

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER  
MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Bucaramanga, veintiocho (28) de abril de dos mil veinte (2020)

**AUTO NO AVOCA CONOCIMIENTO CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>AUTORIDAD:</b>	DEPARTAMENTO DE SANTANDER
<b>ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL:</b>	DECRETO No 0223 de 02/04/2020
<b>RADICADO:</b>	68001233300020200036800
<b>TEMA:</b>	"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA MESA DEPARTAMENTAL DE COORDINACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Procede la suscrita Magistrada Ponente a decidir si ordena iniciar proceso de única instancia de control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia, previas las siguientes,

**CONSIDERACIONES:**

**1. Antecedentes.**

Mediante oficio de fecha 24 de abril del año que avanza (vía correo electrónico), el Gobernador de Santander, a través de la Jefe de la Oficina Jurídica, remitió al Tribunal Administrativo de Santander el **Decreto 0223 de 02 de abril de 2020**, por medio del cual "**SE CREA LA MESA DEPARTAMENTAL DE COORDINACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**", para que se ejerza el control inmediato de legalidad.

**2. El acto objeto de control.**

Se trata del Decreto 0223 de 02 de abril de 2020, "*por medio del cual se crea la Mesa Departamental de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria y se dictan otras disposiciones*", expedido invocandose el uso de las



facultades Constitucionales y Legales, en especial las conferidas por el artículo 2 y 305 de la Constitución Política, Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

### 3. Competencia.

De conformidad con los artículos 125 y 136, en concordancia con el numeral 1 del artículo 185 del CPACA, corresponde a la suscrita Magistrada Ponente del Tribunal Administrativo de Santander la sustanciación del presente asunto, en cuanto avocar o no su conocimiento.

### 4. Problema jurídico

Corresponde a la Magistrada Ponente determinar, *¿Si el **Decreto 0223 de 02 de abril de 2020** proferido por el Gobernador de Santander, se dictó en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de Decreto Legislativo proferido por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción de “Emergencia Económica, Social y Ecológica” que éste declaró en todo el territorio Nacional, mediante el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**? En caso afirmativo, precisar ¿Si el mismo, está sometido al control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del CPACA?*

### 5. Tesis.

No, el acto objeto de control de legalidad no se profirió en desarrollo de Decreto Legislativo durante el Estado de Excepción de “*Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*” declarado por el Presidente de la República mediante **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, en consecuencia no está sometido a control inmediato de legalidad, con fundamento en los argumentos que se pasan a exponer.

### 6. Marco Jurídico y jurisprudencial.

En nuestro Estado Social de Derecho, se distingue la separación y control de las ramas del poder público con mecanismos reglados por medio de los cuales, en situaciones excepcionales, se autoriza a una de las ramas, que de por sí no es la competente, a realizar funciones que, por regla general, le corresponde ejercer a otra y, por tratarse de asuntos inusuales, las normas establecen rigurosos mecanismos de control político-judicial (Congreso – Jueces).

Respecto del control judicial, el mismo es inmediato e integral y recae sobre:

- i) Los decretos que declaran el estado de excepción
- ii) Los decretos legislativos dictados durante los mismos y
- iii) Las medidas de carácter general administrativo dictadas en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Frente a los dos primeros, le corresponde a la Corte Constitucional, de acuerdo con el artículo 241.7 de la Constitución, decidir *definitivamente* sobre su



constitucionalidad<sup>1</sup>. Para tal efecto, el gobierno debe enviarlos a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, con el fin de que ésta decida si se ajustan a la Constitución Nacional.

Si el Gobierno faltare a dicho deber, la misma Corte avocará de oficio y en forma inmediata su conocimiento, razón por la cual el control se ha denominado también *control automático* (artículo 214.6 de la Constitución). Se trata, por ello, de una revisión *automática*, sustanciada en un proceso sumarísimo, por cuanto los términos ordinarios se reducen a una tercera parte<sup>2</sup>, e *integral*, en la medida en que el control ejercido lo es tanto por vicios de forma como por vicios materiales o de contenido, que utiliza como parámetro al respecto la totalidad de los preceptos constitucionales y las disposiciones de la Ley.

Para el control de las medidas señaladas en el numeral iii), lo ejerce la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan los actos; si se trata de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanan de autoridades del orden Nacional, conforme lo señala el artículo 136 del CPACA, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>3</sup>.

En el caso concreto, el marco normativo para el estudio del asunto estará delimitado por la Constitución Política, el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 27 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, los artículos 136 y 185 del CPACA y el **Decreto Declarativo** del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica No. **417 de 17 de marzo de 2020** y los **Decretos Legislativos** proferidos por el Presidente de la República hasta la fecha de expedición del acto objeto de control.

## 7. El caso concreto.

En el caso bajo estudio, el Gobernador del Departamento de Santander, a través de la Jefe de la Oficina Jurídica, mediante oficio de fecha 24 de abril del año que avanza, remitió vía electrónica, copia del Decreto objeto de control **-Decreto 0223 expedido el 02 de abril de 2020-**, por fuera del término previsto en el artículo 136 del CPACA, esto es, las 48 horas siguientes a su expedición, sin embargo, dicha situación se debió al cierre extraordinario de la sede judicial; razón por la que, el Despacho Ponente analizará este asunto a petición del Gobernador del Departamento de Santander y no de oficio como lo dispone el artículo 136 del CPACA.

---

<sup>1</sup> La Constitución Política de 1991 regula tres estados de excepción: el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia económica, social o ecológica, regulados, respectivamente, en los artículos 212, 213 y 215.

<sup>2</sup> Las especialidades en su tramitación están reguladas en los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991, por el cual se estatuye el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban sustanciarse ante la Corte Constitucional. Pese a la existencia de una Corte Constitucional, el sistema colombiano de control de constitucionalidad es mixto, en la medida en que combina elementos del modelo difuso y del concentrado.

<sup>3</sup> Por medio de la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia



Descendiendo al estudio del asunto y de la lectura del **Decreto 0223 de fecha 02 de abril de 2020** se observa que, se trata de un acto de carácter general dictado en virtud del estado de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante **Resolución No 385 de 12 de marzo de 2020** y en virtud del **Decreto N° 457 del 22 de marzo del 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, en el marco de lo cuales se adopta, como medida tendiente a la articulación de los diferentes actores relacionados con el abastecimiento de alimentos e insumos de primera necesidad evitando así el acaparamiento de productos en el Departamento de Santander, la creación de una MESA DE COORDINACIÓN, como un órgano de seguimiento, evaluación y control de la cadena de producción, distribución y suministro de alimentos e insumos de primera necesidad, pero no en desarrollo de un Decreto Legislativo dictado durante el estado de excepción declarado mediante el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, por medio del cual, el Presidente de la República declaró el Estado de Excepción previsto en el artículo 215 Superior; “*Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”.

A la anterior conclusión se llega de la simple lectura de los fundamentos y contenido del Decreto objeto de control inmediato de legalidad, los cuales pasan a referirse, en lo relevante:

i) Mediante Resolución N° 380 del 10 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social adoptó medidas preventivas, sanitarias, aislamiento y cuarentena por causa de la enfermedad COVID-19, ii) mediante Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para hacer frente al virus, iii) mediante Decreto 417 del 17 de marzo el Presidente de la República declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, iv) mediante Decreto Departamental 206 del 23 de marzo de 2020 el Gobernador de Santander declaró la urgencia manifiesta en el Departamento de Santander, v) mediante 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 al 13 de abril de 2020, vi) mediante Decreto Departamental 211 del 24 de marzo de 2020 el Gobernador de Santander adoptó el Decreto Nacional 457 de 2020 y decretó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el Departamento de Santander, vii) se hace indispensable crear una mesa de coordinación desde la Gobernación de Santander en donde se articulen los diferentes actores relacionados con el abastecimiento de alimentos e insumos de primera necesidad, evitando el acaparamiento de dichos productos, viii) mediante memorando N° 005 del 27 de marzo de 2020 el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios recordó los lineamientos y la salvaguarda del abastecimiento alimentario y protección de la economía familiar, campesina y comunitaria en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, ix) el Procurador 24 Judicial II Ambiental y Agrario de Santander, envío Oficio 318-2020 dirigido al Gobernador de Santander, a través del cual, en ejercicio de la acción de intervención, conminó a las autoridades municipales y departamentales para que formule un plan de acción que garantice medidas y estrategias concretas a fin de



proteger los derechos de la población campesina, **x)** se consideró indispensable, en el aislamiento preventivo obligatorio por parte del Gobierno Nacional, mantener el sistema de producción, distribución y suministro de alimentos.

El contenido del Decreto objeto de control inmediato de legalidad hace referencia a:

**i)** Creación de la Mesa de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria del Departamento de Santander, 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, **ii)** se dispone, en su numeral segundo, la conformación de la Mesa de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria del Departamento de Santander; además, se señalan las autoridades que serán consideradas invitados permanentes a la Mesa y las autoridades que les brindarán con apoyo y acompañamiento, **iii)** se señalan, en su numeral tercero, las funciones de la Mesa de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria del Departamento de Santander, la que contará con un equipo técnico – profesional, que garantice su operatividad y con las condiciones lógicas requeridas para ello, **iv)** se dispone que, la Mesa de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria del Departamento de Santander se reunirá en pleno cada vez que sea citada por el Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural o cuando más de la mitad de sus miembros así lo considere, **v)** se dispone que la Mesa de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria del Departamento de Santander podrá darse su propio reglamento interno.

Por lo anterior, se advierte que, el acto que se pretende someter a control inmediato de legalidad por virtud del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, no corresponde a un acto expedido en ejercicio de función administrativa y como desarrollo de un Decreto Legislativo proferido durante el Estado de “*Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, sino como consecuencia del estado de emergencia sanitaria y medidas de orden público, por lo que carece del referido control inmediato de legalidad, pero podrá ser objeto del medio de control de Nulidad previsto por el legislador en el artículo 137 del CPACA contra los actos generales.

Se advierte que aun cuando el Decreto N° 0223 de 02 de abril de 2020 en sus considerandos invoca el **Decreto 417 de 2020**, lo cierto es que, como se señaló, no desarrolla ninguno de los Decretos Legislativos expedidos en virtud de éste.

Además, el **Decreto N° 457 del 22 de marzo del 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*”, no ostenta la naturaleza de un Decreto Legislativo dictado durante el estado de excepción declarado mediante el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, pues no se fundamentan en el Estado de Excepción, sino en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.



Por lo precedente, como tal Decreto se expide en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, no tienen el carácter de Decreto Legislativo.

De conformidad con lo anterior, no se avocará conocimiento del estudio de CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD del Decreto 0223 de 02 de abril de 2020.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Santander,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** NO AVOCAR CONOCIMIENTO de la solicitud de control inmediato de legalidad del Decreto 0223 de 02 de abril de 2020, de conformidad con los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Notificar al Gobernador del Departamento de Santander, y a la señora Procuradora Judicial 16 para asuntos Administrativos adscrita al Despacho de la Magistrada Ponente, por intermedio de la Secretaría General de la Corporación y de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.

**TERCERO:** Publíquese esta decisión en la página web de la rama judicial y efectúese el registro de la actuación en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI, por intermedio de la Auxiliar Judicial del Despacho de la Magistrada Ponente.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**APROBADO DIGITALMENTE**

**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**

**Magistrada**