



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación: 11001-03-15-000-2020-01059-00
Asunto: Resolución 0006 de marzo 25 de 2020 de la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender

AVOCA CONOCIMIENTO

El presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, expidió el Decreto 417 de marzo 17 de 2020 mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis derivada de la pandemia del coronavirus COVID- 19.

A través del Decreto 457 de marzo 22 de 2020, el Gobierno Nacional impartió instrucciones para el manejo de la emergencia sanitaria derivada de la referida pandemia.

En virtud de dicha normativa, el director de la Unidad Administrativo Especial para la Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender dictó la Resolución 0006 de marzo 25 de 2020, por la cual modificó transitoriamente los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado como consecuencia de la pandemia COVID-19.

CONSIDERACIONES

El control inmediato de legalidad es el instrumento a través del cual la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo revisa de manera automática la legalidad de las decisiones de carácter general que son dictadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los decretos legislativos con el fin de verificar que estén conformes con los fines del estado de excepción de que se trate y no desborden las facultades de la administración.





Se trata de una figura excepcional y específica que implica que las autoridades administrativas que profieran actos administrativos de contenido general en el marco de los decretos legislativos expedidos durante la vigencia de un estado de excepción remitan sus decisiones a la autoridad judicial para su revisión y en caso de que no lo hagan, que la misma autoridad lo haga de manera oficiosa, según lo previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Su ejercicio no impide que la medida objeto de control se materialice, toda vez que en el marco de los estados de excepción normalmente se requiere la adopción de decisiones urgentes que conlleven a mitigar la situación de emergencia que deriva su declaratoria.

Al respecto, la Sala Plena de esta Corporación ha dicho:

“1.1.- El instrumento del control inmediato de legalidad, (...), representa un complemento indispensable de aseguramiento, en el ámbito administrativo, de la racionalidad y razonabilidad del ejercicio de las atribuciones que el ordenamiento constitucional confiere en ese contexto al Gobierno Nacional, adjunto al control constitucional distintivo que tiene lugar respecto del acto declaratorio del estado de excepción y los decretos legislativos dictados en desarrollo de este.

1.2.- Se trata de un control jurisdiccional sui generis posterior a la expedición del acto, regido por las notas de oficiosidad e integridad, llamado a ser ejercido respecto de una cierta clase de decisiones de las autoridades que se determinan según el alcance, la función y la finalidad perseguida.

1.3.- La revisión judicial es posterior a la expedición del acto y de ahí se desprenden dos características relevantes de este instituto procesal: la activación del juicio inmediato de legalidad no altera la eficacia normativa de las disposiciones objeto de control, las mismas tienen plena vocación de ser ejecutadas y exigidas hasta tanto la autoridad judicial disponga cosa diferente. Ligado a ello la jurisprudencia ha sostenido que basta la expedición del acto para que se ponga en marcha este juicio, de suerte que no sea requerimiento su publicación, pues se sabe que este es un aspecto que dice relación ya con su oponibilidad y exigibilidad, que no su existencia.

1.4.- Se dijo que el control es oficioso y con ello se quiere significar que la revisión jurisdiccional procede ope legis, sin demanda de parte para su activación, por cuanto la Ley ha fijado en cabeza de la autoridad que expidió el acto el deber perentorio de remitirlo en el término de cuarenta y ocho horas (48) al Juez Administrativo para que este avoque conocimiento del asunto y lleve hasta su culminación el trámite procesal pertinente. Inclusive,





el Juez puede aprehender conocimiento del acto si en aquél término la autoridad administrativa no lo ha remitido para tales fines¹.

1.5.- La materia del juicio la compone el acto revisado y los principios, reglas y valores que estructuran el sistema jurídico vigente, de suerte que la revisión judicial se extiende a lo largo de todo el entramado normativo en orden a auscultar las cuestiones formales y sustanciales a las que está sujeto el acto o sobre las que impacta su contenido normativo, de ahí que se diga que el juicio es íntegro o completo, por cuanto no hay puntos vedados al pronunciamiento judicial.

1.6.- En cuanto a los efectos de la decisión de fondo que se dicte en este tipo de actuaciones judiciales, estos, prima facie, serán los propios de la cosa juzgada absoluta en razón al escrutinio exhaustivo que está llamado a ejercer el Juez.

1.7.- No obstante, la jurisprudencia ha advertido el excepcionalísimo evento de admitir que el acto revisado sea objeto de ulteriores enjuiciamientos de nulidad (ya, en esos casos, promovidos por parte interesada) en relación a problemas jurídicos que no fueron abordados por la judicatura a la hora del control oficioso^{2, 3}.

Entonces, el control inmediato de legalidad es un mecanismo independiente al que adelanta la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos que expide el ejecutivo en vigencia de los estados de excepción, pues se refiere a la normativa que se dicta por parte de las autoridades administrativas precisamente en desarrollo de dichos decretos legislativos.

Por esta razón que se considera *"como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional)"⁴.*

Frente a su objeto, esta Corporación ha sostenido de tiempo atrás:

¹ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 16 de junio de 2009, Exp. 11001-03-15-000-2009-00305-00.

² Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencias de 7 de febrero de 2000, Exp. CA-033; de 20 de octubre de 2009, Exp. 11001-03-15-000-2009-00549-00; de 5 de marzo de 2012, Exp. 11001-03-15-000-2010-00369-00 y de 8 de julio de 2014, Exp. 11001-03-15-000-2011-01127-00.

³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente: 11001-03-15-000-2010-00221-00. Providencia del 22 de mayo de 2018. M.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.





“En efecto, se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

Se debe pues analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.

Entonces, éste supone el examen de lo relativo a la “competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción”⁵.⁶

Actualmente⁷, este mecanismo se encuentra regulado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en los siguientes términos:

“CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.”

De acuerdo con la norma, el control inmediato de legalidad procede contra las decisiones de la administración que reúnan ciertas características a saber:

1. Que sean medidas de carácter general, lo que excluye del ámbito de control a los actos administrativos de carácter particular y concreto.

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente: 11001-03-15-000-2010-00390-00. Providencia del 15 de octubre de 2013. M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

⁷ El antecedente normativo del mecanismo estaba previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.





2. Que sean dictadas en ejercicio de funciones administrativas.
3. Que sean expedidas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Para que el mecanismo de control resulte procedente se requiere de la concurrencia de los tres elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto se hace indispensable que se trate, además, de una medida de carácter general.

Precisado lo anterior, observa el Despacho que al dictar la Resolución 0006 de marzo 25 de 2020, el director de la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar tuvo como uno de sus fundamentos principales el Decreto 417 de marzo 17 de 2020, mediante el cual fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis derivada de la pandemia del coronavirus COVID-19.

También invocó el Decreto 470 de marzo 24 del año en curso, por el cual el Gobierno Nacional adoptó medidas para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar dentro del estado de excepción con el suministro de un complemento alimentario para consumo en casa mientras se estabiliza el regreso de los estudiantes a los establecimientos de educación.

Además, el acto fue dictado en ejercicio de las funciones administrativas que tiene el director a partir del artículo 189 de la Ley 1955 de 2019 que creó la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar como organismo adscrito al Ministerio de Educación y del Decreto 2018 de 2020, que estableció la estructura interna del organismo y cuyo artículo 3º, al igual que la citada ley, le asignó la atribución de fijar, desarrollar y hacer seguimiento de la política en materia de alimentación escolar.

De otra parte, el cambio transitorio de los lineamientos técnicos y administrativos, estándares y condiciones mínimas está dirigido a que el programa institucional sea brindado a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes matriculados en el sector oficial en cualquiera de las modalidades a que hace referencia la resolución y para consumo en casa, en vigencia de la Emergencia Económica, Ecológica y Social, por lo cual es claro que se trata de una medida de carácter general.

En consecuencia, se dispone:





Primero: Avócase el conocimiento en única instancia de la Resolución 0006 de marzo 25 de 2020 a través de la cual el director de la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender modificó transitoriamente los lineamientos técnicos-administrativos, los estándares y las condiciones mínimas de Programa de Alimentación Escolar, PAE, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivado de la pandemia COVID-19, para ejercer el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Segundo: Notifíquese inmediatamente esta decisión al director de la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo con el fin de que manifieste lo que considere pertinente en el término de 10 días, contados a partir de la notificación correspondiente.

Adviértasele que dentro de dicho término deberá aportar los antecedentes administrativos de la Resolución 0006 de marzo 25 de 2020, así como todas las pruebas que pretenda hacer valer dentro del proceso.

Tercero: Notifíquese esta decisión al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 185, 186 y 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cuarto: Notifíquese esta decisión al Ministerio Público, según lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Quinto: Fijese en Secretaría General y en la página web del Consejo de Estado aviso sobre la existencia del proceso por el término de 10 días, con el fin de informar a la comunidad sobre el mismo. Durante dicho término, cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo en cuestión.

Sexto: Ordénase al director de la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender que informe inmediatamente en la página web de dicha entidad la existencia del presente proceso, con el fin de que quien desee intervenir pueda hacerlo en los términos del numeral anterior.

Séptimo: Vencido el término de que trata el numeral quinto de este proveído, córrase traslado al Ministerio Público, con el fin de que rinda concepto dentro de los 10 días siguientes, de conformidad con lo establecido en el numeral 5 del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.





Radicado: 11001-03-15-000-2020-01059-00
Asunto: Resolución 0006 de 2020 - UAE para Alimentación Escolar

Octavo: Cumplido lo anterior, ingrésense las diligencias al Despacho para lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado



Calle 12 No. 7-65 - Tel: (57-1) 350-6700 - Bogotá D.C. - Colombia
www.consejodeestado.gov.co