



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”
MAGISTRADO SUSTANCIADOR: JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00857-00
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que remite: Gobernador de Cundinamarca
Acto administrativo: Decreto No. 186 del 6 de abril de 2020

1. ASUNTO

Procede la sala de decisión, a dictar la sentencia de única instancia que en derecho corresponda, en el medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 186 del 6 de abril de 2020 proferido por el gobernador de Cundinamarca.

2. ANTECEDENTES

El 6 de abril de 2020 el gobernador de Cundinamarca expidió el Decreto 186 del 6 de abril de 2020, “Por el cual se crea la mesa departamental de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”

El gobernador de Cundinamarca profirió el anterior decreto considerando que:

El numeral 2.º del artículo 305 de la Constitución Política estableció que es atribución del gobernador dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio de conformidad con la Constitución y la Ley.

Que mediante la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas, sanitarias, aislamiento y cuarentena por causa de la enfermedad covid-19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19, y se adoptaron determinadas medidas.

Que con el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno nacional declaró el 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.

Por medio del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 el Gobierno nacional ordenó un aislamiento preventivo obligatorio en todo el país, a partir del 24 de marzo y hasta el 13 de abril de 2020.

El Decreto Legislativo 507 del 1.º de abril de 2020 expedido por el Gobierno nacional, adoptó medidas para favorecer el acceso a 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 declarada mediante el Decreto 417 del 2020.

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 de conformidad con todo lo anterior, el gobernador sostuvo que el departamento de Cundinamarca enfrenta un grave riesgo a la salud y a la vida de las comunidades del territorio, por lo cual debe garantizar el normal abastecimiento de los alimentos en todo el territorio cundinamarqués, y de que no se presente acaparamiento o especulación en el precio de los mismos.

Que, como consecuencia de lo anterior dispuso, primero: creó una mesa departamental de coordinación para el abastecimiento y la seguridad en el departamento de Cundinamarca, que se encargará “del seguimiento, evaluación y control de la cadena de producción, distribución y suministro de alimentos e insumos de primera necesidad durante el período del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional”

Segundo: La mesa departamental estará conformada por:

- El Ministro de Agricultura o su delegado.
- La Secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.
- El Secretario de Gobierno o su delegado.
- El Secretario de Competitividad y Desarrollo Económico o su delegado.
- La Secretaria de Integración Regional.
- El Secretario de Salud.
- El Jefe Oficina Asesora de Planeación Agropecuaria.

Este último será el coordinador técnico de la mesa y quien se apoyará en los directores operativos subregionales de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural del departamento, para crear las mesas de abastecimiento y seguridad alimentaria en ese ámbito territorial y en el nivel municipal.

En el párrafo primero del artículo segundo, indicó que serán invitados permanentes:

- Un representante de una agremiación de productores de bienes que se originen en el departamento de Cundinamarca (Fedepanela, Fedecafé, Fedepapa, etc.).
- Un representante de los distribuidores logísticos - transportadores.
- Un representante de los aliados comerciales del departamento (Corabastos, empresas de productos lácteos, etc.).
- Un representante de las organizaciones o asociaciones campesinas del departamento de Cundinamarca.
- Un representante de la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito.
- Un representante del Departamento de Policía de Cundinamarca.
- Un representante de la Fiscalía General de la Nación.

En el artículo **tercero**, estableció las funciones para la mesa, así:

1. Planear y ejecutar acciones encaminadas a incentivar la producción agropecuaria en el departamento con el propósito de garantizar el abastecimiento de alimentos para los habitantes del territorio departamental.
2. Realizar seguimiento a la disponibilidad y abastecimiento de alimentos e insumos de primera necesidad en el departamento en coordinación con el Gobierno Nacional.
3. Asegurar las condiciones logísticas y de seguridad que permitan el transporte de los productos agropecuarios para garantizar la seguridad alimentaria del departamento.
4. Establecer, conforme a los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 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 departamento y reportarlo a la autoridad competente. Para el cumplimiento de esta función contará con el apoyo de la Policía Nacional.
7. Reportar a la Superintendencia de Industria y Comercio las variaciones significativas y atípicas en los precios de los productos.
8. 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.

Igualmente, señaló que las reuniones serían virtuales y la vigencia hasta el levantamiento del estado de excepción del Decreto 417 de 2020, y sus eventuales prórrogas.

3. TRÁMITE DE ÚNICA INSTANCIA

Mediante auto del 15 de abril de 2020 se asumió el conocimiento, en única instancia, del control inmediato de legalidad del Decreto No. 186 del 6 de abril de 2020, proferido por el gobernador de Cundinamarca, y se ordenó fijar un aviso sobre la existencia del proceso en el sitio web de la Rama Judicial- Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y del departamento de Cundinamarca, por el término de 10 días, durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

De igual forma, se dispuso invitar a las entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del mismo plazo señalado en el numeral anterior; para el efecto, se ofició especialmente al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Así mismo, se ordenó a la entidad territorial que remitiera los trámites que antecedieron el acto estudiado.

Una vez vencido el término de publicación del aviso, pasó el asunto al Ministerio Público para que dentro de los 10 días siguientes rindiera concepto.

4. INTERVENCIONES

4.1 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del Jefe de la Oficina Asesora conceptúo en el presente CIL, para lo cual realizó un recuento de los antecedentes del acto

objeto de control, del auto que asumió y sobre las normas aplicables al control inmediato de legalidad.

1. Indicó que, el artículo segundo del decreto 186 contraría el ordenamiento jurídico al incluir al Ministro de Agricultura como integrantes de la mesa departamental de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria, asignándole ocho (8) funciones como partícipe.

Lo anterior, teniendo en cuenta que por disposición constitucional y legal, las funciones de los ministros sólo pueden asignadas por la Constitución Política de Colombia, por ley o por delegación del presidente, tal como se señala en el artículo 61 de la Ley 489 de 1998. Señaló que, a su vez, el artículo 208 de la CP estableció que los ministros y directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectivas dependencias, y que les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho. De igual forma que, en el artículo 3.º del Decreto 1985 de 2013 se encuentran definidas de manera taxativa las funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Adujo que, la mesa de abastecimiento departamental únicamente debe ser conformada por los miembros del departamento de Cundinamarca, y no por autoridades pertenecientes al orden nacional como lo es el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

Indica que, por mandato constitucional es necesario que exista una coordinación desde lo nacional hacia lo territorial, por ello, la gobernación no puede imponer ni vincular al ministerio sin solicitar una autorización o concepto al jefe de la administración del sector agropecuario, pesquero y desarrollo rural, situación que no ocurrió.

Recomendó incluir en las funciones de la mesa, la recolección de información periódica con el propósito de ser remitida a la mesa de abastecimiento y seguridad alimentaria, a fin de generar coordinación entre los niveles nacional y territorial.

2. En relación con la vigencia del Decreto 186 de 2020, señaló que quedó condicionado al período que dure el estado de excepción. En este punto, aclaró que mediante el Decreto 417 de 2020 el Gobierno nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, que comenzó a regir el 17 de marzo y concluyó el 16 de abril de 2020, lo anterior, dado que, así se estableció en el artículo sexto del decreto 417.

Por lo anterior, el decreto departamental no se encuentra vigente y la mesa departamental de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el departamento de Cundinamarca no está produciendo ningún efecto jurídico, atendiendo la terminación del estado de emergencia, económica, social y ecológica.

3. Sobre las acciones adelantadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mencionó que el ministerio se encuentra trabajando en la reglamentación de la mesa nacional de abastecimiento y seguridad alimentaria, encargada de proveer información pública semanal sobre el abastecimiento y precios del sector, que servirá para la toma de decisiones en los diferentes niveles del Estado. Advirtió que, la mencionada mesa está liderada por la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria – UPR, enlace con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, así como el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA.

Señaló que, a través de cada una de las seccionales del ICA se recopila información diaria sobre la disponibilidad de agroinsumos y alimentos perecederos, así como el monitoreo de

precios y problemas de transporte. Dicha información es consolidada por la UPRA, quién diariamente publica los precios promedios de los listados de productos de primera necesidad.

4.2 Intervención del departamento de Cundinamarca

El departamento de Cundinamarca a través de la Directora Operativa de la Dirección de Defensa Judicial y Extrajudicial de la Secretaría Jurídica conceptuó a favor del Decreto 186 de 2020.

Para lo anterior, indicó que previo a la expedición del acto administrativo, por medio del oficio No. 94-2020 la Procuraduría 30 Judicial II Ambiental y Agraria de Bogotá requirió al gobernador de Cundinamarca para que informara cada jueves, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica y la medida de aislamiento social preventivo obligatorio en todo el territorio nacional, lo siguiente:

1. Estado de abastecimiento de los mercados regionales y locales y las medidas adoptadas a la fecha.
2. Seguimiento de precios en mercados regionales y locales, medidas adoptadas a la fecha para prevenir acaparamiento y especulación.
3. Protocolos de bioseguridad que se aplican en cadenas de comercialización, centros de acopio y comercialización.
4. Disponibilidad de insumos agropecuarios.
5. Inserción de la producción en la economía campesina, familiar y comunitaria en los circuitos de comercialización regional y fomento de circuitos cortos de comercialización, precisando si existe restricción en la comercialización directa de la producción campesina en los escenarios habituales.
6. Movilidad rural para trabajadores agrarios, productores y cadenas de comercialización.
7. Identificación de la población rural en condiciones de vulnerabilidad precisando la forma en la que se está accediendo a los auxilios y ayudas en el marco de la emergencia sanitaria.
8. Articulación de la economía campesina, familiar y comunitaria, con los programas de asistencia alimentaria que se ejecutan en el marco de la crisis sanitaria.
9. Articulación con las Juntas de Acción Comunal rurales en el marco de la emergencia sanitaria.

Así mismo, mediante el oficio 106-2020 la misma procuraduría instó a la gobernación a crear la mesa departamental de abastecimiento. Indicó que, conforme al anterior requerimiento, se creó la mesa de abastecimiento con varias de las acciones que se solicitaban. Así mismo, que la mesa departamental de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria se creó en coordinación con las decisiones adoptadas sobre el particular por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Rodolfo Zea Navarro, quién el 21 de marzo de 2020 decidió que con las mesas a nivel nacional y departamental se ejecutarían acciones tendientes a garantizar el abastecimiento, la logística y la seguridad alimentaria en el país.

Arguyó que el objeto principal del decreto 186 es que durante el aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el presidente de la República desde el 25 de marzo de 2020 hasta el 11 de mayo de 2020, en los Decretos 457, 531 y 593 de 2020 para prevenir el contagio del covid-19, se garantice que la cadena logística y de producción de alimentos se mantenga, además de evitar el acaparamiento y especulación de precios.

4.3 Concepto del Ministerio Público

El Procurador Judicial 21 II para asuntos administrativos conceptuó en el presente CIL. Solicita declarar no ajustado a derecho, teniendo en cuenta que, como lo dijo el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, **1)** la mesa de abastecimiento departamental únicamente debe ser conformada por miembros del departamento de Cundinamarca y no por autoridades pertenecientes al orden nacional y, **2)** el decreto 186 no se encuentra vigente.

Adicionó que, lo señalado en el CIL objeto de estudio se centra en el Decreto 507 del 1.º de abril de 2020, que adoptó 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, sin embargo, en el decreto no se señaló la creación de una mesa de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en cada departamento.

Indicó que el Decreto Legislativo (sic) 457 de 2020, se encuentra derogado por el artículo 9 del Decreto 531 de 2020, de tal manera que, el decreto objeto de control no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, ni en el marco normativo que se ajuste a derecho.

Señala que de conformidad con Decreto 507 del 1.º de abril de 2020, los precios se fijarán por el Ministerio de Salud Protección Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Que será el DANE quien realice el seguimiento estadístico de los precios, cuya inspección y vigilancia está a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio.

En consecuencia, el agente del ministerio público solicitó se declare no ajustado de derecho mientras surtió efectos jurídicos, teniendo en cuenta que no existe sustento legal y conexidad con las normas en que se basa y el objeto de la norma.

5. DE LAS PRUEBAS DECRETADAS Y ALLEGADAS

Se dispuso en auto del 15 de abril de 2020, requerir al gobernador de Cundinamarca para que allegara al plenario los antecedentes administrativos que fundamentaron la expedición del Decreto 186 de 2020, así como aquellos actos que lo hayan modificado, aclarado o prorrogado.

El departamento allegó:

- Oficio No. 94-2020 del 30 de marzo de 2020, por medio del cual la Procuraduría 30 Judicial II Ambiental y Agraria requiere al gobernador para que informe cada jueves la situación del departamento en relación con los nueve puntos reseñados en la intervención del departamento.
- Oficio No. 106-2020 del 1.º de abril de 2020, por medio del cual la Procuraduría 30 Judicial II Ambiental y Agraria instó al gobernador a crear la mesa de abastecimiento e invitar a un representante de las organizaciones o asociaciones campesinas del departamento.
- Comunicado de prensa en el que el Ministerio de Agricultura indicó que el Gobierno nacional garantizará el abastecimiento, la logística y la seguridad alimentaria en el país.

6. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

6.1 COMPETENCIA

Es competente esta corporación en única instancia, para conocer del medio de control promovido en este asunto, tal como lo establecen los artículos 111, numeral 8.º, 136 y, 151 numeral 14, del CPACA.

En relación con el trámite del control inmediato de legalidad, debe señalarse que atendiendo a lo dispuesto en el inciso del primero del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el fallo debía ser proferido por la Sala Plena, por ello, desde el 30 de junio de 2020 el presente asunto se encontraba registrado para ser discutido por la totalidad de los integrantes, sin que hubiera sido considerado por el pleno de la corporación.

Ahora bien, estando registrado el proyecto para ser considerado por la Sala Plena del Tribunal fue proferida la Ley 2080 del 25 de enero de 2021¹, que en el art. 44 adicionó el párrafo 1 del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, así:

“Parágrafo 1. En los Tribunales Administrativos la sala, subsección o sección dictará la sentencia”

Es decir, el fallo de control inmediato de legalidad, ya no sería proferido por la sala plena, sino por las subsecciones del Tribunal.

Esta situación fue discutida en la Sala Plena del 1.º de febrero de 2021, en la que se acordó que tales asuntos se debían registrar para ser conocidas y decididas por las respectivas salas de decisión, atendiendo la modificación que hizo la Ley 2080 de 2021 a la Ley 1437 de 2011, en relación con la competencia para dictar la sentencia. Por tal motivo, es competente esta sala de decisión para proferir sentencia en el presente asunto.

6.2 PROBLEMAS JURÍDICOS PLANTEADOS

Corresponde a la Sala de decisión determinar si:

6.2.1 ¿La mesa departamental de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria, creada en el Decreto 186 de 2020 por el gobernador de Cundinamarca es el instrumento necesario para dar cumplimiento al Decreto Legislativo 507 de 2020?

6.2.2 En caso de darse una respuesta afirmativa, se deberá establecer si, ¿el gobernador de Cundinamarca podía llamar a conformar la mesa departamental al Ministro de Agricultura?

6.3 TESIS DE LA SALA

El Decreto 186 del 6 de abril de 2020 expedido por el gobernador de Cundinamarca se encuentra parcialmente ajustado a derecho, toda vez que: **(i)** no podía incluir en la conformación de la mesa al Ministro de Agricultura, **(ii)** sin embargo, en lo restante el decreto fue expedido por la autoridad competente; **(iii)** respetando los requisitos de forma; **(iv)** guarda una estrecha relación de conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de estado de excepción y a los efectos nocivos que pretende evitar; **(v)** las medidas que en él se adoptan son proporcionales a la gravedad de los hechos que busca conjurar y, **(vi)** además, es transitoria.

¹ “Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción” La fecha de publicación de la ley fue el 25 de enero de 2021.

7. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLE

7.1 Del control inmediato de legalidad

De conformidad con el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República podrá declarar el estado de emergencia, en aras de contar con todas las herramientas necesarias para conjurar aquellos estados que perturben, amenacen o alteren grave e inminentemente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública, con la finalidad de salvaguardar los intereses superiores de la comunidad.

El mencionado precepto también otorga la facultad al presidente para que, con la firma de todos los ministros, dicte decretos con fuerza de ley, con la única finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. De dicha prerrogativa debe hacerse uso respetando los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, las reglas de derecho internacional humanitario, el normal funcionamiento de las ramas del poder público y los órganos del Estado.

La Constitución Política y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), contemplaron varios mecanismos de control de las decisiones adoptadas en virtud del estado de emergencia, con la finalidad de verificar tanto formal como materialmente, que se cumplan los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio. Uno de ellos, es el control inmediato de legalidad, contemplado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, que es del siguiente tenor literal:

“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”.

En este punto es menester precisar, que el anterior precepto se replica en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado ha sostenido que el propósito de este medio de control es: “verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos”².

Dicha corporación también ha indicado, de manera reiterada³, que el referido control se caracteriza por ser:

(i) Jurisdiccional: se resuelve mediante un proceso judicial y se materializa con una sentencia.

² C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00279, Sep. 26/2019. M.P. Hernando Sánchez Sánchez

³ C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00411, Nov. 23/2010. M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila

(ii) Integral: el acto objeto de control se confronta con los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción, la Ley 137 de 1994, el decreto de declaratoria de estado de excepción y los decretos con carácter legislativo expedidos por el Gobierno nacional⁴, aunado a que se analiza la eventual transgresión del ordenamiento jurídico en los aspectos que sean objeto de estudio⁵.

En reciente sentencia del 11 de mayo de 2020, el Consejo de Estado señaló que el control inmediato de legalidad: “es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de excepción”⁶.

(iii) Autónomo: no es menester que previamente se efectúe el control de constitucionalidad de los decretos legislativos desarrollados.

(iv) Inmediato: una vez sea proferido el acto, la autoridad administrativa debe remitirlo al juez competente, sin que para ello sea indispensable su publicación o se requiera de formulación de demanda.

(v) Oficioso: en caso de que la autoridad administrativa omita su obligación de remitir el acto, al juez de lo contencioso administrativo le corresponde aprehender su conocimiento.

(vi) Cosa juzgada relativa: el control inmediato de legalidad no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de las normas superiores, razón por la cual la cosa juzgada opera sólo frente a los ítems analizados y decididos en la sentencia.

(vii) Compatible o coexistente con las causas ordinarias: toda vez que los actos generales que desarrollen decretos legislativos expedidos con ocasión de un estado de excepción, también podrán ser demandados a través de los medios ordinarios de control⁷, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

(viii) Participativo: los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o atacando la legalidad del acto administrativo objeto de control

Finalmente, es oportuno indicar que son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: **(i)** que se trate de un acto de contenido general, **(ii)** que el mismo se haya dictado en ejercicio de una función administrativa y **(iii)** que tenga como fin desarrollar uno o más decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

7.2 De la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica

El presidente de la República junto con todos los ministros, a través del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, al considerar que las medidas a disposición del Banco de la República y el Gobierno nacional eran insuficientes para conjurar los efectos que en la salud pública, el empleo, el ingreso básico de los

⁴ C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00196, Nov. 23/2010. M.P. Ruth Stella Correa Palacio

⁵ C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00452, Feb. 22/2011. M.P. Mauricio Torres Cuervo

⁶ C.E., Sala Especial de Decisión. 2020-00944, May. 11/2020 M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁷ C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00388, May. 31/2011. M.P. Gerardo Arenas Monsalve

colombianos, la estabilidad económica de los trabajadores y de las empresas, la actividad económica de los trabajadores independientes y la sostenibilidad fiscal de la economía, producía la pandemia originada por la propagación del covid-19, razón por la cual era menester acudir a las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 215 de la Constitución Política.

Según se expuso en el mencionado decreto, las facultades fueron otorgadas concretamente para de los recursos y mecanismos que allí relacionó.

Es importante señalar que, mediante la sentencia C-145 de 2020⁸ la Corte Constitucional declaró exequible el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”, por considerar que, “el presidente de la República junto a quienes integran el Gobierno Nacional, lejos de haber incurrido en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto, ejercieron apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución.”⁹

Posteriormente, el Gobierno nacional profirió el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, por un término de 30 días calendario. El anterior decreto, fue declarado exequible en sentencia C-307 de 2020¹⁰.

7.3 Decreto 507 del 1.º de abril de 2020

Mediante el citado decreto legislativo, el Gobierno nacional adoptó medidas para favorecer el acceso a 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.

Lo anterior, en tanto que, el DANE remitió un informe a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República en el que se evidencia un alza de precios en algunos de los productos de la canasta familiar básica en la semana del 21 al 25 de marzo de 2020.

Se adujo que, la Organización Internacional del Trabajo – OIT, instó a los Estados a adoptar medidas urgentes para: **(i)** proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generadas por el coronavirus covid-19; **(ii)** proteger a los trabajadores en lugar de trabajo; **(iii)** estimular la economía y empleo, y **(iv)** los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que con el fin de evitar que se generen precios significativamente altos durante la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, para productos de primera necesidad decretó:

1. El Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fijarán los listados de productos de primera necesidad en el marco de sus competencias sectoriales.
2. El DANE hará seguimiento cada cinco días de los precios de los listados de los productos de primera necesidad, entregando un reporte semanal a la Superintendencia

⁸ C. Const., Sent. C-145, May. 20/2020, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-declaratoria-de-estado-de-emergencia-en-Colombia-est%C3%A1-ajustada-a-la-Constituci%C3%B3n-8904>

¹⁰ C. Const. Sent. C-307, Agust. 20/2020. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

de industria y Comercio con la identificación de eventuales variaciones significativas y atípicas en los precios.

3. El DANE publicará cada cinco días los precios promedio de los listados de productos de primera necesidad, en función de sus respectivos canales de comercialización.
4. La SIC ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control previstas en la Ley 1340 de 2009 y la Ley 1480 de 2011.
5. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo, darán aplicación a los artículos 60 y 61 de la Ley 81 de 1988 con el fin de prevenir especulación, acaparamiento y usura.
6. Los gobernadores y alcaldes del país deben apoyar la función de inspección, vigilancia y control, mediante el reporte a la SIC de aquellas eventuales variaciones significativas y atípicas en los productos.
7. Vigencia: mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción declarado mediante Decreto 417.

El mencionado decreto fue revisado por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-178 del 17 de junio de 2020¹¹, que declaró exequibles los artículos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º y 6.º, y condicionalmente exequible el artículo 7.º, en el entendido que las medidas adoptadas estarán vigentes durante el año siguiente a la declaratoria del estado de emergencia económica y social, según lo dispuesto por el Decreto 417 de 2020; así concluyó:

“158. La revisión de constitucionalidad condujo a la Corte a concluir que el Decreto 507 de 2020 satisface los requisitos formales que la Constitución establece y que las medidas orientadas a favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, así como a medicamentos y dispositivos médicos, tienen relación directa con las causas que motivaron la declaración del Estado de Emergencia Económica y Social, mediante el Decreto 417 de 2020.

159. Las medidas adoptadas se ajustan a lo establecido en el artículo 334 de la Constitución que le asigna al estado la dirección general de la economía, permitiéndole intervenir, “por mandato de la ley”, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, con la finalidad de racionalizar la economía y de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida, la distribución equitativa de las oportunidades, así como dar pleno empleo y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos.

160. En el marco de la emergencia económica declarada y dada la medida de confinamiento dispuesta para prevenir el contagio y la expansión del coronavirus, resulta constitucionalmente válido que el Gobierno nacional haya dispuesto en el decreto revisado los mecanismos destinados a la regulación de los precios de los productos de primera necesidad, a impedir el alza desmesurada de su valor y a evitar el acaparamiento y la usura, a fin de garantizar el funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria y la adecuada provisión de los medicamentos y dispositivos médicos indispensables.

161. Las medidas de inspección, vigilancia y control de los precios correspondientes a los productos básicos de la canasta familiar, dirigidas

¹¹ C. Cons., Sent. C-178, jun. 17/2020. M.P Antonio José Lizarazo Ocampo

a evitar las alteraciones con impactos negativos en el bienestar de las personas y, especialmente, de aquellas afectadas por la precariedad de sus ingresos, combinan la actuación que en sus respectivos ámbitos deben desarrollar los Ministerios de Salud y Protección Social, de Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, la Superintendencia de Industria y Comercio, los gobernadores y los alcaldes.

162. La Corte estimó que la normatividad examinada conforma un sistema a partir de mecanismos existentes, cuya integración y coordinación permite, en el marco del estado de emergencia declarado, garantizar el acceso de los habitantes del territorio nacional y, en particular, de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica y a los medicamentos y dispositivos médicos, pues la sola existencia de mecanismos jurídicos ordinarios no implica que cada uno y por separado sea apto para brindar las respuestas exigidas en situaciones de crisis institucional.

163. En tales condiciones, procede que los poderes extraordinarios surgidos al amparo del estado de emergencia sean utilizados para producir las adaptaciones necesarias y generar mecanismos adecuados a las circunstancias excepcionales, a partir de instrumentos ya existentes en el ordenamiento jurídico, cuya integración y coordinación potencia la capacidad de una respuesta institucional a la situación crítica que, además, pueda darse de inmediato y con rapidez, conforme lo requieren las circunstancias inusuales generadas por la actual pandemia.

164. Respecto del artículo 7º, la Corte encuentra indispensable condicionar su exequibilidad a que se entienda que el decreto revisado estará vigente durante un año, contado desde su expedición, ya que la expresión “producirá efectos mientras perduren las causas que motivaron las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” no determina con claridad el tiempo de su vigencia, siendo, por tanto, indispensable fijar, de acuerdo con la jurisprudencia, un término de vigencia que impida la institucionalización de las medidas adoptadas y circunscriba la posibilidad de su ejercicio a las circunstancias excepcionales en las que tuvieron su origen.”

8. CASO CONCRETO

Previo a determinar si el Decreto 186 del 6 de abril de 2020, proferido por el gobernador de Cundinamarca se encuentra ajustado a derecho, la Sala procede a verificar los requisitos de procedencia del presente medio de control.

8.1 Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad

8.1.1 Que se trate de un acto de contenido general

Revisado el contenido del Decreto 186 del 6 de abril de 2020, cuyo articulado fue resumido en el acápite de antecedentes de esta providencia, se evidencia que a través del mismo se adoptó la mesa departamental de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el departamento de Cundinamarca, con el propósito de:

- i) Garantizar el normal abastecimiento de los alimentos en todo el territorio cundinamarqués.
- ii) Que no se presente acaparamiento o especulación de precios.
- iii) Hacer seguimiento, evaluación y control de la cadena de producción, distribución y suministro de alimentos e insumos de primera necesidad.
- iv) Recolectar denuncias sobre acaparamiento o especulación para reportarlas ante la autoridad competente.

Así pues, resulta claro que dichas medidas son de carácter general, pues cobijan, sin distinción alguna, a la totalidad de los cundinamarqueses, razón por la cual se encuentra satisfecha la primera de las exigencias.

8.1.2 Dictado en ejercicio de la función administrativa

En relación con el segundo requisito, la Sala debe indicar que lo encuentra acreditado, toda vez que de conformidad con el numeral 2.º del artículo 305 de la Constitución Política, el gobernador debe dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar como gestor y promotor del territorio.

Por tal razón, se colige que el gobernador de Cundinamarca, en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa, expidió el Decreto No. 186 del 6 de abril de 2020.

8.1.3 Que tenga como fin desarrollar uno o más decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional durante un estado de excepción

Como se refirió en el acápite de antecedentes de esta providencia, el Decreto 186 del 6 de abril de 2020 tuvo como fundamento el Decreto 507 del 1.º de abril de 2020, por medio del cual el Gobierno nacional adoptó 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 declarada mediante el Decreto 417 de 2020, es decir, tiene por finalidad el desarrollo de un decreto legislativo.

Ahora bien, el determinar si la autoridad administrativa respetó la competencia allí concedida o se extralimitó al ejercer la misma, es una cuestión que corresponde al fondo del asunto.

En tal entendido, verificado el cumplimiento de la totalidad de los presupuestos de procedibilidad, la Sala continúa con el correspondiente estudio de legalidad del decreto objeto de control.

8.2 Requisitos formales

8.2.1 Competencia

Con la finalidad de establecer si el gobernador de Cundinamarca actuó dentro de las competencias que le otorga el ordenamiento jurídico, en especial el Decreto 507 de 2020, se debe indicar que el mencionado decreto ordenó a los alcaldes y gobernadores apoyar la función de inspección, vigilancia y control mediante el reporte a la SIC.

8.2.2 Formalidades no sustanciales

Se evidencia que, el Decreto 186 del 6 de abril de 2020 cumple la totalidad de exigencias no sustanciales, puesto que tiene elementos que facilitan su individualización (número,

fecha y autoridad que lo expide), identifica las facultades que se ejercen, expone las consideraciones y consta de una parte resolutive.

8.3 Requisitos sustanciales

8.3.1 Conexidad

Corresponde a la Sala verificar que las medidas adoptadas a través del acto objeto de control inmediato de legalidad, guarden relación con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de estado de excepción y los efectos nocivos que pretende evitar, lo que también debe acontecer en relación con el decreto legislativo que desarrolla.

En palabras del Consejo de Estado:

“Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.¹²”

Ahora bien, como fundamento del Decreto 417 de 2020, a través del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, se indicó que el brote de coronavirus covid-19 configura una pandemia que representa una amenaza global a la salud pública con afectaciones al sistema económico. En este decreto se indicó que se adoptarían medidas necesarias con el fin de mitigar el impacto negativo ante el reporte de contagiados en el país, y así garantizar la debida prestación en salud, en servicios públicos y conjurar los efectos negativos en la actividad económica de los trabajadores y empresas, de los trabajadores independientes y la sostenibilidad fiscal de la economía.

Así mismo, en los considerandos se indicó que se declaraba el estado de excepción, con el fin de garantizar la suficiencia y accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para la subsistencia de la población. Para ello, dispuso que el Gobierno nacional adoptará las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

A su vez, en el Decreto 507 de 2020 se consideró que el Estado tiene la facultad de intervenir en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes para mejorar la vida de los habitantes, y así asegurar que todas las personas tengan acceso al conjunto de bienes y servicios básicos, en especial, las de menores ingresos. Por lo tanto, adoptó medidas extraordinarias con el fin de evitar que se generen alzas y precios significativamente altos, así como el acaparamiento de productos y bienes de primera necesidad. Lo anterior, con el fin de que las cosas se mantengan en el mismo estado en el que se encontraban antes de la declaratoria de emergencia, económica, social y ecológica.

En tal medida, se concluye que el Decreto 186 del 6 de abril de 2020 de la gobernación de Cundinamarca guarda una correlación directa con el Decreto 507 que buscó garantizar el normal abastecimiento de bienes y servicios básicos en condiciones normales durante el estado de excepción, controlar la cadena de producción, asegurar las condiciones logísticas para el transporte de los productos, y recolectar denuncias e información sobre

¹² C.E., Sala Plena, Sent. 2015-02578, May. 24/2016. M.P. Guillermo Vargas Ayala

acaparamiento de precios o variaciones significativas y atípicas para el reporte a la entidad competente.

8.3.2 Proporcionalidad

De conformidad con el artículo 13 de la Ley 137 de 1994, las medidas expedidas durante los estados de excepción deben guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

En el caso bajo estudio se busca conjurar el impacto económico y garantizar el normal abastecimiento de los alimentos en todo el territorio Cundinamarqués, y con ello, evitar que se presente acaparamiento o especulación de precios en el sector. Para una mayor claridad se analizarán cada uno de los artículos del Decreto 186, con el fin de dar respuesta a los problemas jurídicos planteados:

Artículo Primero	Análisis
<p>ARTÍCULO PRIMERO. - CREACIÓN Y NATURALEZA: Créese la Mesa Departamental de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria en el Departamento de Cundinamarca, la cual se encargará del 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 declarado por el Gobierno Nacional.</p>	<p>Este artículo cumple con el requisito de proporcionalidad, teniendo en cuenta que al crear una mesa de abastecimiento y seguridad alimentaria tiene relación directa y específica con el Decreto 507 de 2020, tendiente a mitigar el impacto económico, social de la pandemia y garantizar el flujo de abastecimiento a toda la población.</p>

Artículo Segundo	Análisis
<p>ARTÍCULO SEGUNDO. - CONFORMACIÓN: La Mesa Departamental de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria en el Departamento de Cundinamarca, estará conformada de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> -El (la) Ministro de Agricultura o su delegado(a). -El (la) secretario (a) de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado(a), quien la presidirá. -El (la) secretario (a) de Gobierno o su delegado(a). -El (la) secretario (a) de Competitividad y Desarrollo Económico o su delegado(a). - El (la) secretario (a) de Integración Regional o su delegado(a). - El (la) secretario (a) de Salud o su delegado(a). 	<p>1. La conformación de la mesa de abastecimiento y seguridad alimentaria del departamento, no puede estar conformada por el Ministro de Agricultura, teniendo en cuenta que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las funciones de los jefes de las carteras ministeriales están establecidas en el artículo 208 de la Constitución Política - A su vez, el artículo 61 de la Ley 489 de 1998 determina que las funciones de los ministros serán señaladas por la constitución, ley o por delegación del presidente, y en el caso del Ministro de Agricultura, se encuentran establecidas en el artículo 3.º del Decreto 1985 de 2013¹³. <p>Situación que no ocurre en el presente caso, pues no se encuentra dentro de las</p>

¹³ Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.

- El (la) Jefe Oficina Asesora de Planeación Agropecuaria, quien será el coordinador técnico de la Mesa y quien se apoyará en los directores operativos subregionales de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural del Departamento, para crear las mesas de abastecimiento y seguridad alimentaria en ese ámbito territorial y en el nivel municipal.

PARÁGRAFO PRIMERO: Serán invitados permanentes a la Mesa con un (1) representante los siguientes sectores:

-Un representante de una agremiación de productores de bienes que se originen en el Departamento de Cundinamarca (Fedepanela, Fedecafé, Fedepapa, etc.).

- Un representante de los distribuidores logísticos - transportadores.

- Un representante de los aliados comerciales del Departamento (Corabastos, empresas de productos lácteos, etc.).

- Un representante de las organizaciones o asociaciones campesinas del Departamento de Cundinamarca.

- Un representante de la Secretaria de Desarrollo Económico del Distrito.

-Un representante del Departamento de Policía de Cundinamarca.

-Un representante de la Fiscalía General de la Nación.

PARÁGRAFO SEGUNDO: La Mesa de coordinación podrá contar con el apoyo y acompañamiento de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATA), ICA regional, Agencia Nacional de Desarrollo Rural - ADR regional y Agrosavia.

PARÁGRAFO TERCERO: Las acciones que se adelanten se coordinarán con los secretarios municipales de gobierno, secretarios de agricultura o desarrollo económico y/o quien haga sus veces.

funciones constitucionales y tampoco se delegó por parte del presidente de la República su participación en la conformación de la mencionada mesa.

De igual forma, el ministro podría ser participe de la mesa departamental, pero obteniendo un concepto previo que le permitiera su inclusión, situación que no se demostró, y que el ministerio afirmó que no se solicitó.

En consecuencia, habrá que declararse no ajustado a derecho ese punto.

2. En relación con los demás integrantes de la mesa departamental, debe indicarse que dichos funcionarios se hacen necesarios para realizar políticas, planes y programas que permitan dar cumplimiento a los Decretos 417 y 507, en relación con la garantía y accesibilidad de la canasta básica familiar, y bienes e insumos de primera necesidad, en especial a la población más necesitada.

3. Así mismo, en lo que tiene que ver con los invitados permanentes a la mesa, se hacen indispensables, teniendo en cuenta que son los actores directamente afectados a raíz de la pandemia, por ejemplo, los productores, comerciantes y distribuidores de alimentos.

Así, se garantiza el fin del Decreto 507, esto es, contar con la disponibilidad suficiente y estable de alimentos para la población y el suministro de bienes agropecuarios desde el campo a los municipios, evitando la especulación y el acaparamiento de precios.

La creación de esta mesa garantiza la coordinación con el nivel nacional, que en cabeza del Ministerio de Agricultura lidera una mesa nacional con el mismo fin, esto es, proveer los recursos necesarios a toda la población colombiana¹⁴.

No puede perderse de vista que ante la situación de emergencia que vive

¹⁴<https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Ministro-de-Agricultura-da-parte-de-tranquilidad-por-abastecimiento-de-alimentos-en-el-pa%C3%ADs-durante-esta-cuarentena.aspx>

	<p>actualmente el país por causa de la covid-19, se han visto afectados todos productores, distribuidores y transportadores, por ello, la creación de la mesa sirve como una estrategia para mitigar el impacto económico y prevenir el acaparamiento de alimentos e insumos de primera necesidad.</p>
--	--

Artículo Tercero	Análisis
<p>ARTÍCULO TERCERO. - FUNCIONES: La Mesa Departamental de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria en el Departamento de Cundinamarca, tendrá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Planear y ejecutar acciones encaminadas a incentivar la producción agropecuaria en el Departamento con el propósito de garantizar el abastecimiento de alimentos para los habitantes del territorio Departamental. 2. Realizar seguimiento a la disponibilidad y abastecimiento de alimentos e insumos de primera necesidad en el Departamento en coordinación con el Gobierno Nacional. 3. Asegurar las condiciones logísticas y de seguridad que permitan el transporte de los productos agropecuarios para garantizar la seguridad alimentaria del Departamento. 4. Establecer, conforme a los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 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 Departamento y reportarlo a la autoridad competente. Para el cumplimiento de esta función contará con el apoyo de la Policía Nacional. 7. Reportar a la Superintendencia de Industria y Comercio las variaciones 	<p>Como se observa, las funciones de la mesa están intrínsecamente conectadas con el objeto a desarrollar.</p> <p>Lo anterior, teniendo en cuenta que la gobernación debe propender por elaborar acciones que permitan facilitar el abastecimiento en el marco de la emergencia sanitaria para el departamento de Cundinamarca.</p> <p>También, realizar la debida coordinación con el Gobierno nacional, reportando cualquier aumento significativo de precios y dando cumplimiento al Decreto 507, que ordenó a los alcaldes y gobernadores apoyar la función de inspección, vigilancia y control, mediante el reporte a la SIC.</p> <p>Así mismo, en cumplimiento del Decreto 507 una de las funciones de la mesa es realizar el seguimiento a la disponibilidad y abastecimiento de alimentos e insumos de primera necesidad, situación que se encuentra en sintonía con el decreto legislativo, más aún cuando el Ministerio de Agricultura profirió la Resolución No. 078 del 7 de abril de 2020¹⁵ fijando el listado de productos de primera necesidad en la emergencia económica y ecológica.</p> <p>De otro lado, tiene como función garantizar la logística que permita el transporte de los productos y bienes a nivel departamental, velando por la correcta distribución; función que no es ajena a la órbita del decreto legislativo, en tanto que, con esto se garantiza la seguridad alimentaria en la población.</p>

¹⁵ Por medio de la cual se fija el listado de productos de primera necesidad, mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria de la Emergencia Económica, y Ecológica

significativas y atípicas en los precios de los productos.

8. 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 PRIMERO. La Mesa Departamental de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria en el Departamento de Cundinamarca, contará con un equipo técnico - profesional que garantice su operatividad, así como con las condiciones logísticas requeridas para ello. Sus integrantes deberán adoptar las medidas administrativas pertinentes para dar cumplimiento a lo anterior.

El gobernador no excede las facultades ni se arroga funciones diferentes a las de la ley (artículos 76 y 77 de la Ley 1480 de 2011). Por ello, ante las denuncias y variaciones significativas y atípicas en los precios de los productos, el gobernador podrá, además de hacer uso de competencias ordinarias, dar cumplimiento al artículo 6.º del Decreto Legislativo 507 y, dar traslado a la SIC.

Entiéndase que, como lo mencionó la sentencia de constitucionalidad, dichos reportes a las SIC no despojan al gobernador de su competencia ordinaria¹⁶.

La mesa creada por el gobernador se originó como instrumento en aras de facilitar la toma de decisiones a nivel departamental, incluyendo a todos los actores involucrados en la cadena de producción, y así buscar mecanismos que permitan reducir el impacto cambiario, económico y social en la población Cundinamarqués.

Dichas medidas se encuentran en armonía con lo analizado por la Corte Constitucional en sentencia C-178 de 2020, al señalar que, la coordinación e integración de varias entidades, como lo son, los Ministerios de Salud y Protección Social, de Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, la Superintendencia de Industria y Comercio, los gobernadores y los alcaldes, se realizó con el ánimo de tener una herramienta eficaz para brindar soluciones prontas a la crisis que atraviesa el país con ocasión al covid-19, pues "la sola existencia de mecanismos jurídicos ordinarios no implica que cada uno y por separado sea apto para brindar las respuestas exigidas en situaciones de crisis institucional."¹⁷

¹⁶ C.Cons., Sent. C-178, jun. 17/2020. M.P Antonio José Lizarazo Ocampo, en lo pertinente se mencionó "... El cumplimiento de estas funciones ordinarias no se opone al deber de emitir los reportes que, con destino a la Superintendencia de Industria y Comercio, el artículo 6º del Decreto 507 de 2020 les impone a las mencionadas autoridades del orden territorial, luego no hay lugar al condicionamiento solicitado"

¹⁷ C.Cons., Sent. C-178, jun. 17/2020. M.P Antonio José Lizarazo Ocampo

	<p>Por tanto, la mesa de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria guarda proporción con el Decreto Legislativo 507 de 2020, teniendo en cuenta que está intrínsecamente relacionada con el abastecimiento de alimentos que se pretende salvaguardar.</p>
--	--

Artículos cuarto y quinto	Análisis
<p>ARTÍCULO CUARTO. - REUNIONES VIRTUALES: La Mesa Departamental de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria en el Departamento de Cundinamarca, 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 sí lo consideren pertinente, reuniones que se llevarán a cabo de forma virtual.</p> <p>ARTÍCULO QUINTO. - REGLAMENTO INTERNO: La Mesa Departamental de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria en el Departamento de Cundinamarca podrá darse su propio reglamento interno.</p>	<p>Estos dos artículos cumplen con la proporcionalidad, en la medida que son decisiones en desarrollo de las funciones de la mesa y la forma de organización de la misma.</p>

Artículo sexto	Análisis
<p>ARTÍCULO SEXTO: El presente Decreto rige a partir de publicación y estará vigente hasta la fecha de levantamiento del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y sus eventuales prórrogas.</p>	<p>Ahora bien, las medidas adoptadas a través del Decreto 186 de 2020 son de carácter temporal, pues conforme a lo enunciado, solo serían efectivas durante la vigencia del Decreto 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.</p> <p>Sin embargo, este artículo debe ser analizado en armonía con la sentencia C-178 de 2020¹⁸ que se pronunció sobre la vigencia de las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 507 de 2020.</p> <p>Sobre este aspecto en particular, la Corte Constitucional señaló que el motivo que dio lugar a la expedición del Decreto Legislativo 507, fue “la medida de aislamiento preventivo”, toda vez que, se presentó una demanda en los hogares de Colombia para la adquisición de productos de primera necesidad, generando así un alza en los precios.</p>

¹⁸ C.Cons., Sent. C-178, jun. 17/2020. M.P Antonio José Lizarazo Ocampo

	<p>Teniendo en cuenta lo anterior, considero que dichas medidas deberán entenderse vigentes durante el año siguiente a la declaratoria del estado de emergencia económica y social, declarada mediante el Decreto 417 de 2020, para asegurar los fines para los cuales fue proferido, de ahí la declaratoria condicionada del art. 7.º del Decreto 507.</p> <p>En consecuencia, las medidas adoptadas a través del Decreto 186 de 2020 proferido por el gobernador de Cundinamarca, deben entenderse que tienen vigencia mientras surta efectos el Decreto 507 de 2020, pues una vez pierda vigencia el decreto legislativo, desaparecen las causas que lo originaron. De ahí que se deba declarar la vigencia condicionadamente.</p>
--	---

9. CONCLUSIÓN

El Decreto 186 del 6 de abril de 2020, expedido por el gobernador de Cundinamarca en vigencia del Decreto Legislativo 507 de 2020, se encuentra parcialmente ajustado a derecho, toda vez que: **(i)** no podía incluir en la conformación de la mesa al Ministro de Agricultura, **(ii)** sin embargo, en lo restante, se tiene que el decreto fue expedido por autoridad competente; **(iii)** respetando los requisitos de forma; **(iv)** guarda una estrecha relación de conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de estado de excepción y a los efectos nocivos que pretende evitar; **(v)** las medidas que en él se adoptan son proporcionales a la gravedad de los hechos que busca conjurar y, **(vi)** además, son transitorias, en el entendido que se encuentra atado a la vigencia del Decreto Legislativo 507 de 2020, en los términos indicados por la corte Constitucional en la sentencia C-178 de 2020.

10. DECISIÓN DE ÚNICA INSTANCIA

De conformidad con los argumentos expuestos en la presente providencia, la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declarará parcialmente ajustado a derecho el Decreto No. 186 del 6 de abril de 2020, expedido por el gobernador de Cundinamarca.

11. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "E", administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar la ilegalidad parcial del artículo segundo del Decreto 186 del 6 de abril de 2020, en cuanto incluyó la participación del Ministro de Agricultura en la

conformación de la mesa departamental de coordinación para el abastecimiento y la seguridad alimentaria, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la sentencia.

SEGUNDO: Entiéndase que las medidas adoptadas por el Decreto 186 del 6 de abril de 2020, proferido por el gobernador de Cundinamarca, estarán vigentes mientras surta efectos el Decreto 507 de 2020, de conformidad con las consideraciones de la presente decisión.

TERCERO: DECLÁRESE AJUSTADO A DERECHO en lo restante, el Decreto No. 186 del 6 de abril de 2020 proferido por el gobernador de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, respecto a los puntos analizados, por lo que el acto administrativo aquí estudiado puede ser objeto de debate posterior de legalidad a través de los medios del control ordinarios contemplados para el efecto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

QUINTO: Ordenar a la Secretaría de esta Subsección que notifique la presente providencia por vía electrónica al: **1)** gobernador de Cundinamarca, **2)** al delegado del Ministerio Público y, **3)** se publique en las páginas web de la Rama Judicial - Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de la gobernación de Cundinamarca, la decisión aquí adoptada.

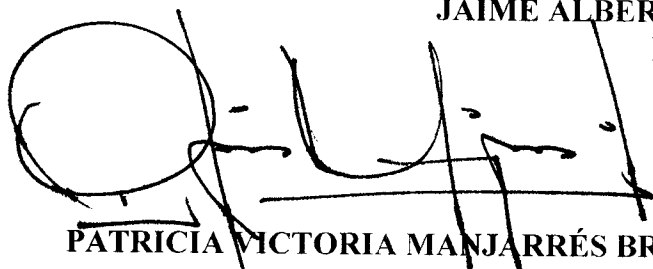
SEXTO: Una vez en firme esta providencia, por la secretaría archívense las presentes diligencias, previas las constancias correspondientes en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

Esta providencia, fue estudiada y aprobada en sesión Sala de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Magistrado



PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada



RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON
Magistrado

*Safvamento
de Voto*