

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

AUTO INTERLOCUTORIO

Santiago de Cali, veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020)

Expediente:	76001-23-33-000-2020-1356-00
Medio de Control:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Solicitante	MUNICIPIO DE YOTOCO
Solicitud	DECRETO No. 101 DEL 26 DE OCTUBRE DE 2020

MAGISTRADO PONENTE: FERNANDO AUGUSTO GARCIA MUÑOZ

I. ANTECEDENTES

1. El Alcalde Municipal de Yotoco, señor Jorge Humberto Tascón Ospina, mediante correo electrónico remite para el trámite de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011¹ el Decreto No. 101 del 26 de octubre de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA EL PLAN PILOTO DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES Y BARES QUE EN SU ACTIVIDAD COMERCIAL TENGAN EL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS PARA EL CONSUMO DENTRO DEL ESTABLECIMIENTO EN EL MUNICIPIO DE YOTOCO - VALLE DEL CAUCA ”.
2. Por reparto realizado el 27 de octubre de 2020, el asunto le correspondió a este Despacho, como sustanciador para el trámite de rigor.
3. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 185 del CPACA “La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena”

II. CONSIDERACIONES:

1. Competencia

Esta Corporación tiene competencia para conocer del escrito de control inmediato de legalidad, de acuerdo con el artículo 151 del CPACA, que señala:

“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en **única** instancia:

14. **Del control inmediato de legalidad** de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa **durante los Estados de Excepción** y **como desarrollo de los decretos legislativos** que fueren dictados **por autoridades territoriales departamentales y municipales**, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”.

¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA.

En igual dirección, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994² preceptúa:

“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. (...)”.

2. Oportunidad

Según el inciso 2 del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, “(...) 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”. A su turno, el artículo 136 del CPACA³, aclaró que la autoridad judicial debe asumir de oficio el conocimiento del asunto, en caso de que la entidad administrativa no efectuare el envío del acto sujeto a control.

Para el caso concreto, se observa que el Decreto No. 101 fue expedido el 26 de octubre de 2020 y remitido mediante correo electrónico ese mismo día, es decir, fue radicado oportunamente.

Por lo anterior y en caso de que esta Sala Unitaria de Decisión, encuentre que este acto administrativo ha sido dictado en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción, aprehenderá su conocimiento.

3. Marco normativo

Los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política permiten que el Presidente de la República declare, mediante decreto que deberá tener la firma de todos los ministros y con la debida motivación, el Estado de Excepción, ya sea por: i) Guerra Exterior, ii) Conmoción Interior o iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Una vez efectuada la declaratoria, el Presidente puede expedir decretos legislativos (gozan de fuerza de ley), que tienen que estar suscritos por todos los ministros y deberán referirse a materias que guarden relación directa y específica con el Estado de Excepción.

Como uno de los mecanismos para garantizar el correcto ejercicio de esas facultades, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 estableció un control automático de los decretos legislativos, que estará a cargo de la Corte Constitucional. A su vez, el artículo 20 dispuso que:

² “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”.

³ **“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”.

“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”.

El control de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, fue incluido en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011⁴, que, además, aclaró que la autoridad judicial debía asumir de oficio el conocimiento del asunto, en caso de que la entidad administrativa no efectuare el envío del acto sujeto a control.

Bajo ese panorama normativo se puede afirmar que, los actos administrativos que están sujetos a control inmediato de legalidad deben cumplir dos características: **i)** ser de carácter general y **ii)** ser expedidos en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República.

Sobre la segunda característica, téngase en cuenta que el acto administrativo deberá contener disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo (en ello consiste su desarrollo).

4. Caso concreto

El Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, mediante Decreto 417 de 2020, con miras a atender la crisis derivada de la pandemia Covid-19, y en virtud de ello ha expedido varios decretos legislativos en el lapso comprendido entre el 17 de marzo y el 17 de abril de 2020.

De igual forma, por medio del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, nuevamente el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con similares propósitos, esto es para conjurar la crisis generada por esta pandemia e impedir la extensión de sus efectos, por el término de treinta (30) días calendario en todo el territorio nacional, lapso comprendido entre el 6 de mayo y el 6 de junio de 2020.

En el caso bajo estudio, la Alcaldía Municipal de Yotoco, remitió para efectos de su control inmediato de legalidad el Decreto No. 101 del 26 de octubre de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA EL PLAN PILOTO DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES Y BARES QUE EN SU ACTIVIDAD COMERCIAL TENGAN EL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS PARA EL CONSUMO DENTRO DEL ESTABLECIMIENTO EN EL MUNICIPIO DE YOTOCO – VALLE DEL CAUCA”.

⁴ **“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”.

El citado acto administrativo fue proferido, como bien se precisa en su encabezado, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, conferidas a los Alcaldes Municipales por la Constitución Política en sus artículos 209⁵, 211⁶ y 315 numerales primero y segundo⁷, en concordancia con lo dispuesto por los artículos 12, 14, 57, y 58 de la Ley 1523 de 2012.

En esas condiciones, observa el Despacho del contenido del aludido acto administrativo, que si bien fue dictado en ejercicio de la función administrativa que como primera autoridad local compete al Alcalde Municipal, no lo fue en desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la República durante las declaratorias del Estado de Excepción, inicialmente a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y, posteriormente, por medio del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

Ciertamente el referido decreto, lo que hace es acoger las directrices trazadas por el Gobierno nacional, mediante el Decreto 1168 del 25 de agosto de 2020, que de paso cabe advertir, se trata de un decreto de carácter ordinario dictado por el Presidente de la República, y en el cual se ordena el distanciamiento individual responsable y dispone que ningún municipio en el territorio nacional puede habilitar “el consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y establecimientos de comercio”, salvo con autorización del Ministerio del Interior, para la implementación de planes piloto en “establecimientos y locales comerciales que presten servicio de restaurante o bares, para el consumo de bebidas embriagantes dentro del establecimiento o local”.

En conclusión: el mencionado acto administrativo no es pasible del control automático de legalidad pues este fue expedido en desarrollo de las facultades constitucionales y legales conferidas al Alcalde de Yotoco y, soportado además en el Decreto 1168 del 25 de agosto de 2020, el cual fue emitido y publicado por fuera de la vigencia del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica.

Por este motivo, el Decreto No. 101 del 26 de octubre de 2020, no se enmarca dentro de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que son dictadas

⁵ “ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

⁶ “ARTICULO 211. La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente.

La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios”.

⁷ Precepto que en sus numerales 1 y 2 establece:

“ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

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 <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”.

en el marco del estado de excepción, pues fue expedido por fuera de la vigencia de la emergencia económica, social y ecológica que fuera declarada en dos oportunidades por el Gobierno Nacional.

De donde se sigue que, este acto administrativo de carácter general, no es susceptible del control automático de legalidad que ordenan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011. Por lo tanto, esta Sala Jurisdiccional Unitaria de Decisión se releva de avocar su conocimiento.

En mérito de lo expuesto, la Sala Jurisdiccional Unitaria de Decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la Republica y por autoridad de Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR el conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 101 del 26 de octubre de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA EL PLAN PILOTO DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES Y BARES QUE EN SU ACTIVIDAD COMERCIAL TENGAN EL EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS PARA EL CONSUMO DENTRO DEL ESTABLECIMIENTO EN EL MUNICIPIO DE YOTOCO – VALLE DEL CAUCA”, expedido por el Alcalde Municipal de Yotoco, acorde con lo expuesto en esta providencia.

SEGUNDO: La presente decisión se toma sin perjuicio del control judicial que pueda ejercerse contra dicho acto administrativo, a través de los medios de control ordinarios, previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -LEY 1437 DE 2011-.

TERCERO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea notificada por vía electrónica a la autoridad remitente (Municipio de Yotoco), y a su vez que sea publicada junto con el decreto en mención, en el portal web del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca.

CUARTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ
Magistrado