



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA QUINTA MIXTA**

Magistrado Ponente: DANIEL MONTERO BETANCUR

Medellín, diez (10) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicado	05001 23 33 000 2020 01340 00
Naturaleza	Control inmediato de legalidad Decreto 50, de 4 de abril de 2020, <i>"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"</i>
Autoridad que profirió la medida	Alcalde de Anorí (Antioquia)
Asunto	Deja sin efectos auto que avocó conocimiento del control inmediato de legalidad

Encontrándose el proceso de la referencia al despacho para elaborar el respectivo proyecto de sentencia, se advierte que el acto administrativo de la referencia no es susceptible del control inmediato de legalidad que contemplan los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011.

I.- Antecedentes.-

1.- Medida objeto del control.-

Se transcribe textual el texto de la medida objeto de control, incluso con fallas de mecanografía:

"DECRETO N° 050
"(04 de abril de 2020)

**"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA MESA MUNICIPAL DE COORDINACIÓN PARA EL
ABASTECIMIENTO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL MUNICIPIO DE ANORÍ,
ANTIOQUIA**

"El Alcalde Municipal de Anorí Antioquia, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020

"CONSIDERANDO

"Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia consagra que son fines esenciales del Estado, entre otros '*servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política de Colombia*', así mismo, el artículo en mención manifiesta que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

"Que de conformidad con el artículo 315 de la Constitución Política, es atribución del Alcalde dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

"Que mediante Resolución No. 380 de marzo 10 de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas, sanitarias por causa de la enfermedad COVID-19.

"Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud categorizó el COVID-19 como una pandemia y lo clasificó como una emergencia de salud pública de Interés internacional, lo que impone a las diferentes autoridades el deber actuar de manera contundente para evitarla propagación del virus.

"Que el Gobierno Nacional, mediante Resolución No.385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para hacer frente al virus.

"Que mediante el Decreto No. 2020070000967 de marzo 12 de 2020, se declaró la emergencia sanitaria en todo el Departamento de Antioquia, con el objeto de adoptar medidas sanitarias y de policía para contener a propagación del virus SARS COV 2, generador del COVID-19 y poder atender a la población que resulte afectada.

"Que mediante Decreto No. 2020070000984 del 13 de marzo de 2020 se declaró la situación de calamidad pública en el Departamento de Antioquia, de conformidad con la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 2049 del mismo año.

"Que a través del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró un Estado de Emergencia Económica. Social y Ecológica en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo coronavirus.

"Que mediante Decreto 2020070001025 del 19 de marzo de 2020, modificado posteriormente por el Decreto 20200700001031 del 23 de marzo de 2020, se declaró una CUARENTENA POR LA VIDA en el Departamento de Antioquia.

"Que con el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró un Aislamiento Preventivo Obligatorio, en todo el país, a partir del 24 de marzo, a las cero horas, hasta el 13 de abril, a las cero horas.

"Que en la actualidad, como consecuencia de la presencia del COVID-19, el Departamento de Antioquia se enfrenta a un grave riesgo a la salud y a la vida de las comunidades del territorio y debe propender, entre otras, a garantizar el normal abastecimiento de los alimentos en todo el territorio y de que no se presente acaparamiento o especulación en el precio de los mismos.

"Que es indispensable, en el Aislamiento Preventivo Obligatorio por parte del Gobierno Nacional, mantener el sistema de producción, distribución y suministro de alimentos. El

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

reto de la institucionalidad agropecuaria es garantizar que la ciudadanía tenga sus alimentos en la mesa.

"Que el 21 de marzo de 2020, el Ministerio de Agricultura puso en marcha la Mesa Nacional de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria y dispuso la creación de dichas mesas en el nivel departamental, en aras de que cada nivel político administrativo estructure un plan estratégico de abastecimiento de emergencia.

"Que el 25 de marzo de 2020, el Departamento de Antioquia puso en marcha la Mesa Departamental de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria, que podrá contar con el apoyo y acompañamiento de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATA) y coordinará acciones con los Secretarios de Gobierno y de Agricultura.

"Que se hace indispensable crear una mesa de coordinación desde la Alcaldía del Municipio de Anorí, en donde se articulen los diferentes actores relacionados con el abastecimiento de alimentos e insumos de primera necesidad, evitando el acaparamiento de dichos productos.

"Que en mérito de lo expuesto;

"DECRETA

"ARTÍCULO PRIMERO. Creación y naturaleza: Créase la Mesa de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria del Municipio de Anorí, 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 SEGUNDO. Conformación: La Mesa de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria del Municipio de Anorí estará conformada de la siguiente manera:

- "1. El Alcalde o su delegado.
- "2. Secretario de Desarrollo Comunitario, Ambiental y Rural o su delegado, quien lo presidirá y actuará como Secretario técnico de la mesa.
- "3. El Secretario de Gobierno o su delegado.
- "4. Coordinador de Desarrollo Rural.
- "5. Secretario de Bienestar Social o su delegado.
- "6. Inspector Municipal.
- "7. El Personero Municipal.
- "8. Un representante de la Policía Nacional.
- "9. Un representante del Ejército.
- "10. Un representante de las Asociaciones productivas del municipio.
- "11. Un representante del sector comercial del municipio.
- "12. Un representante de los distribuidores logísticos- transportadores del municipio.

"Se invitará a participar:

"-Fiscal con presencia en el Municipio.

"-Juez Municipal.

"ARTÍCULO TERCERO. Funciones: La Mesa de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria del Municipio de Anorí, 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.

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

"3. Asegurar las condiciones logísticas y de seguridad que permitan el transporte de los productos agropecuarios para garantizar la seguridad alimentaria del Municipio.

"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 tendrá 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'.

"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 CUARTO. 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 Desarrollo Comunitario, Ambiental y Rural o cuando más de la mitad de sus miembros así lo consideren pertinente y podrá hacerlo en forma virtual.

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

"ARTÍCULO SEXTO. 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.

"COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

"Expedido en el Municipio de Anorí, a los cuatro (4) días del mes de abril de 2020.

(Hay firma)

"JUAN CAMILO PIEDRAHITA CEBALLOS"

Alcalde Municipal

2.- Actuación procesal surtida.-

El magistrado sustanciador, mediante auto de 5 de mayo de 2020, avocó el conocimiento del asunto, ordenó darle al proceso el trámite dispuesto en el artículo 185 del CPACA, ordenó remitir al tribunal la totalidad de los antecedentes administrativos del acto objeto del control, ordenó efectuar los avisos y notificaciones contemplados en el ordenamiento jurídico y dispuso dar traslado al procurador al vencimiento de los 10 días de la publicación del aviso.

Durante el término de publicación del aviso no se recibieron intervenciones de la ciudadanía.

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

El **alcalde de Anorí** (Antioquia), mediante correo electrónico recibido el 22 de mayo de 2020, manifestó que, en atención a la crisis económica, sanitaria y social que en la actualidad afronta el país por causa del COVID-19, el gobierno nacional, departamental y municipal han adoptado una serie de medidas para mitigar sus efectos y que, pese a que el virus no ha llegado a su municipio, se hace necesario ejercer acciones para la prevención y evitar la propagación del virus, atendiendo a las medidas y directrices de las entidades del orden nacional y departamental.

Enseguida indicó que el decreto 50, de 4 de abril de 2020, se expidió con el fin de estudiar, analizar y evitar el acaparamiento y alza injustificada en los bienes de primera necesidad en razón del COVID-19.

Igualmente, el alcalde del municipio de Anorí (Antioquia), en atención a la solicitud realizada por esta Corporación, indicó que los antecedentes del decreto 50, de 4 de abril de 2020, son: (i) El decreto 417, de 17 de marzo de 2020, mediante el cual el presidente de la república declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional a causa del coronavirus (COVID -19), (ii) Decreto 2020070000967, de 12 de marzo de 2020 de la Gobernación de Antioquia, el cual declaró la emergencia sanitaria en todo el departamento, (iii) El 21 de marzo de 2020 el Ministerio de Agricultura puso en marcha la mesa nacional de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria, (iv) Que la gobernación de Antioquia puso en marcha la mesa departamental de Coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria, por lo que la Secretaría de Agricultura de dicha entidad remitió recomendaciones para la creación de esa mesa e incluso remitió el borrador del decreto para su adopción en el municipio de Anorí.

3.- Pruebas recaudadas.-

El alcalde del municipio de Anorí (Antioquia) aportó como antecedentes del decreto 50, de 4 de abril de 2020, los siguientes documentos:

3.1.- Copia del oficio de 30 de marzo de 2020, dirigido al alcalde del municipio de Anorí y suscrito por el Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural del departamento de Antioquia, cuyo asunto es *"Mesa Municipal de (sic) para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria- Decreto 1056 del Departamento de Antioquia"*, en el que se

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

lee (se transcribe textualmente, como aparece en el archivo digital de la carpeta de antecedentes denominado "Anorí"):

"Como consecuencia de la presencia del COVID-19, las comunidades del Departamento de Antioquia se enfrentan a un grave riesgo a la salud y a la vida, por lo cual debemos propender, entre otras, por garantizar el normal abastecimiento de los alimentos en todo el territorio antioqueño mediante el control del no acaparamiento y evitar especulación de precios.

"El Gobernador de Antioquia el 25 de marzo de 2020 emitió el Decreto No. 2020070001056, por medio del cual se creó la Mesa Departamental de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria, como órgano de seguimiento, evaluación y control de la cadena de producción, distribución y suministro de alimentos e insumos de primera necesidad durante el tiempo que dure el periodo de emergencia Económica, Social y Ecológica. En el artículo 2 del mismo Decreto se establece la conformación de las mesas municipales, por lo cual y de manera respetuosa lo invito a conformar dicha mesa en su municipio.

"Con el propósito de acompañarlo en esta labor, he designado a un equipo de profesionales que lo visitaran en su municipio y apoyaran la gestión para el logro del objetivo".

3.2.- Copia del correo electrónico enviado el 11 de mayo de 2020, a las 15:05 horas, remitido por Javier.montoya@antioquia.gov.co dirigido, entre otros, los correos electrónicos agropecuaria@anori-antioquia.gov.co, alcaldia@anori-antioquia.gov.co, alcaldia@anori-antioquia.gov, cuyo asunto es **"Fwd: Mesa Municipal de para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria –Decreto1056 del Departamento de Antioquia"**, mediante el cual se remite oficio firmado por el Secretario de Agricultura del departamento de Antioquia sobre el tema de la referencia (ver archivo denominado *"Fwd_Mesa Municipal de para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentario-Decreto 1056 del Departamento de Antioquia"*).

3.- Concepto del Ministerio Público.-

El Ministerio Público, mediante correo electrónico recibido el 8 de junio de 2020, allegó concepto en el que, luego de citar los antecedentes del medio de control, los fundamentos jurídicos de los estados de excepción en Colombia y de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, solicitó a la Sala Plena de la Corporación declarar improcedente el control inmediato de legalidad respecto del decreto 50, de 4 de abril de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Anorí (Antioquia) y sobre el que se avocó el conocimiento en ejercicio del medio de control.

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

Para fundamentar lo anterior, el agente del Ministerio Público señaló que el decreto 50, de 4 de abril de 2020 dispuso crear la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí (Antioquia) fijando su naturaleza, conformación, funciones y forma de reunirse.

Enseguida, precisó que el decreto objeto de control inmediato de legalidad, contiene medidas generales (factor objeto) y fue proferido en ejercicio de sus funciones administrativas por el alcalde del municipio de Anorí (Antioquia)- autoridad del orden territorial municipal (factor sujeto)-; no obstante, no desarrolla algún decreto legislativo que se haya proferido con base en el decreto 417 de 2020, lo que permite concluir que ***"no fue expedido en desarrollo de ningún decreto legislativo que se hubiera expedido durante el estado de excepción declarado en Colombia (ausencia del factor motivación o causa)"*** (página 11 del concepto, negrillas del texto original).

Agregó que (se transcribe textualmente, como aparece a folio 12 del concepto):

"Ahora, si bien es cierto que en el fundamento normativo del decreto y en uno de los considerandos se hace referencia al Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional que declara por el término de treinta (30) días calendario el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, también lo es que no lo desarrolla y por tanto la mención que de él hace se constituye en un antecedente normativo de su expedición, **por cuanto como se concluyó antes, la reglamentación o desarrollo inmediato del decreto que declara la emergencia se realiza a través de decretos legislativos, reiterándose que solo los actos generales que desarrollen estos últimos son aquellos respecto de los cuales se ejerce el control.**

"De igual manera en el fundamento normativo y en los considerandos el decreto invoca el decreto nacional 457 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional, no obstante se encuentra que este **no** es un Decreto Legislativo, por cuanto no fue dictado bajo el amparo del Decreto Legislativo número 417 del 17 de marzo de 2020 ..."

De ahí que consideró que el fundamento jurídico de dicho decreto son normas propias de un estado de normalidad, por lo que no era necesario acudir a fórmulas excepcionales que son las que autorizan los decretos legislativos proferidos en el marco de los estados de excepción.

Enseguida, procedió a confrontar la materia que reglamenta el acto administrativo sometido al control inmediato de legalidad con las competencias ordinarias que la normativa asigna a los alcaldes, tales como los artículos 12 y 14 de la ley 1523 de 2012 en sus, artículos 14 y 202 de la ley 1801 de 2016, el artículo 91 de la ley 136 de

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, "*Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia*"

1994, el artículo 579 de la ley 9 de 1979, el decreto 780 de 2016 y la ley 715 de 2001, para luego de ello concluir que los actos administrativos controlados no fueron expedidos en virtud de las facultades especiales otorgadas a las autoridades nacionales o territoriales en decretos legislativos expedidos en desarrollo de los estados de excepción, sino que corresponde a las atribuciones ordinarias otorgadas previamente en la Constitución Política y en la ley, es decir, que el alcalde no ejerció facultades extraordinarias derivadas de los decretos legislativos proferidos en desarrollo del estado de excepción declarado en Colombia, por lo que consideró que no es susceptible del control inmediato de legalidad y advirtió que esta norma está sujeta a los controles ordinarios derivados del medio de control de nulidad simple, consagrado en el artículo 137 del CPACA, el que requiere acción de parte legitimada y de la revisión de los actos de los alcaldes a que hace referencia el artículo 305 (numeral 10) de la Constitución Política, el que exige solicitud por parte del señor Gobernador de Antioquia.

Agregó que la "*tesis amplia*" sobre los actos objeto de control que el despacho sustanciador ha sustentado en los autos que decide sobre si avoca o no conocimiento desconoce el principio de reserva de ley y que no es procedente modificar o ampliar por la autoridad judicial el objeto del medio de control inmediato de legalidad consagrado de manera clara en cuanto a su alcance por una ley estatutaria, so pretexto de proteger el derecho a la tutela efectiva, por cuanto se garantiza con otros medios de control que, según lo dispuesto en el acuerdo PCSJA20-11546 del 25/04/2020, están exceptuados de la suspensión de términos y además para la recepción de las demandas permite actuar a través de medios tecnológicos y ordena que no se exijan formalidades físicas innecesarias.

Enseguida, indicó que el Consejo William Hernández Gómez, que sostenía esta "*tesis amplia*", la abandonó en providencia proferida el 30 de abril de 2020, dentro del radicado 11001-03-15-000-2020-01497-00.

Con fundamento en lo anterior, indicó que esta Corporación no tiene competencia para pronunciarse de fondo sobre la legalidad del acto sometido a control y sobre el que se avocó el conocimiento en ejercicio del medio de control inmediato de legalidad por no reunirse el factor de motivación exigido que se sustenta en que los actos generales administrativos "*deben provenir, devenir, derivarse y dictarse en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción*" (ver página 18 del concepto).

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00
Naturaleza Control inmediato de legalidad
Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

Por último, solicitó declarar improcedente el control inmediato de legalidad respecto del decreto 50, de 4 de abril de 2020, proferido por el alcalde de Anorí y sobre el que se avocó el conocimiento.

II.- CONSIDERACIONES.-

1.- Competencia.-

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, en armonía con lo dispuesto en el artículo 136 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo (CPACA), *"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 expiden si se trata 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".

En el presente caso, el decreto 50, de 4 de abril de 2020, objeto de control, fue proferido por el alcalde Anorí (Antioquia), autoridad del orden territorial, por lo cual es competente este Tribunal para definir si es procedente el medio de control, atendiendo a los factores funcional y territorial contemplados en los términos de los artículos 151 (numeral 14) y 185 (numeral 1) del CPACA.

2.- Problema jurídico.-

Consiste en establecer si el decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*, proferido por el alcalde Anorí (Antioquia) es susceptible del control inmediato de legalidad que contemplan los artículos 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011 y, en caso

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, "*Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia*"

de ser procedente, se efectuará el análisis de integralidad de la medida en los aspectos formales (competencia, y requisitos de forma) y materiales (conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar el estado de excepción y la proporcionalidad de sus disposiciones).

Para definir el asunto de la referencia, se estudiarán los siguientes aspectos: (I) referencia general a los estados de excepción contemplados en la Constitución Política de 1991, (II) el control a los poderes del Ejecutivo en los estados de excepción, (III) naturaleza, finalidad, alcance y características del control inmediato de legalidad, (IV) requisitos de procedencia de control inmediato de legalidad y (V) estudio de procedencia en el asunto bajo estudio.

3. I.- Breve referencia a los estados de excepción contemplados en la Constitución política de 1991.-

La Constitución Política de 1991, en aras de que el poder ejecutivo cuente con las herramientas necesarias para conjurar situaciones que alteren extraordinariamente la normalidad, contempló tres estados de excepción que el mismo constituyente denominó: (a) de "*Guerra Exterior*" (art. 212), (b) de "*Conmoción Interior*" (art. 213) y (c) "*Estado de Emergencia*" (art. 215).

Para los fines que interesan a esta providencia, se analizará brevemente el último de los estados de excepción mencionados.

El artículo 215 de la Constitución Política de Colombia le atribuye al Presidente de la República la potestad de declarar el Estado de Emergencia, por períodos de hasta 30 días que pueden ser prorrogados dos veces más y que, en todo caso, sumados no podrán exceder 90 días en el año calendario, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 (Guerra exterior) y 213 (Conmoción Interior) que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública¹.

¹ "**Artículo 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario ...".

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

El rasgo más significativo de los estados de excepción, incluido el de Emergencia, es que, una vez declarado éste (a través del decreto declarativo del estado de excepción) por mandato constitucional se habilita, a sí mismo, el Presidente de la República para que, con la firma de todos sus ministros, pueda *"dictar decretos con fuerza de ley"*, denominados decretos legislativos, los cuales deben estar destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En el ejercicio de esta potestad, el Gobierno debe velar por que sus decisiones se ajusten a los lineamientos establecidos por la propia Constitución Política, razón por la cual la declaratoria del estado de excepción no debe convertirse en un instrumento para desconocer derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, ni para inmiscuirse en materias distintas a las que deban ser reguladas con el fin de conjurar los hechos que dieron origen al estado de excepción.

Otro aspecto que vale la pena destacar es que los decretos legislativos que expide el Gobierno durante la emergencia, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, pueden reformar o derogar la legislación preexistente y tienen vigencia indefinida en el tiempo, hasta tanto el Congreso de la República proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trate de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes, los cuales *"dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente"*. Esa es la lectura que se desprende del artículo 215 (incisos segundo y tercero) de la Constitución Política y así ha sido reconocida por la Corte Constitucional (sentencia C-179 de 1994).

Ahora bien, tal como lo ha precisado la más reciente jurisprudencia del Consejo de Estado², el Gobierno Nacional *"... bien sea a través del señor Presidente de la República, o por medio de otra autoridad subordinada a él, como por ejemplo, sus ministros de despacho, directores de departamentos administrativos o superintendentes, directores de agencias estatales, etc.; así como los órganos autónomos e independientes y las **autoridades territoriales**, podrán reglamentar y/o desarrollar ..."*³, en el **ámbito de sus respectivas competencias**, *"... lo dispuesto en los «decretos legislativos» expedidos para conjurar el «estado de emergencia»; (sic) para lo cual, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo*

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 10, sentencia de 11 de mayo de 2020, Rad. 11 001-03-15-000-2020-00 944-00.

³ *Ibídem*.

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

189.11 de la Constitución ..."⁴ y de las competencias de cada uno de estos órganos o entidades estatales, podrán expedir las correspondientes medidas generales, las cuales pueden adoptar distintas formas contempladas en el ordenamiento jurídico, como reglamentos, decretos, resoluciones, etc., *"... para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el Estado de Excepción⁵"* (subrayas y negrilla fuera del texto original).

4. II.- El control a los poderes del Ejecutivo en los estados de excepción.-

El ejercicio de esa facultad legislativa excepcional propia de los estados de excepción, por parte del poder ejecutivo, y las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos son objeto de control, a través de diferentes mecanismos que contempla la misma Constitución Política y la ley.

Sin perjuicio del control político que contempla la ley superior respecto de los estados de excepción, el ordenamiento jurídico prevé algunos controles judiciales que se justifican por la alteración excepcional de las competencias legislativas, en la medida en que, si bien mediante leyes de facultades extraordinarias el Congreso puede habilitar al Presidente de la República para el ejercicio de precisas funciones legislativas, en los estados de excepción es el propio Jefe de Gobierno quien, con la declaración del estado de excepción, se reviste, a sí mismo, de poderes de legislación, sin la mediación de otro poder público⁶, pudiendo, incluso, fijar contenciones al régimen jurídico ordinario y establecer restricciones a los derechos de los ciudadanos; no obstante, el ejercicio de esas prerrogativas va ligada indiscutiblemente a la plena observancia de los límites que el propio texto constitucional consagra, pues, en todo caso, debe cuidar no introducir alteraciones al orden legal vigente y minimizar las limitaciones de los derechos durante su vigencia.

De ahí la necesidad del control de constitucionalidad de la declaración de los estados de excepción y de los decretos a través de los cuales el Ejecutivo ejerce el poder legislativo que de allí emana (control automático de constitucionalidad) que

⁴ Ibídem.

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 5 de marzo de 2012, Rad. 11 001-03-15-000-2010-00 200-00 (CA) (cita original de la sentencia parcialmente transcrita).

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-156 de 2011.

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

ejerce la Corte Constitucional (Const. Pol. Arts. 214 (numeral 6) y 215 (parágrafo)), y también el control jurisdiccional de las medidas de carácter general que se implementan, en ejercicio de función administrativa, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción (control inmediato de legalidad) el cual ejerce esta jurisdicción, según lo previsto por el artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994, *"Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia"* (LEEE).

El artículo 20 de la citada ley 137 de 1994 dice:

"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".

El artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁷ reproduce, en esencia, el precepto antes transcrito y añade que la competencia se ejercerá conforme a las reglas establecidas en dicho código.

A su turno, el artículo 151 (numeral 14) del mismo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que los Tribunales Administrativos conocerán, privativamente y en única instancia, del control inmediato de legalidad de *"... los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan"*, de modo que la ley estatutaria 137 de 1994 fija la competencia del Consejo de Estado para conocer de los controles inmediatos de legalidad respecto de las medidas de carácter general proferidas por las

⁷ **"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".

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

autoridades del orden nacional y la ley 1437 de 2011 la de los Tribunales Administrativos para conocer de los controles inmediatos de legalidad de las medidas adoptadas por las autoridades territoriales departamentales y municipales.

5. III.- Naturaleza, finalidad, alcance y características del control inmediato de legalidad.

El control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011 es de naturaleza jurisdiccional y tiene como finalidad revisar que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción se ajusten al orden jurídico vigente.

Este medio de control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas y es medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales⁸.

Dicho en otras palabras, constituye un dique a la arbitrariedad o a la ilegalidad que se puede generar a través de las medidas de carácter general que adopten los gobernantes bajo el ropaje de estar actuando en el marco del ordenamiento jurídico de los estados de excepción.

La jurisprudencia del Consejo de Estado⁹ ha definido el alcance y características del control inmediato de legalidad, así:

1.- Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales; de ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

2.- Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide la correspondiente medida de carácter general como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, la autoridad pública que la expidió debe remitirla a la jurisdicción contencioso administrativa dentro de las 48 horas siguientes, para que se

⁸ Corte constitucional, sentencia C-179 de 1994.

⁹ Entre otras providencias, ver sentencias de la sala plena de lo contencioso administrativo de 28 de enero de 2003 (exp. 2002-0949-01), de 7 de octubre de 2003 (exp. 2003-0472-01), de 16 de junio de 2009 (exp. 2009-00305-00) y de 9 de diciembre de 2009 (exp. 2009-0732-00).

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

ejerza el control correspondiente; de no hacerlo, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el conocimiento del asunto; por consiguiente, no es necesario que el acto se haya divulgado.

3.- Es autónomo, porque es posible que se controlen las medidas generales expedidas por las autoridades nacionales o territoriales como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción o de los decretos legislativos que lo desarrollan.

4.- Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió la medida, la conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. La misma jurisprudencia ha dicho que, aunque en principio podría pensarse que integral significa que se confronta con todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta que, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control inmediato de legalidad.

5.- Asimismo, es compatible con el medio de control de nulidad simple que puede intentar cualquier persona para cuestionar los actos administrativos de carácter general, de modo que la medida o el acto administrativo proferido como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción puede demandarse, posteriormente, a través de los medios de control ordinarios que contempla el ordenamiento jurídico (nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, según el caso), siempre que se sustente en la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

6.- Es un medio de control que materializa los principios que fundan la democracia participativa, en la medida en que los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o impugnando la legalidad de las medidas objeto de control.

7.- La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, según lo dispuesto por el artículo 189 de la ley 1437 de 2011. Es de anotar que los fallos que declaran ajustados al ordenamiento jurídico los actos objeto

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

de control o los que declaren nulidades parciales respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto *erga omnes*, esto es, oponible a todos, sólo tienen fuerza de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los aspectos de legalidad analizados y decididos en la sentencia, de modo que la decisión adoptada en un fallo que mantenga la legalidad del acto objeto de control no es obstáculo para que en el futuro se produzca otro pronunciamiento que recaiga sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

6. IV.- Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad.-

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, antes transcritos, las medidas que están sometidas a este instrumento automático e inmediato de control son las que reúnen la totalidad de los siguientes requisitos:

a) Que sean de carácter general: es decir, que las medidas afecten o estén dirigidas a una pluralidad indeterminada de personas¹⁰ con efectos *erga omnes*, de modo que, si la medida contiene supuestos normativos, éstos deben aparecer enunciados de manera objetiva y abstracta.

b) Que sean proferidas en ejercicio de función administrativa, es decir, que estén orientadas a cumplir los fines del Estado y que se enmarquen dentro del conjunto de acciones dirigidas a hacer factible la operación de la actividad estatal, lo que supone que, para que sea susceptible de este control judicial, la medida de carácter general debe materializar la actividad práctica desarrollada por el Estado para la inmediata consecución de sus fines, con exclusión, por supuesto, de las actividades que materialmente supongan el ejercicio de funciones legislativas o judiciales¹¹.

En efecto, para definir el ejercicio de función administrativa es necesario delimitarla y distinguirla de las demás funciones que cumplen los órganos y organismos del Estado.

La función pública, como género, se define como el conjunto de actividades que ejercen las autoridades públicas en el ámbito de sus competencias constitucionales

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-620 de 2004.

¹¹ Se ha entendido, de manera muy general, que la función legislativa comprende la creación de normas generales de conducta, imperativas para todos los habitantes y la función jurisdiccional como el poder público de administrar justicia.

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

y legales para realizar los fines o cometidos estatales previstos en el artículo 2 de la Constitución Política¹². La función pública comprende las actividades que realizan las distintas ramas del poder público: ejecutiva, legislativa y judicial y las que cumplen, además, los órganos autónomos e independientes, tal como lo dispone el artículo 113 de la ley superior.

En cambio, la función administrativa, como especie de la función pública, excluye la actividad sustancial de los órganos legislativo y judicial, pero no es acertado afirmar que la función administrativa sea el conjunto de funciones a cargo del poder ejecutivo, como a nivel doctrinario se afirmó en algunas épocas¹³, pues es bien sabido que todos los órganos de la jurisdicción y el legislativo ejercen función administrativa en algunas ocasiones, como cuando efectúan nombramientos, por ejemplo, y, en otras, los órganos ejecutivo y legislativo cumplen funciones jurisdiccionales por autorización constitucional (incisos segundo y tercero del artículo 116 de la Constitución Política) y en los casos previstos por la ley, de modo que resulta impreciso definir la función administrativa a partir de un criterio orgánico, es decir, por el órgano que ejerce la función; pero, tampoco resulta preciso acudir a un criterio puramente material, según el cual se ha entendido la función administrativa como *"la actividad práctica que el Estado desarrolla para cuidar, de modo inmediato, los intereses públicos que asume en los fines propios"*¹⁴ o como *"la actividad concreta del Estado dirigida a la satisfacción de las necesidades colectivas, de manera directa e inmediata"*¹⁵, definiciones que si bien se acercan a lo que constituye el ejercicio de la función administrativa, se quedan cortas, porque

¹²“Desde el punto de vista dinámico, el Estado se concibe como un grupo socio – político que debe cumplir una serie de tareas o cometidos para lograr su finalidad del bien común. Utilizando una metodología proveniente de la ontología o teoría de los objetos, la doctrina del derecho administrativo ha tratado de consolidar todas las actividades que desarrolla un Estado, cualquiera sea su orientación política o filosófica, en unas cuantas tareas que comprendan la universalidad de lo que en términos de posibilidad político- administrativa puede realizar todo grupo político que sea o pretenda ser identificado como Estado. Dichas actividades se sintetizan así: darse su organización fundamental, regular las relaciones con el mundo exterior (internacional), regular las relaciones de sus súbditos, regular lo relacionado con el patrimonio público, la prestación servicios públicos y el fomento a las actividades de los particulares. Estas tareas se asumen por toda organización estatal, cada una de ellas con mayor o menor intensidad, de acuerdo con las orientaciones socio políticas o la ideología de quienes políticamente asumen en un momento histórico su dirección. Ahora bien, para cumplir cada una de esas tareas el Estado debe agotar un procedimiento, que como todo procedimiento está integrado por etapas, cada una de las cuales constituye lo que se conoce como Función Pública.

“Así las cosas la función pública se identifica como cada una de las etapas del procedimiento que sigue el Estado para la realización de las diferentes tareas a su cargo, una de las cuales es la prestación de servicios públicos” (cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 7 de septiembre de 2006, rad. 11001-03-06-000-2006-00034-00).

¹³ Cfr. Santamaría de Paredes: “Curso de Derecho Administrativo”, Madrid, 1903, p. 34

¹⁴ Zanolini, Guido: “Corso di Diritto Amministrativo”, t. I, Milán, 1958, 8ª ed.

¹⁵ D’alessio, E.: “Istituzione di Diritto Amministrativo”, t. I, Turín, 1949, 4ª ed., p. 17.

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

limitan la extensión de su contenido, dejando por fuera algunos aspectos de importancia que hacen parte de esa función.

En esa medida, algunos doctrinantes, acudiendo a un criterio mixto (en parte orgánico y en parte material) definen la función administrativa como *"... toda la actividad que realizan los órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales"*¹⁶. Dicho de otra forma, *"... es administración todo lo que no es, orgánica y materialmente a la vez, ni legislación ni jurisdicción"*¹⁷. Este concepto abarca la idea de que no todo lo que realiza el órgano ejecutivo es administración, sino sólo *"la actividad concreta, práctica, desarrollada por el Estado para la inmediata obtención de sus cometidos"*¹⁸.

En conclusión, las medidas de carácter general proferidas en ejercicio de función administrativa son aquellas que comprenden el ejercicio de la actividad práctica desarrollada por el Estado para la inmediata consecución de sus fines, con exclusión de aquellas actividades que materialmente suponen el ejercicio de funciones legislativas o judiciales, las cuales pueden ser proferidas por el ejecutivo o por cualquier otro órgano u organismo del Estado, en el ámbito de sus competencias, y serán susceptibles de este medio de control siempre que sean proferidas como desarrollo de uno o varios decretos legislativos durante los estados de excepción.

c) Que sean proferidas como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, lo que significa que la medida debe concretar los enunciados generales y abstractos de los decretos legislativos o materializar la aplicación de los preceptos normativos en ellos contenidos o viabilizar su cumplimiento.

En efecto, para dilucidar a qué se refiere el legislador estatutario cuando ordena que serán objeto del control inmediato de legalidad las medidas proferidas *"como desarrollo de los decretos legislativos"* se debe acudir a las pautas de interpretación judicial.

¹⁶ Gordillo, Agustín: "Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas", T. 8, Buenos Aires, 2013, 1ª ed., p. 98 y ss.

¹⁷ *Ibídem*.

¹⁸ *Ibídem*. Acudiendo a la definición hecha por Sayagués, Laso E., en: "Tratado de Derecho Administrativo", t. I, p. 42 y ss.

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

Los artículos 27 a 32 del Código Civil recogen, en suma, algunos de los elementos de interpretación establecidos por Savigny¹⁹: gramatical, lógico, histórico y sistemático.

Específicamente, el elemento gramatical de la interpretación tiene por objeto la palabra que constituye el medio para que el pensamiento del legislador se comunique con el destinatario, de modo que consiste en la exposición de las leyes lingüísticas aplicadas por el legislador.

Según el diccionario de la lengua española, la palabra *"desarrollo"* denota la *"Acción o efecto de desarrollar o desarrollarse"* y, a su turno, *"desarrollar"* significa, en su segunda expresión, ***"Exponer con orden o amplitud una cuestión o un tema"*** y, en su tercera acepción, ***"Realizar o llevar a cabo algo"***, de modo que estas dos acepciones llevadas al contexto de la norma jurídica permiten válidamente afirmar que cuando el legislador dice *"como desarrollo"* significa que la medida de carácter general debe estar orientada a exponer con orden o amplitud el contenido de un decreto legislativo (cuestión o tema), lo que se acompasa, en su segunda acepción, con el significado de lo que técnicamente se conoce como reglamentar la ley, pues los decretos reglamentarios (o reglamentos como se conoce en otras latitudes)²⁰ tienen como *"propósito precisar y detallar la ley para que de esta forma pueda ejecutarse adecuadamente"*²¹, es decir, hacer más exhaustivo, detallado o pormenorizado el contenido normativo de la ley para lograr su debida ejecución.

La potestad reglamentaria ha sido definida por el Consejo de Estado²² como:

"... la facultad constitucional que se atribuye ... al Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República, para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, a través de las cuales desarrolla las reglas y principios en ella fijados y la completa en aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten su aplicación, pero que en ningún caso puede modificar, ampliar o restringir en cuanto a su contenido material o alcance" (subraya fuera del texto original).

Cuando el Gobierno Nacional, por conducto del Presidente de la República, expide un decreto reglamentario para desarrollar el contenido de un decreto legislativo lo

¹⁹ Savigny, Friedrich Karl Von et al: "La ciencia del derecho", "Los fundamentos de la ciencia jurídica", Buenos Aires, 1949, p. 82 y ss.

²⁰ Caso español y caso argentino en los cuales tienen una connotación distinta a la de acto administrativo.

²¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 19 de septiembre de 2017, rad. 11001-03-06-000-2016-00220-00.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de febrero de 2016, rad. 11001-03-24-000-2013-00018-00.

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

hace en ejercicio de la facultad ordinaria contemplada en el artículo 189 (numeral 11) de la Constitución Política, de modo que no es un criterio adecuado para definir si la medida de carácter general se expide como desarrollo de un decreto legislativo el hecho que haya sido adoptada en ejercicio de una facultad ordinaria o extraordinaria.

Lo que determina que la medida de carácter general sea desarrollo de un decreto legislativo es su contenido material y no la facultad con la que fue expedida, pues el control recae sobre la medida y no sobre la facultad, de modo que si desarrolla uno más decretos legislativos se satisface este presupuesto, de lo contrario, no se puede entender satisfecho.

Pero, el desarrollo de los decretos legislativos no se agota únicamente a través de la expedición de decretos ordinarios o reglamentarios, pues si los decretos legislativos están concebidos para conjurar la crisis que justificó la declaratoria del estado de excepción e impedir la extensión de sus efectos, puede que otras autoridades públicas de distintos niveles y sectores (entidades del sector descentralizado territorialmente o por servicios) deban adoptar medidas de carácter general para materializar o concretar los contenidos normativos que persiguen tal finalidad, es decir, deben proferir *"medidas de ejecución"* tendientes a concretar las disposiciones con fuerza de ley que tienen como finalidad conjurar la crisis que se puede extender en el ámbito nacional y territorial y, en este caso, sí es necesario que el decreto legislativo faculte a la autoridad pública para que adopte la medida que desarrolla o *"permite llevar a cabo"* (tercera acepción de la palabra desarrollar) la ejecución de los preceptos normativos contenidos en el decreto legislativo.

La jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en varios pronunciamientos ha entendido que desarrollar un decreto legislativo significa reglamentarlo o expedir actos tendientes a hacer más concretas sus disposiciones normativas.

En efecto, en sentencia de 5 de marzo de 2012²³, la Sala Plena precisó:

"El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expidan al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo" (subraya fuera del texto).

²³ Expediente 11 001-03-15-000-2010-00 369-00.

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, "Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"

Y en reciente pronunciamiento, el Consejo de Estado en una de sus Salas Especiales de Decisión²⁴ sostuvo:

"... el Gobierno Nacional ... así como los órganos autónomos e independientes y, las **autoridades territoriales, podrán reglamentar y/o desarrollar**, en el **ámbito de sus jurisdicciones**, lo dispuesto en los «decretos legislativos» expedidos para conjurar el «estado de emergencia»; para lo cual, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189.11 de la Constitución, y de las competencias reguladoras de cada uno de estos órganos o entidades, podrán expedir los correspondientes actos administrativos generales ... para hacer aún más concreta las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el estado de excepción²⁵" (negritas y subrayas fuera del texto original).

En ese sentido, para establecer si una medida de carácter general ha sido expedida como desarrollo de uno o varios decretos legislativos durante los estados de excepción y, por ende, si es susceptible del control inmediato de legalidad, el juez debe precisar cuál es el decreto legislativo o la disposición normativa contenida en el decreto legislativo que se desarrolla a través de esa medida, pues para habilitar la competencia tendiente a efectuar el control de legalidad no basta señalar que la medida está basada en un decreto legislativo o que está orientada, de forma general, a conjurar la crisis que motivó la declaratoria del estado de emergencia económica social o ecológica, por cuanto la materia objeto de desarrollo de un decreto legislativo es la parte dispositiva o sustantiva -que es la que vincula con fuerza imperativa de ley- y no la explicativa, que simplemente contiene las razones que dieron lugar a su expedición; además, pueden existir muchas medidas de carácter administrativo tendientes a superar la contingencia que dio origen a la declaratoria del estado de excepción, pero no todas son desarrollo de los preceptos de un decreto legislativo.

Lo anterior significa que no es suficiente para justificar la asunción de competencia que el juez considere que la medida de carácter general expedida en ejercicio de función administrativa tiene como propósito "conjurar la crisis" o desarrollar los fundamentos que dieron lugar a declarar el estado de excepción. Resulta indispensable hacer un examen acerca de cuál es el precepto normativo contenido en el decreto legislativo que la medida de carácter general desarrolla, para establecer la unidad de materia entre ésta y aquél, porque, de lo contrario, el factor

²⁴Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Decisión Especial 10, sentencia de 11 de mayo de 2020, rad. 11 001-03-15-000-2020-00 944-00.

²⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 5 de marzo de 2012, Rad. 11 001-03-15-000-2010-00 200-00 (CA) (cita original de la sentencia parcialmente transcrita).

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

objetivo de competencia que determina la procedencia de este medio de control podría estar sujeto a criterios individuales del juez que no son admisibles, porque el marco de la competencia del juez está definido por la ley y las normas que la fijan hacen parte del orden público jurídico que, por ende, son indisponibles.

No obstante lo anterior, no es necesario que el acto administrativo o la medida adoptada como desarrollo de ese decreto legislativo mencione la facultad conferida por éste, pues ello daría lugar a que si la autoridad pública omite en la motivación de derecho o en la parte atinente al sustento normativo de la medida la invocación del decreto o los decretos legislativos cuyo contenido desarrolla, se entendiera excluido del control inmediato de legalidad; o viceversa, esto es, que la medida o el acto administrativo mencione uno de los decretos legislativos proferidos con ocasión del estado de excepción pero que la materia indudablemente no sea desarrollo de un precepto contenido en un decreto legislativo, lo cual haría el control improcedente.

En suma, cuando la norma dice que la medida sea expedida *"como desarrollo"* de un decreto legislativo significa que la medida reglamente o concrete el contenido dispositivo o sustantivo del decreto legislativo para lograr su debida ejecución.

Los actos administrativos o las medidas de carácter general que no satisfagan la totalidad de los requisitos que se han explicado no son susceptibles del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la ley 136 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, pero podrán ser contralado, como se dijo anteriormente, a través de los medios de nulidad simple o nulidad por inconstitucionalidad, según el caso y conforme a las normas de competencia previstas en el ordenamiento jurídico.

7. V.- Estudio de procedencia en el asunto bajo estudio.

A continuación, el despacho procede a determinar si es procedente, o no, efectuar el control inmediato de legalidad en cuanto a la forma y la materia del decreto municipal 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*, proferido por el alcalde de Anorí (Antioquia).

Los dos primeros requisitos de procedencia que contemplan los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, es decir, que la medida sea de carácter

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

general y que sea dictada en ejercicio de función administrativa se encuentran satisfechos en el decreto.

En efecto, de la lectura del decreto municipal 50, de 4 de abril de 2020, se deduce que tiene efectos erga omnes, sus disposiciones normativas están concebidas de manera general, impersonal y abstracta y no están dirigidas a unas personas determinadas, a pesar de que puedan ser determinables; además, fue dictada en ejercicio de función administrativa, por cuanto fue proferida por el alcalde de un municipio, en su condición de autoridad pública y con el propósito de hacer factible la operación de la actividad estatal o garantizar los fines inmediatos del Estado dentro del ámbito de su comprensión territorial y, naturalmente, el contenido del acto no entraña el ejercicio de función legislativa o judicial.

El tercero de los requisitos, esto es, que el decreto sea proferido como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, no se cumple, pues el decreto municipal 50, de 4 de abril de 2020, no desarrolla uno o varios decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, dentro de la noción antes destacada.

En efecto, si bien de los antecedentes administrativos y de las consideraciones expuestas para proferir el decreto se deduce que la medida de carácter general fue proferida para hacer frente a la situación de emergencia causada por la pandemia del COVID 19, las medidas adoptadas no desarrollan el contenido de los decretos legislativos que han sido proferidos por el Gobierno Nacional en el marco del estado de excepción declarado a través del decreto 417 de 2020, sino que se han proferido con base en la emergencia sanitaria declarada en todo el territorio nacional.

Al respecto es necesario anotar que una cosa es la emergencia sanitaria y otra estado de emergencia económica, social y ecológica, declaradas por causa de la pandemia producida por el COVID 19; la emergencia sanitaria fue declarada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social a través de la resolución 385, de 12 de marzo de 2020, como una medida administrativa mediante la que se acatan recomendaciones de organismos internacionales y se adoptan decisiones en el territorio nacional de carácter general, con la finalidad de contener la pandemia producida por el COVID 19, es decir, se trata de todas aquellas medidas de salubridad pública tendientes a mitigar y contener la expansión de la pandemia, por ejemplo, el aislamiento preventivo, el cierre de establecimientos comerciales, la restricción en la circulación de vehículos, entre otras medidas.

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

Por su parte, el decreto legislativo que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica, tal como se dijo en acápites anteriores, tiene como finalidad habilitar al Presidente de la República para que con el aval de sus ministros profiera normas con fuerza de ley, que se denominan decretos legislativos, orientadas a contener la situación que ameritó la declaratoria de ese estado de excepción o mitigar la extensión de sus efectos.

Precisado lo anterior, se destaca que cuando el acto administrativo expedido por el gobernador o alcalde municipal adopte e implemente medidas de salubridad tendientes a evitar la propagación de la pandemia, dicha decisión no es susceptible de estudio, desde la óptica del control inmediato de legalidad, pues se insiste, solo serán objeto de este control, aquellas medidas que desarrollen las disposiciones sustantivas contenidas en los decretos legislativos.

En este caso, mediante el decreto municipal 50, de 4 de abril de 2020, expedido por el alcalde municipal de Anorí (Antioquia), se creó la mesa de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria para el municipio de Anorí, 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.

Así mismo, en el citado decreto se estableció la conformación de la mesa de coordinación para el abastecimiento de la seguridad alimentaria en dicho municipio, se establecieron las funciones de la misma y se fijó la forma que se llevarían a cabo las reuniones, permitiendo que fueran virtuales.

Vistos los antecedentes del acto, se desprende que el decreto municipal 50, de 4 de abril de 2020, fue proferido por el alcalde municipal, en su condición de primera autoridad civil y de policía y como agente del señor Presidente de la República en el manejo del orden público dentro de su circunscripción territorial y en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, la ley 136 de 1994, modificada por la ley 1551 de 2012, el decreto 417, de 17 de marzo de 2020 y el decreto 457, de 22 de marzo de 2020, siendo esta la normativa que fue citada y que sustenta el acto administrativo remitido para el control inmediato de legalidad y que evidencia el uso de facultades ordinarias y no excepcionales, como acontecería, para este último evento, en el caso de recurrir a las atribuciones

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

establecidas en los decretos legislativos proferidos por motivo de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Ahora, si bien en las consideraciones del decreto municipal 50, de 4 de abril de 2020 se hizo alusión al decreto nacional 457, de 22 de marzo 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"*, expedido por el gobierno nacional, este no tienen la categoría de decreto legislativo, por lo menos no desde el punto de vista formal, en tanto no cumplen con el requisito establecido en el artículo 215 de la Constitución Política²⁶ para dichos decretos, pues no fue firmado por la totalidad de los ministros de despacho, ya que solo lo firmaron doce ministros (Ministra del Interior, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ministro de Defensa Nacional, Ministro de Agricultura y Desarrollo Social, Ministro de Salud y Protección Social, Ministro de Trabajo, Ministra de Minas y Energía, Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Ministra de Educación Nacional, Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministra de Transporte, Ministra de Justicia y del Derecho).

Por lo anterior, el decreto en cita no desarrolla un decreto legislativo proferido durante el estado de excepción, lo que deriva en la ausencia de uno de los presupuestos del artículo 20 de la ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la ley 1437 de 2011, esto es, ser proferido *"como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción"*, motivo por el cual no es susceptible del control inmediato de legalidad.

No obstante, el aludido decreto municipal puede ser objeto de estudio a través de los medios de control de nulidad simple o revisión de legalidad previstos en los artículos 137 de la ley 1437 de 2011, 305 (numeral 10) de la Constitución Política, 118 del decreto 1333 de 1986 y 82 de la ley 136 de 1994.

En consecuencia, se dejará sin efectos el auto dictado por este despacho el 5 de mayo de 2020, a través del cual se resolvió **avocar** el conocimiento del asunto, para efectos de controlar la legalidad del decreto municipal 50, de 4 de abril de 2020, *"Por*

²⁶ **Artículo 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario ...

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, "*Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia*"

medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia", proferido por el alcalde del municipio de Anorí (Antioquia) y, en su lugar, se **abstendrá** de avocar el conocimiento por las razones expuestas.

Es de anotar que la tesis que el suscrito magistrado ha defendido en la Sala Plena de este Tribunal, en torno a las generalidades y requisitos que hacen procedente el control inmediato de legalidad, es la que se halla consignada a lo largo de esta providencia; no obstante, en ciertos casos avocó el conocimiento de los asuntos invocando el principio constitucional de la tutela judicial efectiva, no con la intención de ampliar el objeto del control inmediato de legalidad, como lo ha afirmado equivocadamente el representante del Ministerio Público aduciendo que se adoptó una "*tesis amplia*" que, por cierto, no se ha mencionado en esos términos en las providencias de este despacho, sino con el ánimo darle eficacia y viabilizar este instrumento en aquellos asuntos donde existiera duda o existieran aspectos que no pudieran "*analizarse prima facie al momento de decidir la admisibilidad del medio de control*", tal como quedó consignado de forma precisa y sin lugar a la duda en dichos pronunciamientos.

Lo anterior, estimó este magistrado, era lo más prudente, no solo para darse la oportunidad de contar con mayores elementos de juicio (antecedentes administrativos, pronunciamiento de las autoridades que adoptaron las medidas, intervención de la ciudadanía, concepto del Ministerio Público, etc.) que permitieran mejor proveer sobre la procedencia o no del control inmediato de legalidad, sino para discutir previamente en la Sala Plena del Tribunal el entendimiento de cada uno de esos elementos de procedencia que traen los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 del CPACA para ir decantando líneas jurisprudenciales y así evitar, en la medida de lo posible, que pudieran darse distintas interpretaciones en cuanto a su contenido y actuaciones aisladas y potencialmente contradictorias entre los distintos despachos del Tribunal, que no son deseables de los cuerpos colegiados que administran justicia, porque pueden generar inseguridad jurídica en temas tan sensibles y complejos de dilucidar.

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

Asimismo, era prudente permitir la unificación de criterios entre los magistrados del Tribunal respecto del remedio procesal para decidir la competencia interna²⁷ de aquellos casos en los que, a pesar de ser improcedente el medio de control, se había avocado el conocimiento de los asuntos.

Es así que en la sesión de Sala Plena virtual celebrada el 28 de mayo de 2020 se decidió, por amplia mayoría, que materias como las que contempla el acto administrativo de la referencia no son materia de control inmediato de legalidad, porque no desarrollan uno o varios decretos legislativos, dentro de la noción expuesta párrafos atrás y, también decidió que, en tales casos, el ponente tenía la competencia funcional interna para adoptar las medidas tendientes a evitar sentencias inhibitorias, tal como lo contemplan los artículos 207 de la ley 1437 de 2011 y 42 (numeral 5) del C.G.P., por cuanto la competencia de la Sala Plena se reduce a producir el fallo que decida de fondo el control inmediato de legalidad.

En este específico caso, después del minucioso análisis que se ha hecho se llega a la conclusión que la medida no es susceptible de ser contralada a través de este mecanismo de orden legal y que el remedio para poner fin a la actuación es dejar sin efectos todas las actuaciones surtidas en el trámite procesal, porque la Sala Plena se halla imposibilitada para efectuar el control inmediato de legalidad respecto de una medida que no cumple todos los requisitos contemplados por ordenamiento jurídico para que sea materia de control sustancial y una providencia ilegal no ata al juez²⁸.

El Consejo de Estado se ha pronunciado a este respecto en los siguientes términos:

²⁷ Al respecto hay que precisar que las competencias del juez están definidas por el legislador, y las normas que las consagran hacen parte del orden público jurídico, de modo que no pueden ser modificadas por el juez ni por los demás sujetos procesales. En este caso, es totalmente equivocado hablar de una falta de competencia para conocer del control inmediato de legalidad cuando el acto administrativo o la medida adoptada por la autoridad pública carece de alguno de los elementos contemplados en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011. En estricto sentido, en esos casos se presenta una improcedencia del medio de control por la naturaleza del acto jurídico, pero no una falta de competencia. La competencia, en estos casos, está determinada por los factores objetivo, funcional y territorial. En virtud del factor objetivo, la competencia para conocer del medio de control inmediato de legalidad está radicada en la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Consejo de Estado y Tribunales Administrativos), por el factor funcional conocen de este medio de control, en única instancia, los Tribunales Administrativos, cuando se traten de medidas adoptadas por autoridades del orden territorial, y del Consejo de Estado, cuando se trate de autoridades del orden nacional y por el factor territorial conocerá el Tribunal Administrativo del lugar donde se profiera la medida (artículo 20 de la ley 137 de 1994 y 136 y 151 (numeral 14) de la ley 1437 de 2011 . Lo anterior, sin perjuicio de las competencias funcionales internas, según las cuales, es competencia del ponente la sustanciación del proceso y de la Sala Plena del Tribunal el fallo que decida de fondo el control inmediato de legalidad (artículo 185 (numeral 1) de la ley 1437 de 2011. Si el Tribunal careciera de competencia sencillamente no podría avocar o abstenerse de avocar.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto de 24 de septiembre de 2008, exp. 16.992.

Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*

"Esta Sección ha señalado que es deber del juez revocar o modificar las providencias y legales, aún después de estar en firmas pues tales providencias no atan al juez para proceder a resolver la contienda conforme lo señala el orden jurídico".

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha dicho que a pesar de que las providencias se encuentren ejecutorias el juez puede corregir en cualquier tiempo las decisiones adoptadas en autos ilegales en ejercicio de la facultad de dirección del proceso²⁹ y la Corte Suprema de Justicia, por su parte, ha señalado que *"... los autos ilegales no atan al Juez ni a las partes para continuar el yerro o edificar en el error decisiones posteriores y, por consiguiente, por ser decisiones que pugnan con el ordenamiento jurídico, no se constituyen ley del proceso, ni hace tránsito a cosa juzgada"*³⁰.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO. DÉJASE SIN EFECTOS el auto dictado por este despacho el 5 de mayo de 2020, a través del cual se resolvió avocar el conocimiento del asunto, para efectos de controlar la legalidad del decreto municipal 50, de 4 de abril de 2020, *"Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"*, proferido por el alcalde del municipio de Anorí (Antioquia) y, en su lugar, **ABSTIÉNESE** de avocar el conocimiento en el asunto de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO. NOTIFÍQUESE al municipio de Anorí (Antioquia) y al Ministerio Público del contenido de esta providencia, a través de los medios virtuales disponibles en la Secretaría del Tribunal, en los términos de los artículos 186 y 197 del CPACA.

²⁹ Corte constitucional, sentencia T-429 de 19 de mayo de 2011.

³⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, auto 99 de 25 de agosto de 1988.

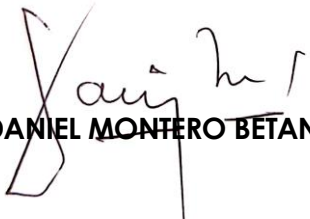
Radicado 05001 23 33 000 2020 01340 00

Naturaleza Control inmediato de legalidad

Decreto 50, de 4 de abril de 2020, "Por medio del cual se crea la mesa municipal de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio de Anorí, Antioquia"

TERCERO. Una vez ejecutoriada esta providencia archívese el expediente, previas las constancias de rigor en el sistema de gestión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


DANIEL MONTERO BETANCUR

Nota: Para verificar la autenticidad de esta providencia, consulte el hipervínculo <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-antioquia/237>, ingresando a la información consignada en los estados de 11 de junio de 2020.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

Once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARIA GENERAL