos, en el contexto del estado de excepción. En los citados considerandos, se citan, entre otras, disposiciones



relacionadas a la declaratoria de emergencia sanitaria, decretada por el Ministerio de Salud mediante Resolución 385 de 2020 del 12 de marzo del año en curso, la Resolución 380 del mismo Ministerio que adopta el aislamiento y cuarentena por el COVID – 19. Decretos 417 y 457 y otras medidas adoptadas por el Departamento de Antioquia, en relación con el tema, haciendo énfasis en tales medidas que fueron adoptadas por el Gobernador de Antioquia, mas no en desarrollo del Decreto Legislativo que declaro el estado de excepción.

No se trata en consecuencia del desarrollo de Decreto Legislativo, tal como lo exige la norma que regula el medio de control inmediato de legalidad, el Decreto 034 de 2020 de la Alcaldía Municipal de Sabanalarga, fue expedido con fundamento en las facultades que tiene el Alcalde como primera autoridad del municipio con sustento en los Decretos 417 y 457 de 2020 o al menos, de manera respetuosa, así lo evidencia esta Agencia. (Negrilla para resaltar).

Ciertamente advierte esta Agencia que no obstante, el Alcalde de Sabanalarga A, invocar en la parte considerativa del acto administrativo la declaratoria del Estado de Emergencia en el territorio nacional, y el Decreto 486 de 2020 se tiene que el Decreto 034 del 6 de Abril de 2020 fue expedido en virtud de las competencias que le han sido otorgadas por la Constitución y la ley a los Alcaldes y atendiendo las instrucciones del señor Presidente de la República a través de los Decretos ya mencionados como el 457 de 2020, por lo cual **es dable concluir que la naturaleza del presente acto administrativo, no corresponde a un acto que desarrolle decreto legislativo del Presidente expedido en virtud del estado de excepción, sino que obedece a la necesidad de dictar medidas de orden público para dar cumplimiento a las instrucciones del orden nacional.** (Negrilla para resaltar).

Como se indicó, ello teniendo en cuenta que en el Decreto No. 457 de 2020 se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID, se impartieron instrucciones en materia de orden público a seguir por los mandatarios locales, dando aplicación a la colaboración armónica entre el Gobierno Nacional y las autoridades locales, aunado a que en materia de orden público dichas autoridades locales, atendiendo lo establecido en la Ley 1551 de 2012 deben seguir las instrucciones que imparta el Presidente en tal sentido, el Decreto 457 de 2020 fundamento del Alcalde Municipal de Sabanalarga, A, para la expedición del Decreto 034 de 2020, no fue expedido en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, cabe señalar que se invocan en él facultades del Presidente contenidas en los artículos 189, 303, 315 de la Constitución Política la Ley 136 de 1994 y la Ley 1801 de 2016 por ello no son facultades provenientes directamente de estado de excepción sino de facultades propias del Presidente, independientemente de la existencia o no de dicho estado de excepción, aunque estas puedan servir para afrontar la actual situación.

La invocación que hace del Decreto 486 de 2020 no obedece al desarrollo de lo establecido en tal disposición, pues no se adoptan medidas como las que señala el referido Decreto ya sea incentivo económico, recuperación y pago de cartera, condonación de intereses, además de la mención explícita por parte del Alcalde de Decretos Departamentales N° 2020070000967 del 12 de Marzo de 2020, No. 2020070000984 del 13 de marzo de 2020 que declararon en el Departamento de Antioquia la Emergencia Sanitaria en Salud y Calamidad Pública, N° 2020070001025 del 19 de Marzo de 2020 modificado por el N° 2020070001031 del 23 de Marzo de 2020 que decretaron la Cuarentena por la vida en el Departamento, N° 2020070001056 de Marzo 25 de 2020 que puso en marcha la Mesa Departamental de Coordinación para el abastecimiento y seguridad alimentaria, señalando que se hace indispensable crear una mesa de



coordinación desde la Alcaldía del Municipio de Sabanalarga en donde se articulen los diferentes actores relacionados con el abastecimiento de alimentos e insumos de primera necesidad, evitando el acaparamiento de dichos productos.

No sobra señalar, que existe una política pública de seguridad alimentaria y nutricional fijada a través de Documento Conpes 113 de Marzo de 2008 como Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional PNSAN de la cual no son ajenas los territorios y tiene como objetivos proteger a la población de las contingencias que conllevan a situaciones indeseables y socialmente inadmisibles como el hambre y la alimentación inadecuada; asegurar a la población el acceso a los alimentos en forma oportuna, adecuada y de calidad; siendo su destinatario toda la población colombiana, enfatizando en los territorios y poblaciones con mayor vulnerabilidad, como los de situación de pobreza extrema, desplazada por la violencia, afectados por desastres naturales, población infantil, mujeres gestantes, madres lactantes y adultos mayores.

El Decreto en estudio, como lo establece su articulado, crea la mesa de coordinación para el abastecimiento y seguridad alimentaria en el municipio de Sabanalarga, como órgano de seguimiento evaluación y control de la cadena de producción, distribución y suministro de alimentos e insumos, establece su conformación, funciones, entre otros aspectos, ello bajo las facultades constitucionales y legales conferidas al Alcalde Municipal, mas no ejerciendo potestad reglamentaria conferida por el estado de excepción, adoptando una medida al interior de la administración municipal para efectivizar la prestación de este servicio que le corresponde como autoridad municipal.

No puede entonces, ejercerse control inmediato de legalidad a decretos expedidos por el Alcalde Municipal desarrollando funciones constitucionales o legales, sino de los actos expedidos en desarrollo de la declaratoria de estado de excepción. No se trata de ejercer control de legalidad con relación a actos que impliquen el ejercicio normal de las funciones constitucionales del Artículo 315, que no excepcional de funciones administrativas. Por ello no todo acto expedido con fundamento en la declaratoria del estado de emergencia es susceptible de control inmediato de legalidad, en tanto las facultades de los funcionarios públicos territoriales, otorgadas constitucional y legalmente no se han suspendido. (Negrilla para resaltar).

Así las cosas, el Decreto bajo estudio, fue expedido por el Alcalde de Sabanalarga, A, en virtud de las facultades de carácter ordinario y no excepcional, con que cuenta como primera autoridad en el Municipio, para garantizar la convivencia y seguridad, la disposición revisada no desarrolla el contenido de Decreto Legislativo expedido por el Gobierno Nacional, bajo el estado de excepción vigente en el país, lo cual es un presupuesto sustancial y sine qua non del medio de control inmediato de legalidad, no desarrolla legislación extraordinaria expedida por el Gobierno Nacional a través de Decreto Legislativo en el periodo de emergencia decretado y que hubiere sido sustento en su parte considerativa, motivo por el cual no podría ser objeto de control a través de esta vía, siendo improcedente la misma, sin que ello sea óbice para que se acuda a través de medios ordinarios para demandar los actos emanados de estas autoridades". (Negrilla para resaltar).

Es evidente pues, que el Decreto remitido por el señor Alcalde de Sabanalarga - Antioquia, no cumple con el requisito de desarrollar alguno de los Decretos Legislativos expedidos por el Presidente de la República en el marco del



Estado de Emergencia Económica Social o Ecológica y eso hace, que el mismo no sea controlable por el medio de control consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1.994 y 136 de la Ley 1.437, lo que implica que esta Corporación carece de jurisdicción y competencia para conocer del mismo, situación que de no remediarse, llevaría indefectiblemente a una sentencia inhibitoria y a un desgaste injustificado de la jurisdicción.

Valga decir, que el Tribunal Administrativo de Antioquia, en Sala Plena celebrada el pasado 28 de mayo de 2020, al discutir proyectos de "Sentencia Inhibitoria", dentro de los procesos con radicado 05001233300020200076500, 05001233300020200100000 y 05001233300020200104300 con ponencia de la Magistrada Beatriz Elena Jaramillo Muñoz; 05001233300020200077200 y 05001233300020200088300 con ponencia del Magistrado Gonzalo Javier Zambrano Velandia; 05001233300020200076100; 05001233300020200093700 y 05001233300020200106000 con ponencia de la Magistrada Susana Nelly Acosta Prada y 05001233300020200091000 Magistrado Ponente Jorge León Arango Franco, consideró que para efectos de evitar sentencias inhibitorias, en estos casos, se debía efectuar un control de legalidad, para en consecuencia dejar sin efecto lo actuado y no avocar el conocimiento del asunto, tesis que el Ponente venía aplicando en casos similares al analizado en este proceso.

Por ello, el Despacho considera que la mejor manera subsanar esta situación, es aplicar el artículo 207 del C.P.A.C.A, que permite al Juez, una vez agotada cada etapa del proceso, adoptar las medidas de saneamiento; y como en este caso, la única medida posible para evitar una sentencia inhibitoria, es dejar sin efecto todo lo actuado a partir del auto admisorio y en su lugar, por no ser el acto administrativo susceptible de control por este medio, ABSTENERSE de conocer del mismo.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: DEJAR SIN EFECTO toda la actuación adelantada desde el auto que avocó conocimiento y en su lugar se dispone



SEGUNDO: SE ABSTIENE EL TRIBUNAL de asumir el control de legalidad de Decreto No.034 de 6 de abril de 2020, expedido por el Señor Alcalde del Municipio de Sabanalarga– Antioquia.

TERCERO: SE DISPONE el archivo de las diligencias.

CUARTO: COMUNÍQUESE esta decisión al Señor Alcalde de Sabanalarga– Antioquia y a la Señora Procuradora Delegada ante la Corporación

NOTIFÍQUESE

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
MAGISTRADO

