



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

MAGISTRADA PONENTE: ALBA LUCÍA BECERRA AVELLA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

Naturaleza:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación:	25000-23-15-000-2020-00356-00
Autoridad:	ALCALDESA MUNICIPAL DE RICAURTE
Objeto de control:	DECRETO N° 079 DEL 24 DE MARZO DE 2020

SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, conforme con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con el artículo 136, numeral 14 del artículo 151 y el 185 de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a decidir sobre el Control Inmediato de Legalidad, respecto del Decreto N° 079 del 24 de marzo de 2020, mediante el cual *se adoptan las disposiciones del Decreto Departamental N° 159 del 24 de marzo de 2020 “por el cual se prohíbe en el Departamento de Cundinamarca el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos, espacio público y establecimientos de comercio y se dictan otras disposiciones” y se suspende la atención al público en la administración central del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca)*, expedido por la Alcaldesa Municipal.

I. ANTECEDENTES

La Alcaldesa del municipio de Ricaurte (Cundinamarca), en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente, las conferidas por los numerales 1°, 2° y 3° del artículo 315 de la Constitución Política, expidió el Decreto N° 079 del 24 de marzo de 2020, con el cual, prohibió en la jurisdicción del municipio, el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos, espacio público y establecimientos de comercio, desde las cero horas (00:00) del 25 de marzo de 2020, hasta las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos (23:59) del día 12 de abril de 2020. Adicionalmente, decretó la suspensión de atención al público entre el 25 de

marzo al 13 de abril de 2020, en todas las dependencias de la Alcaldía municipal de Ricaurte.

Posteriormente, la Alcaldesa municipal de Ricaurte (Cundinamarca) remitió copia simple del acto administrativo descrito en precedencia, ante esta Corporación, para su Control Inmediato de Legalidad.

1. Texto del Decreto objeto de revisión

El contenido literal del acto administrativo remitido a esta Corporación, para el respectivo el Control Inmediato de Legalidad, es el siguiente:

**DECRETO N° 079
(24 DE MARZO DE 2020)**

**POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LAS DISPOSICIONES DEL
DECRETO DEPARTAMENTAL N° 159 DEL 24 DE MARZO DE 2020, "POR
EL CUAL SE PROHÍBE EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA EL
CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN ESPACIOS ABIERTOS,
ESPACIO PÚBLICO Y ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y SE DICTAN
OTRA DISPOSICIONES", Y SE SUSPENDE LA ATENCIÓN AL PÚBLICO EN
LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL MUNICIPIO DE RICAURTE
(CUNDINAMARCA)**

La ALCALDESA MUNICIPAL DE RICAURTE (CUNDINAMARCA), en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por los numerales 1,2 y 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, Decretos Departamental N° 159 del 24 de Marzo de 2020, Decreto Ley 457 de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que el numeral 2 del artículo 95 superior, señaló: "(...) Son deberes de la persona y del Ciudadano: 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones Humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; (...)".

Que según los numerales 1, 2 y 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia fija como atribuciones del Alcalde, la de: "(...) 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo. 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante (...) .3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y

las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes. (...)”
(Subrayado fuera del texto original)

Que además de las funciones atribuidas a los Alcaldes Municipales en virtud de la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y aquellas delegadas por el Presidente de la República o Gobernador respectivo, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 del 2012 lo faculta, entre otras, para “(...) 1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante. 2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley (...) c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes; (...)”

Que el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en sus artículos 14 y 202 dispone:

“(...) ARTÍCULO 14.- PODEREXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades o situaciones de seguridad o medio ambiente: así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia. PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 95 de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria. (...) ARTÍCULO 202. – COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD, Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores: (...) 7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas. (...) 12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja (...)”

Que mediante Decreto Departamental N° 159 del 24 de marzo de 2020, “POR EL CUAL SE PROHÍBE EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA EL CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN ESPACIOS ABIERTOS, ESPACIO PÚBLICO Y ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, el Gobernador de Cundinamarca, dispuso:

“(…) ARTÍCULO PRIMERO. Prohibir en la jurisdicción del Departamento de Cundinamarca, el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos, espacio público y establecimientos de comercio. ARTÍCULO SEGUNDO. La prohibición establecida en el artículo primero del presente decreto estará vigente desde las cero horas (0:00) del 25 de marzo de 2020, hasta las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos (23:59) del doce (12) de abril de 2020. (...)”

Que en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de Marzo de 2020, se profirió el Decreto Ley 457 del 22 de Marzo de 2020, “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”, en donde su artículo 6° enmarcó: “(...) Artículo 6. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban dentro de su circunscripción territorial el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el día domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes. (...)”. (Subrayado fuera del texto original).

Que el Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), es considerado como destino de visitantes nacionales y extranjeros por su vocación turística y comercial, con una gran afluencia de viajeros, motivo por el cual se hace necesario adoptar las medidas el Decreto Departamental N° 159 del 24 de marzo de 2020, “POR EL CUAL SE PROHÍBE EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA EL CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN ESPACIOS ABIERTOS, ESPACIO PÚBLICO Y ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y SE DICTAN OTRA DISPOSICIONES”, emitido por el Gobernador de Cundinamarca, anteriormente señalado; así como decretar la suspensión de atención presencial al público en la administración municipal a partir del 25 de Marzo de 2020 hasta el día 13 de Abril de 2020, en aras de evitar los riesgos de la salud de los habitantes del municipio, funcionarios, contratistas y personal que laboran en la Administración Municipal de Ricaurte (Cundinamarca); dando cumplimiento igualmente a la Directiva N° 02 del 12 de Marzo de 2020, emitida por la Presidencia de la República.

En mérito de la expuesto, la suscrita Alcaldesa Municipal;

DECRETA:

ARTÍCULO 1°: *Prohibir en la jurisdicción del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos, espacio público y establecimientos de comercio.*

ARTÍCULO 2°: *La prohibición establecida en el artículo 1° del presente decreto estará vigente desde las cero horas (0:00) del 25 de marzo de 2020, hasta las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos (23:59) del 12 de abril de 2020.*

ARTÍCULO 3°: *La prohibición adoptada en el artículo 1° del presente decreto constituye orden de policía y su incumplimiento dará lugar a las medidas*

correctivas contempladas en el parágrafo 2° del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana).

ARTÍCULO 4°: Conmínese al comandante del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca), para que en el ejercicio de las funciones otorgadas por la Ley 1801 de 2016, realice control irrestricto a las medidas adoptadas en el Decreto Nacional 457 del 22 de Marzo de 2020 y en el presente Decreto.

ARTÍCULO 5°: SUSPÉNDASE la atención presencial desde el día 25 de Marzo de 2020 hasta el día 13 de Abril de 2020 en todas las dependencias de la Alcaldía Municipal de Ricaurte (Cundinamarca). Para continuar prestando los servicios a los ciudadanos se implementarán los sistemas tecnológicos vía internet necesarios a través de la página de internet: www.ricaurte-cundinamarca.gov.co

Del mismo modo se informa que para la respectiva recepción de correspondencia los correos institucionales de la administración municipal son:

- ✓ alcaldía@ricaurte-cundinamarca.gov.co
- ✓ contactenos@ricaurte-cundinamarca.gov.co

PARÁGRAFO ÚNICO: A partir del día 25 de Marzo de 2020 hasta el día 13 de Abril de 2020 se autoriza a los funcionarios, contratistas y personal que laboran en la Administración Municipal de Ricaurte (Cundinamarca), para que realicen en sus lugares de residencia las labores propias de su cargo, **para lo cual, los respectivos Secretarios de Despacho y/o Directores administrativos, DETERMINARÁN los funcionarios que puedan hacer uso de esta modalidad.**

ARTÍCULO 6°: El presente decreto rige a partir de su fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones contrarias.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Despacho de la Alcaldía Municipal de Ricaurte – Cundinamarca a los Veinticuatro (24) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020)

2. Actuación procesal surtida

Mediante auto del 31 de marzo de 2020, cuando aún la magistrada ponente no ejercía el cargo, el antecesor avocó el conocimiento del presente asunto señalando que en cumplimiento del mandato legal contenido en el numeral 2° del artículo 185 del C.P.A.C.A., ante la situación de *aislamiento preventivo obligatorio* ordenado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y con miras a garantizar la publicidad efectiva de la actuación, ordenó la fijación del aviso en la sección de novedades de la página web de la Rama Judicial, para que cualquier ciudadano interviniera, en aras de defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de estudio.

Así mismo, requirió a la Alcaldesa del municipio de Ricaurte para que allegara al plenario los antecedentes administrativos relacionados con la expedición del Decreto N° 079 del 24 de marzo de 2020.

Dentro de los términos legales otorgados, no se aportaron escritos de personas intervinientes, ni la autoridad territorial se pronunció al respecto.

3. Concepto del Ministerio Público

La Agente del Ministerio Público presentó concepto dentro del presente asunto, el cual fue radicado de forma extemporánea, en el que previo recuento normativo y jurisprudencial relacionado con los Estados de Excepción y las garantías constitucionales, señaló que debe declararse configurado el decaimiento del acto administrativo por pérdida de vigencia del mismo, de conformidad con el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que su vigencia se extendió hasta el 12 de abril de 2020.

Adicionalmente, y de manera subsidiaria, consideró que el decreto objeto de estudio i) fue proferido por funcionario competente, ii) cumple con los requisitos de forma, iii) guarda relación directa con la declaratoria del Estado de Emergencia y desarrollo de las disposiciones nacionales en pro a mitigar el contagio y preservar el orden público, iv) la determinación de la prohibición de las bebidas embriagantes, es proporcional con la situación de la pandemia, v) en cuanto a la atención al público por medios virtuales, puntualizó que, debe verificarse si efectivamente los canales de comunicación virtuales se implementaron, y finalmente vi) concluye que el acto examinado, no vulnera ningún derecho fundamental.

4. Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud – OMS declaró el Coronavirus como una pandemia e instó a los Estados a tomar medidas preventivas para la mitigación del contagio, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas para enfrentar la pandemia, ordenando a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, la implementación de mecanismos de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Mediante el Decreto Legislativo N° 417 del 17 de marzo de 2020 el Presidente de la Republica, en ejercicio de las facultades conferidas en el Artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo contemplado en la Ley 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, como consecuencia de la pandemia denominada COVID-19.

El 22 de marzo de 2020, fue expedido por el Gobierno Nacional el Decreto 457, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus y el mantenimiento del orden público, norma que desde ya debe señalarse, no es un decreto legislativo.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Surtido el trámite procesal sin que se observe vicio de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a adoptar la decisión que en derecho corresponda de la siguiente manera.

1. Problema jurídico

En el presente asunto, la controversia jurídica, se circunscribe a determinar si el Decreto 079 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del municipio de Ricaurte (Cundinamarca), que prohibió el consumo de bebidas alcohólicas en esta entidad territorial y suspendió la atención al público en las dependencias de la Alcaldía municipal, es susceptible del Control Inmediato de Legalidad y, en caso afirmativo, establecer si se encuentra ajustado a derecho.

2. Competencia para ejercer el presente control inmediato

De acuerdo a lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹, los actos administrativos de contenido general emitidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos proferidos durante los Estados de Excepción, estarán sujetos a un Control Inmediato de Legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo así:

¹ “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”.

si se tratare de entidades territoriales, teniendo en cuenta el lugar donde se expidan, la competencia es del Tribunal Administrativo correspondiente, o del Consejo de Estado, si emanaren de autoridades nacionales.

En igual sentido, este medio de control fue consagrado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo², mientras que su trámite se encuentra determinado en el artículo 185 ibídem, el cual dispone, de manera clara, que la sentencia que lo resuelva³, será dictada por la Sala Plena de la respectiva corporación.

En el presente asunto el Decreto N°. 079 del 24 de marzo de 2020, objeto de análisis, fue proferido por la Alcaldesa del municipio de Ricaurte, entidad del orden territorial, adscrita al departamento de Cundinamarca, lo que de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 136, haría en principio, competente para conocerlo a este Tribunal, en el ejercicio del Control Inmediato de Legalidad, no obstante, debe realizarse un estudio más profundo de los requisitos formales y objetivos de procedibilidad que exige tal mecanismo.

3. Alcance del Control Inmediato de Legalidad

La Constitución Política de 1991 en su Título VII, Capítulo 6, determina los Estados de Excepción que pueden ser declarados por el Presidente de la República, a través de decreto legislativo, con la firma de todos los ministros; uno de ellos es el Estado de Emergencia, contemplado en el artículo 215 de la Norma Superior y procede, cuando sobrevienen circunstancias distintas a aquellas que constituyen la guerra exterior o la conmoción interior, que

² ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

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

³ De conformidad con el numeral 14 del artículo 151 y numeral 6° del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo, el trámite del Control Inmediato de Legalidad culmina con una sentencia o fallo. Adicionalmente, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 31 de mayo de 2011, C.P: Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicado N° 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). (...), señaló: *i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado (...).* (Resaltado fuera del texto)

pongan en riesgo o amanecen perturbar, en forma grave e inminente, el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública.

Durante la vigencia de aquellos Estados de Excepción, el Gobierno Nacional está facultado para expedir **decretos legislativos**, con el fin de adoptar medidas de carácter provisional o permanente, que permitan mitigar las crisis y superar las circunstancias que provocaron su declaratoria, normas que se sujetan a controles de orden político y jurídico, como también lo están, las medidas dictadas en ejercicio de la función administrativa **que desarrollen tales decretos** durante los Estados de Excepción, al respecto el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, consagra el control oficioso e inmediato de legalidad, que según la Corte Constitucional, garantiza una limitación al poder de las entidades administrativas e impide eficazmente la aplicación de normas ilegales. En tal sentido se pronunció la citada Corporación en la Sentencia C-179 de 1994 al señalar:

“(…)

Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.”.

Dicho de otra forma, el Control Inmediato de Legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política y en la ley, para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los Estados de Excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo, cuyo juicio de legalidad se realiza mediante el examen del acto administrativo, **sus motivaciones y decisiones**; confrontado con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los Estados de Excepción (Constitución Política, artículos 212 a 215), la ley estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

4. Características del Control Inmediato de Legalidad

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia, ha señalado como características principales del Control Inmediato de Legalidad, entre otras, *su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos.*⁴

Adicionalmente, en sentencia del 5 de marzo de 2012⁵, el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, agrupó aquellas características⁶ de la siguiente manera:

a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

d) Es integral, por cuanto 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

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P: Dr. Mauricio Fajardo Gómez, sentencia del 20 de octubre de 2009, radicación N° 11001-03-15- 000-2009-00549-00(CA)

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicación N° 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

⁶ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, C.P: Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, C.P: Dr. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, C.P: Dr. Enrique Gil Botero.

excepción, 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.

Así mismo, la jurisprudencia en cita, determinó que, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto y, por lo tanto, la providencia que resuelve el Control Inmediato de Legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala Plena del Consejo de Estado consideró⁷:

“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”

De modo que si bien, en principio, podría concluirse que el control oficioso de legalidad obedece a que el acto administrativo general se estudia frente a todo el ordenamiento jurídico, no puede desconocerse la complejidad del mismo, por lo que el control de legalidad queda determinado a las normas examinadas en la sentencia con la que finaliza el trámite previsto en el artículo 185 del C.P.A.C.A. Es por esto que, posteriormente, el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad simple o nulidad por inconstitucionalidad, siempre y cuando se funde en la violación de normas diferentes a las estudiadas en el Control Inmediato de Legalidad.

5. Procedibilidad del Control Inmediato de Legalidad

De la lectura detenida del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo establecido en el artículo 136 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, se infiere que este medio de control excepcional e inmediato de legalidad, solo es procedente, para examinar los actos administrativos expedidos con ocasión del estado de excepción: i) que sean de contenido

⁷ Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, C.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

general, -presupuesto formal- ii) proferidos por las autoridades territoriales en ejercicio de funciones netamente administrativas -presupuesto subjetivo⁸- y iii) que tengan como fin desarrollar los decretos legislativos que fueren dictados en relación con los Estados de Excepción –presupuesto objetivo⁹-.

Frente a los requisitos para la procedencia del Control Inmediato de Legalidad, se pronunció la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en providencia del 21 de junio de 1999, con ponencia del doctor Manuel Santiago Urueta Ayola, al señalar:

*El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, indica que **son tres los presupuestos requeridos para que sea procedente el control inmediato de legalidad. En primer lugar, debe tratarse de un acto de contenido general; en segundo, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, en tercero, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.** Este decreto, sin embargo, no se dictó en cumplimiento de facultades previstas en decretos legislativos expedidos en desarrollo de la emergencia, pues su parte motiva se refiere a las facultades constitucionales del Presidente de la República y, en especial, a las que le confiere la Ley 4 de 1992. En consecuencia se declara improcedente el Control Inmediato de legalidad.* (Subrayado y negrilla fuera del texto.

Por lo tanto, al momento de decidir sobre la procedibilidad del control automático de legalidad, es absolutamente necesario determinar de forma clara e inequívoca, la presencia de cada uno de dichos presupuestos en el acto objeto de estudio, pues, la ausencia de uno de estos, conllevaría a la definitiva o irremediable improcedencia de este mecanismo de control.

En efecto en **primer lugar**, el *contenido general del acto*¹⁰, se cumple cuando este sea fuente de normatividad reguladora general, esto es, de situaciones impersonales y objetivas, reglamentadas de igual manera para todos los individuos que sean o llegaren a ser titulares de ellas¹¹, en

⁸ Definido por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en Auto del 8 de mayo de 2020. C.P: doctor Ramiro Pazos Guerrero, Radicado N° 11001031500020200146700, como “*elementos de tipo subjetivo (órgano competente)*”

⁹ Definido por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en Auto del 8 de mayo de 2020. C.P: doctor Ramiro Pazos Guerrero, Radicado N° 11001031500020200146700, como: “*objetivo (presupuestos de hecho a partir de un contenido en el que se identifique objeto, causa, motivo y finalidad, y elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa)*”

¹⁰ El Consejo de Estado- Sección Segunda- Subsección “A”, mediante Sentencia del 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01(3875-03), M.P Alfonso Vargas Rincón, distinguió los actos de contenido particular y general.

¹¹ RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Libardo, Derecho Administrativo General y Colombiano, Editorial Temis, Decimoctava edición 2013, Página 354.

segundo lugar, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 209 de la Constitución Política, se *ejerce la función administrativa*, cuando mediante el acto se adoptan las medidas necesarias para manejar el Estado y lograr el cumplimiento de sus fines, y en **tercer lugar**, el Control Inmediato solo procede si el acto materia de examen, *tiene como fin desarrollar decretos legislativos expedidos con base en los Estados de Excepción*, en lo que puede denominarse el cumplimiento de funciones extraordinarias, porque si se fundamenta o hace uso de facultades ordinarias otorgadas en otras normas, el Control Inmediato de Legalidad no es procedente.

En este sentido es necesario precisar que, de manera ordinaria el Presidente de la República cumple la función administrativa encomendada por el artículo 115 de la Constitución Nacional, ejerciendo las competencias que le confiere el artículo 189 ibídem, dentro de las cuales están las de nominación, el ejercicio de la actividad reglamentaria, entre otras y particularmente en el numeral 4, está la de *Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado*, es decir, ejercer el poder de policía.

También a nivel territorial, en el orden departamental, el artículo 300 numeral 8, y en el orden municipal el artículo 315 numeral 2, de la Constitución Nacional, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016, otorgan de manera ordinaria, competencias a las autoridades territoriales para garantizar las condiciones mínimas de tranquilidad, seguridad y salubridad que requiere la comunidad.

Entonces, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia ciudadana, determina la forma como las autoridades nacionales, departamentales y municipales, pueden garantizar las condiciones necesarias para la convivencia en ejercicio de la función de policía, por lo cual, están facultadas para adoptar decisiones como: ordenar **medidas restrictivas de la movilidad** de medios de transporte o de personas, decretar el toque de queda, restringir o **prohibir el expendio de bebidas alcohólicas**, que son precisamente algunas a las que hace referencia el **Decreto N° 457** del 22 de marzo de 2020, que imparte instrucciones para el mantenimiento del orden público, por lo tanto se concluye que **este no es un decreto legislativo**.

6. Procedibilidad del Control Inmediato de Legalidad respecto del Decreto N° 079 del 24 de marzo de 2020

El Decreto N° 079 del 24 de marzo de 2020, declaró de un lado, la prohibición en la jurisdicción del municipio, del consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos, espacio público y establecimientos de comercio, desde las cero horas (00:00) del 25 de marzo de 2020, hasta las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos (23:59) del día 12 de abril de

2020, y del otro, la suspensión de atención al público desde entre el 25 de marzo al 13 de abril de 2020 en todas las dependencias de la Alcaldía municipal de Ricaurte, lo cual implica que, en el presente asunto, debe analizarse de manera independiente la procedencia del Control Inmediato de Legalidad, frente a las dos determinaciones.

En tal contexto, puede observarse que, en la parte considerativa del Decreto que se somete a control de legalidad, la Alcaldesa del municipio de Ricaurte citó como marco normativo de sus decisiones los numerales 1, 2 y 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia; el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 del 2012; el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana Ley 1801 de 2016, en sus artículos 14 y 202; el Decreto Departamental N°. 159 del 24 de marzo de 2020 *"POR EL CUAL SE PROHÍBE EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA EL CONSUMO DE BEBIDAS ALCOCHÓLICAS EN ESPACIOS ABIERTOS, ESPACIO PÚBLICO Y ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y SE DICTAN OTRA DISPOSICIONES"*; el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 emitido por el Presidente de la República que declaró el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y, finalmente, el Decreto Ley 457 del 22 de marzo de 2020 *"Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público"*.

Dicho lo anterior y a partir de los fundamentos jurídicos del Decreto objeto de estudio, se procederá con el examen de la procedibilidad del Control Inmediato de Legalidad de las determinaciones adoptadas por la Alcaldesa municipal de Ricaurte (Cundinamarca).

En primer lugar, frente a la decisión de prohibir el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos, espacio público y establecimientos de comercio del municipio, se configuran dos de los presupuestos necesarios para la procedencia del control automático en legalidad, descritos en párrafos anteriores, habida cuenta que i) se trata de un acto administrativo de carácter general y ii) fue expedido en ejercicio de la función administrativa que le asiste como Alcaldesa municipal.

Sin embargo, se advierte que no fue proferido en desarrollo de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19, mediante la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, emanado por el Presidente de la República, o con fundamento en los demás **decretos legislativos** suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria, pues, si bien en la parte considerativa hace referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el fundamento principal para la

adopción de esta medida, fue el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, en el cual se ordenó a los alcaldes y gobernadores, **en virtud de sus competencias constitucionales y legales**, que prohibieran dentro de su jurisdicción el consumo de bebidas embriagantes.

En efecto, las normas que fundamentan el referido acto administrativo, citan las atribuciones y facultades de los alcaldes, consagradas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 del 2012, esto es, funciones otorgadas a los mismos servidores, en relación al orden público y en las competencias concedidas por la Ley 1801 de 2016, que permite a los alcaldes decretar la prohibición de consumir bebidas alcohólicas, en el marco de su autonomía y en ejercicio de su poder de policía, es decir funciones administrativas ordinarias. Por lo tanto, su adopción, no requiere de la declaratoria del estado de excepción de que trata el artículo 215 de la Constitución Política y que fue decretado a nivel nacional a raíz de la grave e inminente situación de emergencia sanitaria por la que atraviesa el país, son facultades otorgadas antes, que permanecen durante y subsistirán después, de la declaratoria y vigencia del estado de emergencia económica. Lo que implica que tal decisión administrativa, no desarrolla los decretos legislativos expedidos por el Gobierno, pues se pronunció en **ejercicio de las facultades de policía** y, en consecuencia, no es procedente el Control Inmediato de Legalidad.

En segundo lugar, ha de indicarse que la misma suerte corre la determinación de suspender la atención al público en todas las dependencias de la Alcaldía desde el 25 de marzo al 13 de abril de 2020, porque al ser de igual naturaleza la implementación de esta medida, tampoco desarrolla Decreto Legislativo alguno expedido por el Gobierno Nacional con ocasión al estado de excepción decretado el pasado 17 de marzo de 2020, sino que simplemente obedece **al ejercicio de una función administrativa ordinaria**, con fundamento en las atribuciones y competencias constitucionales y legales que le asisten como máxima autoridad de la entidad territorial, facultades o funciones administrativas ordinarias y no de una facultad extraordinaria en los términos anunciados en párrafos que anteceden.

Así las cosas, y de conformidad con lo anterior, al no encontrarse configurado el presupuesto objetivo¹² exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es, *que tenga como fin*

¹² Definido por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en Auto del 8 de mayo de 2020, C.P: doctor Ramiro Pazos Guerrero, dentro del radicado N° 11001031500020200146700, como elemento consiste en “*que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción*”,

desarrollar los decretos legislativos, no resulta procedente en este caso, realizar el Control Inmediato de Legalidad respecto del Decreto N° 079 del 24 de marzo de 2020 emitido por la Alcaldesa del municipio de Ricaurte y así se declarará¹³, sin embargo, es importante aclarar, que ello, no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues, no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición y en tal medida, es susceptible de control de constitucionalidad y legalidad, a petición de parte y a través de los medios y procedimientos previstos en la Ley.

De otro lado, la Sala difiere del concepto allegado por la Agente del Ministerio Público, en el cual señala que el Decreto N°. 079 del 24 de marzo de 2020, perdió su vigencia y, en consecuencia, *debe declararse su decaimiento de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 91 del C.P.A.C.A*, pues solo en gracia de discusión se advierte, que el decaimiento del acto objeto de estudio, no sería impedimento para realizar el control oficioso de legalidad -en caso de su cumplir con los requisitos establecidos para su procedencia- habida cuenta que no puede desconocerse los efectos que aquel produjo durante su vigencia.

En tal sentido, se pronunció el Consejo de Estado, al señalar que: *“En este punto, la Sala ha reiterado la autonomía del control de legalidad respecto al control constitucional, y ha considerado que pese a desaparecer los fundamentos de derecho con ocasión de la inexequibilidad de los decretos que le dieron origen, es posible examinar la legalidad de los actos en razón de los efectos jurídicos que hubieran podido producir antes de su decaimiento”*¹⁴. Así mismo, mediante sentencia del 7 de noviembre de 2016¹⁵, reiteró esta posición en los siguientes términos:

“...la Corporación ha sostenido mayoritariamente, que la circunstancia que el acto administrativo demandado haya sido derogado o hubiere operado la figura del decaimiento, no impide el juicio de legalidad del mismo, en tanto éste debe realizarse según las circunstancias vigentes al momento de su expedición y habida consideración de que tanto la derogatoria como el decaimiento sólo opera hacia el futuro y no afecta su validez. Además, pueda que sus disposiciones se encuentren

¹³ Se considera que, de conformidad con la providencia del 21 de junio de 1999, con ponencia del doctor Manuel Santiago Urueta Ayola y lo señalado por el doctor Guillermo Sánchez Luque en el salvamento de voto frente a la sentencia del 22 de mayo de 2018, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro del radicado N° 11001-03-15-000-2010-00221-00, hay lugar a declarar la improcedencia del control inmediato de legalidad y no a proferir sentencia inhibitoria.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, C.P: Dr. Gerardo Arenas Mon,save, radicado N° 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA)

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 7 de diciembre de 2016, C.P: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, radicado N° 11001032500020120057100 (2139-2012).

produciendo efectos, aun después de su derogatoria o decaimiento, haciéndose viable el estudio de su legalidad.

Entonces, pese a ocurrir la derogatoria o el decaimiento del acto administrativo enjuiciado, hay lugar a estudiar de fondo el asunto, puesto que: i) pueda que el acto administrativo haya producido efectos y que los mismos aún estén surtiéndose; y ii) la ocurrencia del decaimiento no afecta la presunción de legalidad del acto y su control debe hacerse frente a las circunstancias de hecho y de derecho vigentes al momento de su expedición.

Visto desde otra óptica, la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos tan sólo puede ser desvirtuada por el juez competente, por lo que, la derogatoria, el decaimiento o pérdida de ejecutoriedad no conlleva implícito el juicio de validez de los mismos.”

Por último, se indica que de conformidad con el artículo 9° del Acuerdo N° 20 del 11 de mayo de 2020 *“Por el cual se adopta el protocolo de la sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en desarrollo de las medidas derivadas del estado de emergencia económica, social y ecológica”*, la presente providencia será suscrita por la señora Presidenta de esta Corporación y por la Magistrada Ponente, un vez aprobada por la mayoría reglamentaria.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

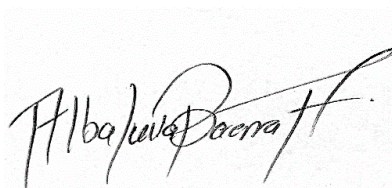
PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD respecto del Decreto N° 079 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa Municipal de Ricaurte (Cundinamarca), mediante el cual se adoptan las disposiciones del Decreto Departamental N° 159 del 24 de marzo de 2020 *“por el cual se prohíbe en el Departamento de Cundinamarca el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos, espacio público y establecimiento de comercio y se dictan otras disposiciones”* y se suspende la atención al público en la administración central del Municipio, de conformidad con lo expuesto en parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: Por la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de este Tribunal, **NOTIFÍQUESE** la presente decisión, a través del correo electrónico o por el medio más expedito a la Alcaldesa del municipio de Ricaurte y al Ministerio Público.

TERCERO: Por la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de este Tribunal, **PUBLÍQUESE** esta sentencia en la página web de la Rama Judicial en el espacio de “Medidas COVID-19” - “Control Automático de Legalidad Tribunales Administrativos”, o en la plataforma que se disponga para tal fin.

La anterior decisión, fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ALBA LUCÍA BECERRA AVELLA
Magistrada



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta

ALB/TDM