

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

Medellín, veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020)

Interlocutorio **No. 089**

Radicado: 05001-23-33-000-2020-01503-00

Instancia: ÚNICA

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Demandante: MUNICIPIO DE AMAGÁ – ANTIOQUIA

Demandado: DECRETO No. 400.01.01-048 DEL 6 DE ABRIL DE 2020 DEL MUNICIPIO DE AMAGÁ

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del municipio de Amagá – Antioquia expidió el Decreto No. 400.01.01-048 del 6 de abril de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA MESA MUNICIPAL DE COORDINACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA”*.

El Alcalde del municipio de Amagá remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 16 de abril de 2020, el mencionado decreto para control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 13 de mayo del mismo año.

A través de auto del 13 de mayo de 2020 se admitió el medio de control de la referencia y se dispuso que: (i) se publicara un aviso acerca de la existencia del proceso en la página web del municipio de Amagá y de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por el término de 10 días; (ii) se remitieran los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición del Decreto objeto de control; (iii) se permitiera la intervención mediante correo electrónico de las personas interesadas en defender o impugnar la legalidad del Decreto y se diera traslado del proceso al Procurador Delegado por intermedio de la Secretaría de la Corporación.

Vencida la fijación de los avisos, el 2 de junio de 2020 se corrió traslado al Procurador para dar cumplimiento al numeral 5 del artículo 185 del CPACA, quien emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Del control inmediato de legalidad

En el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹ se regula el control de legalidad y se dispone 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 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.

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se introdujo como medio de control autónomo en términos similares pues se dispuso 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 tendrá un control inmediato de legalidad, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratan de entidades territoriales, o bien, del Consejo de Estado si emanan de autoridades nacionales, conforme a las reglas de competencia establecidas en el mismo Código. Y se prevé que las autoridades competentes que los expidan deben enviar los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición. Si no se efectúa el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

El control inmediato de legalidad tiene como objeto verificar que las decisiones adoptadas en ejercicio de la función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos². Según la Corte Constitucional, *“Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”*³.

En el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 se prevé que los Tribunales Administrativos conocerán 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”*.

Según la norma, el medio de control de legalidad es el instrumento judicial que procede para examinar las decisiones administrativas que se enmarquen en (i) actos generales, (ii) proferidos en ejercicio de función administrativa, (iii) expedidos en estados de excepción y como desarrollo o reglamentación de un decreto legislativo.

En el artículo 185 del CPACA se regula el trámite que se le debe impartir al control inmediato de legalidad.

¹ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de octubre de 2013. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00390-00.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994. Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.

Este control se habilita en los Estados de Excepción previstos en la Constitución Política en los artículos 212 a 215. Declarado un Estado de Excepción y expedidos los decretos legislativos amparados en dicho estado, la administración puede expedir distintos actos administrativos como desarrollo de los Decretos Legislativos, tal y como se establece en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

2.2 Del caso concreto

El municipio de Amagá remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico el Decreto No. 400.01.01-048 del 6 de abril de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA MESA MUNICIPAL DE COORDINACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA”*. En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“Artículo 1. Creación y naturaleza: Créase la Mesa de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria del Municipio de Amagá, 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 Amagá, Antioquia, estará conformada de la siguiente manera:

1. El Secretario de Gobierno, quien la presidirá.
2. El Secretario de Agricultura (o similar), quien será el Coordinador Técnico y elaborará las actas de las reuniones de la Mesa.
3. El titular de la Personería 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. Un Juez Municipal y/o el Fiscal Seccional.
8. Un representante del sector Productivo.
9. Un representante de los distribuidores logísticos- transportadores.
10. Un representante de las tiendas - supermercados.

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

- 1 Planear y ejecutar acciones encaminadas a incentivar la producción agropecuaria en el Municipio de Amagá, Antioquia, 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
- 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" en armonía con los lineamientos nutricionales dados por la Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional- MANÁ.

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 Director de Agricultura (o similar) 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 del 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" (Negrillas de origen)

El Consejo de Estado en la providencia del 2 de abril de 2020 dictada en el proceso con radicado No. 11001-03-15-000-2020-00984-00 y con ponencia del Doctor Rafael Francisco Suárez Vargas, explica las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad, así:

"(...) De la norma transcrita se puede concluir que la procedencia de ese control especialísimo está sujeto a que se trate de medidas que cumplan con las siguientes características:

i) Que sean de carácter general, es decir, que excluye a las de carácter particular y concreto.

ii) Que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa.

iii) Que su expedición se dé en desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Cuando se cumplen las tres condiciones anteriores y la medida de carácter general adoptada proviene de una autoridad del orden nacional, la competencia radica en el Consejo de Estado. (...)" (Subrayas del Despacho).

Uno de los requisitos indispensables para que proceda el medio de control inmediato de legalidad es que el acto administrativo cuyo control se pretenda haya sido expedido en el marco de los estados de excepción y que desarrolle o reglamente el decreto legislativo correspondiente; sin embargo, al revisar el Decreto objeto de estudio, se concluye que no cumple tales características.

Se trata de un Decreto proferido por el Alcalde del municipio de Amagá el 6 de abril de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 1, 2, 287, 305, 311 y 315 de la Constitución Política, las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012 y los Decretos Nos. 417 del 17 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020 y 507 del 1° de abril de 2020.

En la parte considerativa del Decreto se citan los artículos 2 y 315 de la Constitución Política, las Resoluciones Nos. 380 del 10 de marzo y 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección social, los Decretos Departamentales Nos. 2020070000967 del 12 de marzo de 2020, 2020070000984 del 13 de marzo de 2020 y 2020070001025 del 19 de marzo de 2020, que declararon la calamidad pública, la emergencia sanitaria y la cuarentena por la vida, y los Decretos nacionales Nos. 417 del 17 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, este último relacionado con las medidas de aislamiento preventivo y con los lineamientos para la expedición de normas de orden público expedidos por el Gobierno Nacional.

En el Decreto municipal también se cita el Decreto Legislativo No. 507 del 1 de abril de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020”*, en el cual se establece que los Ministerios de Salud y Protección Social, de Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural fijarán los listados de productos de primera necesidad; que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE – asumirá la función de seguimiento a los precios promedio de productos de primera necesidad; y dispone de acciones en materia de inspección, vigilancia y control. Medidas todas para prevenir la especulación, el acaparamiento y la usura y, se refiere al reporte de la información por parte de las entidades territoriales.

En la parte resolutive del Decreto se crea la Mesa de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria del municipio de Amagá, y se establece su conformación y funciones.

Ahora, el Decreto No. 457 de 2020 a que se hace alusión en el Decreto municipal no es un decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo del estado de excepción, fue proferido por el ejecutivo en desarrollo de sus facultades administrativas.

A pesar de que el Decreto No. 400.01.01-048 del 6 de abril de 2020 es un acto administrativo general expedido por la autoridad municipal, se fundamenta en las facultades ordinarias de Alcalde pues se refiere a las medidas que se deben tomar en atención a la creación de la mesa departamental de coordinación para el abastecimiento y seguridad alimentaria adoptada mediante el Decreto No 1056 del 25 de marzo del 2020 por el Gobernador del Departamento de Antioquia y la puesta en marcha de la Mesa Nacional de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad alimentaria por parte del Ministerio de Agricultura el 21 de marzo de 2020.

El Decreto municipal se fundamenta en las facultades ordinarias que tiene el Alcalde como primera autoridad de Policía del municipio y no desarrolla decretos legislativos.

Ahora bien, en el artículo 207 del CPACA se ordena que se adopten medidas de saneamiento al finalizar cada etapa procesal. En este caso se debe dejar sin efecto todo lo actuado desde el auto del 13 de mayo de 2020 inclusive, a través del cual se admitió el control inmediato de legalidad de la referencia puesto que el Decreto del municipio de Amagá no fue proferido *“como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*.

En su lugar se decidirá NO AVOCAR CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad del Decreto No. 400.01.01-048 del 6 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Amagá.

Finalmente, se advierte que esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada, es decir que, el acto administrativo pueda ser objeto de control judicial.

En mérito de lo expuesto, la Sala Unitaria de Oralidad del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia,

RESUELVE

1. **DEJAR SIN EFECTO TODO LO ACTUADO** a partir del auto del 13 de mayo de 2020 inclusive, que admitió el medio de control de la referencia, por las razones expuestas.
2. **NO AVOCAR CONOCIMIENTO** del control inmediato de legalidad del Decreto No. 400.01.01-048 del 6 de abril de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA MESA MUNICIPAL DE COORDINACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA”*, expedido por el municipio de Amagá - Antioquia, por las razones expuestas.
3. **SE ORDENA** a la Secretaría del Tribunal desfijar el aviso de la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través del cual se dio a conocer la existencia del presente proceso.
4. **COMUNÍQUESE** esta decisión al municipio de Amagá – Antioquia y al Procurador 30 Judicial II Delegado ante esta Corporación.
5. **EJECUTORIADO** el presente auto, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ADRIANA BERNAL VÉLEZ
MAGISTRADA

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY**

1 DE JULIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARIA GENERAL