



**JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE MONTERÍA (CÓRDOBA)**
Calle 27 No. 4-08 Centro – Antiguo Hotel Costa Real – Telefax 7814277
Correo Electrónico adm01mon@cendoj.ramajudicial.gov.co

Montería, veinticuatro (24) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

Expediente: 23.001.33.33.001.2013-00672

Medio de Control: Nulidad

Demandante: Pura Isabel Fierro Herrera

Demandado: Municipio de Cereté

Procede el despacho a dictar sentencia de primera instancia en el proceso de Nulidad, presentado por la señora Pura Isabel Fierro Herrera, a través de apoderado judicial, contra del Municipio de Cereté.

I. ANTECEDENTES

1.1. Hechos de la Demanda

Relata la demandante que el Municipio de Cerete expidió el Decreto No. 047 de 2013, el cual en su artículo primero dispone que *“se amplía la cobertura del Decreto 122 del 24 de noviembre de 2009, en los siguientes aspectos: prohíbese la venta y consumo de bebidas alcohólicas, durante las 24 horas del día, en los establecimientos de comercio ubicados a 200 metros alrededor del centro cultural Raúl Gómez Jattin, la Terminal de Transporte y el mercado de Cereabasto”*; por su parte el artículo segundo señala: *“Prohíbese la venta por ventanilla en los establecimientos comerciales que expenden bebidas alcohólicas, por fuera del horario establecido en el decreto 122 de 2009, en toda la jurisdicción del Municipio de Cereté”*.

Señala que la razón principal de la expedición del citado decreto, según la parte motiva del mismo, es *“por razones de orden público y con el propósito y garantizar los derechos de honra, bienes y seguridad ciudadana de los habitantes de Cereté teniendo en cuenta reiterada manifestada por la comunidad por el funcionamiento de los establecimientos públicos que expenden bebidas alcohólicas en la jurisdicción del Municipio de Cereté con fundamento en los preocupantes hechos ocurridos con respecto a actos delictivos en los alrededores de la terminal de transporte del Municipio de Cereté, ya que el sector norte de la terminal es una zona residencial ocasionando ruidos que perturban la tranquilidad de los habitantes de dicho sector”*

Manifiesta que carece de veracidad lo afirmado por la administración municipal al señalar que la zona del terminal de transporte es residencial, pues según el Plan de Ordenamiento Territorial “POT”, es una zona mixta que permite la actividad comercial y es residencial siendo ésta última en una mínima proporción. Así mismo, que las razones expuestas en la parte motiva del aludido acto respecto de orden público, carecen de fundamentos técnicos y jurídicos, y que más bien obedece es a razones personales tal como se evidencia en las diferentes notas periodísticas publicadas en un periódico departamental.

Termina diciendo que el orden público no se ve afectado en el área señalada en el acto administrativo, por el contrario es más visibles en otros sectores del municipio a no menos de 250 metros lineales.

1.2. Declaraciones

Solicita la señora Pura Isabel Fierro Herrera que se declare la nulidad de los artículos 1 y 2 del Decreto 047 de 21 de junio de 2013, expedido por la Alcaldía Municipal de Cereté.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Los artículos 1 y 2 del Decreto 047 de 21 de junio de 2013, infringen las siguientes normas:

Constitución Política: Artículos 83, 25, 315.

Legales: artículo 2º de la Ley 232 de 1995 y el artículo 20 de la Ley 388 de 1997.

Señala que el Decreto impugnado por vía judicial, incurre en las siguientes causales enunciadas en el artículo 137 del CPACA: falsa motivación del acto administrativo y desviación de poder.

De la lectura integral de la demanda y en especial, de lo expuesto en el acápite denominado concepto de la violación, se extracta lo siguiente:

Manifiesta que se vulnera el principio de legalidad del acto administrativo, en un análisis fáctico del decreto atacado, se denota la mala aplicación de la norma POT, al manifestar la administración municipal que el sector ubicado en la parte norte del terminal de transporte es sólo residencial, lo que no es cierto, como quiera que existen pruebas, en donde se aprecia que el uso del suelo en ese sector es mixto, esto es, comercial y residencial.

Que se demuestra por parte de los comerciantes que expenden bebidas alcohólicas, el cumplimiento del principio de buena fe contemplado en el artículo 83 de la Constitución Política, ya que todos cumplen con las condiciones necesarias de funcionamiento de un establecimiento de comercio como lo establece el artículo 2º de la Ley 232 de 1995, y a pesar de ello, algunos establecimientos los han sellado en acatamiento al decreto acusado. Sin embargo, es competencia del alcalde municipal, tomar las medidas policivas tendientes a la conservación del orden público, las buenas costumbres, la moral y la honra de todos los ciudadanos, lo cual puede hacerse a través de medidas preventivas, educativas y de control con la Policía Nacional, y no proceder de cerrar los negocios debidamente constituidos. Así mismo, pone de manifiesto la obligatoriedad de los planes de ordenamiento territorial dispuesto en el artículo 20 de la Ley 388 de 1997.

Señala la parte demandante que por mandato constitucional y legal la competencia para restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos así como para restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes; ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia, a la vida social, productiva y comunitaria; es del alcalde como primera autoridad de policía del municipio. La política nacional debe cumplir con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde.

Por su parte el Código Nacional de Policía contenido en el Decreto 1355 de 1970, establece en su artículo 111 que los reglamentos de policía local podrán señalar zonas y fijar horarios para el funcionamiento de establecimientos donde se expendan bebidas alcohólicas, y en el 113 dispone que por motivos de tranquilidad y salubridad públicas, los reglamentos de policía podrán prescribir limitaciones a la venta de artículos, así como señalar zonas para los establecimientos febriles y para el expendio de ciertos comestibles.

El Decreto 047 de 2013 expedido por la Alcaldía de Cereté, señala: *“prohíbese la venta y consumo de bebidas alcohólicas, durante las 24 horas del día, en los establecimientos de comercio ubicados a 200 metros alrededor centro cultural Raúl Gómez Jattin, la Terminal de Transporte y el Mercado Cereabasto”, el artículo segundo: Prohíbese la venta por ventanilla en los establecimientos comerciales que expenden bebidas alcohólicas, por fuera del horario establecido en el decreto 122 de 2009, en toda la jurisdicción del Municipio de Cereté...*”. Al respecto manifiesta que se aprecia el abuso, la actuación arbitraria y la falsa motivación, por parte de la administración municipal al aplicar el Código Nacional de Policía, y pretender cerrar los negocios ubicados en el perímetro señalado por un lapso de tiempo y durante las 24 horas del día, dejando sin ninguna posibilidad para ejercer la actividad comercial de los establecimientos dedicados a la comercialización y venta de bebidas embriagantes, como quiera que no pueden abrir al público sus negocios.

Así mismo, queda en evidencia que con su actuación la administración municipal, sólo busca favorecer a una sola persona y no piensa en la población en general; pues con los oficios DA-389-2013-EXT de 2 de septiembre de 2013 y DA-344-2013-EXT de 11 de septiembre de 2013, se verifica y se constata lo manifestado dentro de la presente demanda, al observar que la administración municipal busca favorecer los caprichos de una personalidad política, sin tener en cuenta a los ciudadanos y ciudadanas en general; pues los mismos tratan de dar legalidad, amparados en supuesta vulneración a la vida privada, situación que no ha sido demostrada de manera contundente.

Con respecto al oficio sin número de 26 de agosto de 2013, se aprecia cómo de manera amañada tratan de comprometer a los comerciantes, como si fuera su responsabilidad que los transeúntes no puedan ejercer su derecho a la movilidad, o al libre desarrollo de la personalidad, anexando fotografías de personas aparentemente departiendo en la vía pública.

Igualmente se aprecia que el decreto del cual se pide su nulidad, va dirigido exclusivamente hacia el sector ubicado en la parte norte del terminal, sin que se conozca con qué interés, objeto o estudio técnico, pareciéndose a un favorecimiento político; religioso o social, es decir, que no afecta un bien común sino un interés particular, el cual hace valer su condición de ser familiar de una personalidad política.

Termina diciendo que *“El alcalde en aras de garantizar la convivencia pacífica de un sector residencial, puede establecer horarios estrictos para el funcionamiento de locales nocturnos, con el fin de evitar riñas callejeras, disturbios, escándalos, con las consecuentes molestias que puede causar la embriaguez o el consumo de sustancias alucinógenas de quienes frecuentan este tipo de lugares”*; observándose de lo anterior, que resulta evidente que es un acto abusivo y arbitrario en decretar el cierre de las 24 horas del día de los establecimientos de gobierno objeto del decreto atacado; pues debería emplear los mecanismos, tales como, vigilancia; medidas preventivas; presencia policiva; educación; educación social, sin acudir al abuso y al aptitud arbitraria de cerrar los establecimiento por las 24 horas del día.

II. TRÁMITE PROCESAL

2.1. Admisión

La demanda fue admitida mediante Auto de cuatro (4) de marzo de 2014¹, y se ordenó notificar al Representante Legal del Municipio de Cereté y al Ministerio Público, las cuales se surtieron en debida forma. Así mismo, se ordenó informar a los miembros de la comunidad sobre la existencia de la demanda mediante aviso.

¹ Folios 35 y 36

2.2. Medida Cautelar

Con el libelo demandatorio se solicitó la suspensión provisional del acto acusado, la cual fue resuelta mediante proveído de 4 de abril de 2014, ordenándose negar el decreto de la medida cautelar solicitada.

2.3. Contestación de la Demanda

La entidad demandada se opone a los hechos y pretensiones de la demanda. Señala que el Decreto 047 de 21 de junio de 2013 fue expedido por el Alcalde del Municipio de Cereté en uso de sus facultades legales y constitucionales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Ley 1551 de 2012, procurando brindar una protección al interés general más que al particular, creando para ello unos límites al expendio de bebidas alcohólicas dentro de esa jurisdicción.

Afirma que la demandante pretende impedir actos propios del alcalde del Municipio de Cereté, al atacar de miles maneras un acto administrativo que goza de toda la validez y respeto hacia las normas superiores, y que lo que pretende es proteger el bienestar y la tranquilidad de los habitantes del Municipio de Cereté. Cita el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y los artículos 2º, 3º y 4º de la Ley 232 de 1995.

Respecto de la causal de nulidad por falsa motivación, sostiene que es un hecho cierto y notorio para los habitantes del Municipio de Cereté y del Departamento de Córdoba que la inseguridad que se vive en las calles, los hurtos, los homicidios y el uso de alucinógenos, son frecuentes en la zona donde se expende licor, lo que condujo a la expedición del decreto acusado, sin contar las innumerables quejas y solicitudes de los habitantes de que se les protejan sus derechos a la tranquilidad y seguridad. Para el efecto trae a colación lo expuesto por el Honorable Consejo de Estado en Sentencia de 23 de junio de 2011 – Expediente 1690 C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

En cuanto a la desviación de poder afirma que la demandante se limita a unos hechos puntuales que conciernen sólo a su establecimiento de comercio y en el supuesto daño o perjuicio que se le causa, siendo que en reiteradas ocasiones al interponer los comparendos se le previno para que adelantara las medidas pertinentes para el buen manejo del local comercial, toda vez que eran constantes las quejas de los vecinos del sector teniendo en cuenta que no sólo se expendía licor, sino también que era consumido a las afueras del local; lo que no estaba permitido según consta en el uso de suelo expedido por la Oficina de Planeación e Infraestructura del Municipio de Cereté.

2.4. Audiencia Inicial

Fijada la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y lo Contencioso Administrativo, ésta se llevó a cabo el día veinticuatro de septiembre del año 2014².

2.5. Audiencia de Pruebas

El día tres (3) de diciembre de 2014, se celebró la audiencia de pruebas establecida en el artículo 181 del C.P.A.C.A, corriéndose traslado a las partes y al Agente del Ministerio Público de las pruebas documentales allegadas al expediente.

Así mismo se ordenó a las partes la presentación de los alegatos de conclusión y al Agente del Ministerio Público para que presentara el respectivo concepto, dentro de los diez (10) siguientes a la celebración de la misma.

² Folios 134 a 139

2.6 Alegatos de Conclusión

La **parte demandante** presentó alegatos de conclusión, reafirmando lo dicho en el escrito demandatorio. Señala que se deben conceder las pretensiones de la demanda, como quiera que el Municipio de Cereté vulnera el principio de legalidad del acto administrativo, porque en un análisis fáctico del decreto atacado, se denota la mala aplicación de la norma del POT, al manifestar la administración municipal que el sector ubicado en la parte norte del terminal de transporte es sólo residencial, cosa que no es cierta, como quiera que es un hecho notorio y se aprecia que el uso del suelo en ese sector es mixto, es decir, comercial y residencial, tal como lo manifiesta la parte demandada en la contestación.

El decreto atacado está fuera del contexto del POT del Municipio de Cereté, ya que la zona comercial está contemplada claramente en el Acuerdo No. 8 de junio de 2014.

Si bien el alcalde como primera autoridad municipal debe velar por el bienestar de los habitantes sin distingo de cualquier evento que pueda ser contrario a su forma de pensar; por lo contrario debe es respetar los derechos de todos los ciudadanos, sin importar sus condiciones políticas, religiosas y económicas. Aclara que el Alcalde debe crear una cultura ciudadana de respeto, convivencia y conocimiento de las leyes mediante las campañas de prevención y educación, y no proceder a cerrar definitivamente establecimientos de comercio debidamente constituidos.

Hay falsa motivación al momento de expedir el Decreto 047 de 2013, ya que vulnera los derechos y libertades de los pequeños comerciantes, al no poder ejercer su actividad comercial predominante durante las 24 horas del día, con la extralimitación en la imposición de un horario absurdo que coarta la libre manifestación de la empresa y su crecimiento.

Al no encontrar la administración municipal cómo perseguir a los comerciantes debidamente constituidos que se dedican primordialmente a la comercialización de bebidas embriagantes, retrocede a los tiempos de la inquisición, al querer imponer su voluntad a cualquier precio, violentando los derechos de los comerciantes que cumplen con todas las normas, para poder ejercer su función o actividad económica, y pretende a través del acto atacado es clausurar definitivamente los establecimientos comerciales disfrazado a un cierre por 24 horas del día dejando sin ninguna posibilidad a los afectados; además según el POT del Municipio de Cereté, las áreas señaladas, tienen la característica de ser mixtas, esto es, comerciales y residenciales.

Por su parte la apoderada judicial del **Municipio de Cereté** presentó sus alegatos de conclusión manifestando que el Alcalde Municipal goza de facultades constitucionales y legales para expedir el acto administrativo acusado, por tanto su actuar no fue deliberado ni arbitrario, sino que obró en cumplimiento de un deber regulado y permitido por el ordenamiento jurídico. Así mismo, que la demandante centra la acción en afirmaciones que no ostentan soporte legal y probatorio alguno.

Señala que el principio fundamental de la Constitución Política es la prevalencia del interés general sobre el particular, por tanto es deber del Alcalde Municipal como suprema autoridad administrativa velar por el cumplimiento de este principio con miras a proteger los derechos de la comunidad. En innumerables ocasiones habitantes del sector solicitaron ante la entidad territorial el respaldo por los frecuentes escándalos y atropellos que se venían cometiendo en el establecimiento de comercio El Alambique Store, en contra de su intimidad y tranquilidad.

Señala que no existe desviación de poder ni falsa motivación, puesto que el acto administrativo enjuiciado establece claramente el por qué de su expedición y el soporte legal en el que se funda. El POT del Municipio de Cereté no permite el funcionamiento

de esta clase de establecimiento de comercio (expendio de licores) en la zona donde se encuentra ubicado el de la demandante.

Termina diciendo que los elementos probatorios aportados al proceso muestran con claridad que la entidad territorial no ha actuado de forma arbitraria al momento de expedir el Decreto 047 del 21 de junio de 2013, y que todos los procedimientos llevados a cabo en razón a la fuerza vinculante de ese acto administrativo, han sido adelantados por las autoridades pertinentes y cumpliendo con la normatividad que regula estos procesos.

El Agente del Ministerio Público guardó silencio en esta etapa procesal.

III. CONSIDERACIONES

No advirtiéndose impedimento alguno para emitir una decisión de fondo, y en cumplimiento de los lineamientos contenidos en el artículo 187 del C.P.A.C.A. se procede a dictar sentencia en los siguientes términos:

3.1. El Acto Acusado

Se demanda la nulidad de los artículos 1º y 2º del Decreto 047 de 21 de junio de 2013, expedido por el Alcalde Municipal de Cereté.

El contenido del Decreto No. 047 de 21 de junio de 2013, cuyo encabezado expresa "POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLÍA LA COBERTURA DEL DECRETO No. 122 DE NOVIEMBRE DE 2009", es el siguiente:

"CONSIDERANDO:

Que la Constitución Nacional establece entre otros, como fines esenciales del Estado, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Que es una obligación Constitucional y legal de todas las autoridades garantizar la vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades de los ciudadanos.

Que es atribución del Alcalde, conservar el orden público en el Municipio, en su carácter de primera autoridad de Policía, en la jurisdicción Municipal, según lo dispone el Artículo 315 de la Constitución Nacional y Ley 4ª del año de 1991.

Que es deber del Alcalde velar por la buena marcha de la Administración y la guarda de los intereses y derechos de los ciudadanos en ejercicio del mandato conferido, priorizando la convivencia armónica, el interés general y la atención y satisfacción de los asuntos que los afecten directamente, debiendo en todo caso, tomar las medidas que estime conducentes y adecuadas, de conformidad con la Ley, para garantizar su cabal aplicación y el correcto ejercicio de la función pública.

Que por razones de orden público y con el propósito de garantizar los derechos de honra, bienes y la seguridad ciudadana de los habitantes de Cereté, teniendo en cuenta las reiteradas quejas manifestadas por la comunidad perturbada por el funcionamiento de los establecimientos públicos que expendan bebidas alcohólicas en la jurisdicción del Municipio, con fundamento en los preocupantes hechos ocurridos con respecto a actos delictivos en los alrededores de la terminal de Transporte del Municipio de Cereté, ya que el sector norte del Terminal es una zona residencial ocasionando ruidos que perturban la tranquilidad de los habitantes del sector. Por tal motivo se hace necesario adoptar mecanismos que permitan recuperar la confianza ciudadana, la convivencia pacífica y el ejercicio apropiado y oportuno de las facultades de policía que le asisten al alcalde.

Que mediante ordenanza No. 12 de 2006, emanada por la Asamblea Departamental de Córdoba, se declara Patrimonio Histórico, Arquitectónico y Cultural del Departamento de Córdoba, “El Centro Cultural Raúl Gómez Jattin” del Municipio de Cereté, es por esta razón que se hace necesario proteger la conservación y la integridad de este Centro Cultural de los diferentes actos delincuenciales y desórdenes producidos por el consumo de bebidas alcohólicas que se producen en los alrededores de este sector urbano del Municipio.

Que las circunstancias que dieron lugar a la expedición del decreto 122 de 24 de noviembre de 2009 aún persisten y se han intensificado hechos que han perturbado la tranquilidad y el orden público en el Municipio de Cereté.

Por lo anterior se hace necesario modificar, el Decreto No. 122 Noviembre 24 de 2009 en el sentido de ampliar la cobertura en horarios y prohibiciones para los establecimientos públicos que expenden licor en los alrededores del Centro Cultural Raúl Gómez Jattin, el Terminal de Transporte, El Mercado de Cereabastos del Municipio.

Esta prohibición comprenderá las 24 horas del día dentro de los 200 metros de alrededor de las zonas o áreas antes enunciadas.

En virtud de lo expuesto, este Despacho,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: *Ampliar la cobertura del Decreto 122 del 24 de noviembre de 2009, en los siguientes términos:*

Prohíbese la venta y consumo de bebidas alcohólicas, durante las 24 horas del día en los establecimientos de comercio ubicados a 200 metros alrededor del Centro Cultural Raúl Gómez Jattin, la Terminal de Transportes, el Mercado de Cereabastos.

ARTÍCULO SEGUNDO: *Prohíbese la venta por ventanilla en los establecimientos comerciales que expenden bebidas alcohólicas, por fuera del horario establecido en el Decreto No. 122 en toda la jurisdicción del Municipio de Cereté.*

ARTÍCULO TERCERO: *Las demás disposiciones contenidas en el Decreto 122 de noviembre 24 de 2009 quedan vigentes.*

ARTÍCULO CUARTO: *El incumplimiento a las anteriores disposiciones acarreará con las sanciones establecidas en el Código Nacional de Policía, Sanciones que van desde el cierre temporal del establecimiento, multas, hasta la pérdida de la licencia de funcionamiento para los reincidentes.*

ARTÍCULO QUINTO: *Comuníquese el presente Decreto, al Comandante de la Estación de Policía, al Inspector Central de Policía, quienes ejercerán la vigilancia, control y cumplimiento de este Decreto en coordinación con la Secretaría de Gobierno, Convivencia y Desarrollo Social del Municipio de Cereté.*

ARTÍCULO SEXTO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.*

COMUNÍQUISE Y CÚMPLASE

Dado el Cereté a los Veinticuatro (21) días del mes de Junio de dos mil trece (2013)”

Revisado el contenido del acto acusado, se observa que es un decreto del alcalde municipal de Cereté, que hace referencia a restricciones para la comercialización y consumo de bebidas alcohólicas en el Municipio de Cereté, por ello previo al examen de

su legalidad, el despacho considera necesario abordar el marco normativo general y antecedente, que guarda relación con el asunto.

3.2. Marco Normativo

El artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, prevé como atribuciones de los Alcaldes Municipales las siguientes:

- “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.**
- 4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.**
- 5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.**
- 6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.**
- 7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.**
- 8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.**
- 9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.**
- 10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.”** (Negrillas fuera de texto)

Así mismo, el artículo 91 – literal c – numeral 2) de la Ley 136 de 1994, por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de municipios señala:

“Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

“B) En relación con el orden público:

- 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, si fuera del caso, medidas tales como:*

- a) *Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;*
- b) *Decretar el toque de queda;*
- c) **Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;**
- d) *Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;*
- e) *Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9° del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen”.*
(Negrillas fuera de texto)

Por su parte, los artículos 111 y 113 del Decreto 1355 de 1970, “*por el cual se dictan normas de policía*”, respecto de la libertad de comercio e industria, establecen que los reglamentos de policía podrán señalar zonas y fijar horarios para el funcionamiento de los establecimientos de comercio que expenden bebidas alcohólicas. Así mismo, señala que por motivos de tranquilidad y salubridad públicas, los reglamentos de policía podrán prescribir limitaciones a la venta de artículos, así como señalar zonas para los establecimientos febriles y para el expendio de ciertos comestibles. Tales disposiciones señalan expresamente lo siguiente:

“ARTICULO 111.- *Los reglamentos de policía local podrán señalar zonas y fijar horarios para el funcionamiento de establecimiento donde se expendan bebidas alcohólicas.”*

“ARTICULO 113.- *Por motivos de tranquilidad y salubridad públicas, los reglamentos de policía podrán prescribir limitaciones a la venta de artículos, así como señalar zonas para los establecimientos febriles y para el expendio de ciertos comestibles.*

Los locales de la industria y el comercio, y los establecimientos para servicio del público, deberán cumplir las condiciones de seguridad e higiene indicadas en los reglamentos de policía local”.

De otro lado, en cuanto a la obligatoriedad de los planes de ordenamiento territorial, el artículo 20 de la Ley 388 de 1997, dispone:

“Artículo 20°.- *Obligatoriedad de los planes de ordenamiento. Cumplido el período de transición previsto en la presente Ley para la adopción del plan de ordenamiento territorial, las autoridades competentes sólo podrán otorgar licencias urbanísticas una vez que dicho plan sea adoptado.*

Ningún agente público o privado podrá realizar actuaciones urbanísticas que no se ajusten a las previsiones y contenidos de los planes de ordenamiento territorial, a su desarrollo en planes parciales y a las normas estructurales del plan o complementarias del mismo”.

3.3. - Material Probatorio

Para resolver la presente causa procesal, se cuenta en el plenario con los siguientes elementos de prueba:

- Oficio No. DA-389-2013-EXT de 02 de septiembre de 2013, suscrito por el Alcalde del Municipio de Cereté, por medio del cual se da respuesta a un derecho de petición presentado por la señora Pura Isabel Fierro Herrera radicado bajo el número 0004704 de 26 de julio de 2013. (Folios 12 a 17)
- Oficio No. SGCDs-344-2013-EXT de 11 de septiembre de 2013, suscrito por el Secretario de Gobierno Convivencia y Desarrollo Social, por medio del cual se da

respuesta al derecho de petición presentado por la señora Pura Isabel Fierro Herrera radicado bajo el número 0575389 de 27 de agosto de 2013. (Folios 18 a 21)

- Oficio de 26 de agosto de 2013, suscrito por un funcionario de la Oficina de Contravenciones ESCER del Departamento de Policía de Córdoba, por medio del cual hace constar que ante el incumplimiento de comparendo del propietario del establecimiento de comercio el Alambique, éste fue citado nuevamente para el día 28 de agosto de 2013. (Folio 22)
- Certificado sanitario 13 expedido el 31 de enero de 2013 por la Secretaría de Salud Municipal de Cereté al establecimiento de comercio El Alambique Store, ubicado en la calle 9 No. 15-16 Local 02 Barrio San Diego (Folio 23)
- Certificado de uso de suelo expedido el 25 de octubre de 2011 por la Secretaría de Planeación de Infraestructura, en la cual se describe como razón social: Licorera; descripción de la actividad: venta de licores y delicatessen; adecuación locativa: Favorable; uso de suelo: comercial – residencial; afectación visual y auditiva: no. Como observación se señala que según el plano No. 28 del P.O.T. el uso del suelo del sector es residencial – comercial. (Folio 24)
- Oficio No. 2448/13 de 22 de agosto de 2013, por medio del cual el Secretario del Juzgado Primero Promiscuo del Municipio de Cereté, comunica al Municipio de Cereté sobre la admisión de la acción de tutela y la medida provisional. (Folio 25)
- Decreto No. 047 de 21 de junio de 2013, suscrito por el Alcalde Municipal de Cereté, por medio del cual se amplía la cobertura del Decreto No. 122 de noviembre 24 de 2012. (Folios 26 a 28)
- Decreto 122 de 24 de noviembre de 2009, suscrito por el Alcalde Municipal de Cereté por medio del cual se modifica el Decreto 045 de 14 de mayo de 2009 y el Decreto No. 081 de 31 de julio de 2009. (Folio 29 y 30)
- Ordenanza No. 12 de 2006 *“Por medio de la cual se declara Patrimonio Histórico, Arquitectónico y Cultural del Departamento de Córdoba el CENTRO CULTURAL RAUL GÓMEZ JATTIN del Municipio de Cereté y se dictan otras disposiciones”* (folio 31)
- Recorte de periódico (folio 32)
- Cédula de ciudadanía de la señora Pura Isabel Fierro Herrera. (Folio 33)
- Certificación de 23 de abril de 2014, expedida por el Secretario de Planeación e Infraestructura, por medio de la cual hace constar que la zona norte del terminal de transporte del Municipio de Cereté y sus alrededores, presenta una actividad: Residencial – Comercial Mixta con usos Permitidos – Restringidos. (Folio 51)
- Expedientes de procedimientos adelantados por la Policía Nacional referentes a imposición de comparendos y cierres de los establecimientos de comercio El Capitolio; Kiosko Naty; Billares La Terminal; Billares Avenida Santander; Antorcha Bar; Mandalas Bar; Alambique Store. (Folios 52 a 212)
- Acuerdo No. 08 de junio 10 de 2014, *“POR EL CUAL SE AMPLÍA Y AJUSTA EL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE CERETÉ – CÓRDOBA, SEGÚN RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS Y TÉCNICAS DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA DE LOS VALLES DEL SINÚ Y SAN JORGE”*. (Folios 245 a 314)

3.4. Síntesis de las Teorías del Caso y Planteamiento del Problema Jurídico.

Pretende la demandante la nulidad de los artículos 1 y 2 del Decreto 047 de 21 de junio de 2013, mediante el cual, según su encabezado se amplía la cobertura del Decreto 122 de noviembre de 2009.

En sustento de su pedimento, sostiene la demandante que el acto acusado, está viciado de nulidad, pues fue expedido incurriendo en falsa motivación al pretender cerrar los negocios ubicados a 200 metros del Centro Cultural Raúl Gómez Jattin; la Terminal de Transporte y el Mercado Cereabasto durante las 24 horas del día; y desviación de poder como quiera que con la expedición del Decreto 047 de 2013 se busca favorecer a una sola persona y no a la población en general.

Por su parte, la demandada se opone a las pretensiones del libelo, argumentando que el Decreto 047 de 21 de junio de 2013 fue expedido por el Alcalde del Municipio de Cereté en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial por las conferidas por el artículo 315 constitucional y la Ley 1551 de 2012, procurando brindarle protección al interés general más que al particular, creando para ello unos límites al expendio de bebidas alcohólicas dentro del municipio. Señala que la accionante pretende impedir actos propios del Alcalde del Municipio de Cereté, al atacar de mil maneras un Acto Administrativo que goza de toda validez y respeto hacia las normas superiores y que lo único que pretende es proteger el bienestar y la tranquilidad de los habitantes del municipio.

Conforme lo expuesto, para resolver la presente causa procesal, deberá el despacho determinar, si el acto administrativo acusado, se encuentra inmerso o no, en las causales de nulidad alegadas en la demanda.

5.- Solución del Asunto

Conforme los antecedentes y examinadas las pruebas que obran en el expediente, para el despacho los artículos 1º y 2º del Decreto 047 de 2013 no se encuentran viciados de nulidad, en atención de las siguientes razones:

De conformidad con lo dispuesto en el literal c, numeral 2, del artículo 91 de la Ley 136, en relación con el orden público, es función de los Alcaldes Municipales restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.

En Sentencia C 825 de 2004 de la Corte Constitucional, a partir de la diferenciación entre el poder de policía y la función de policía, se evidenció que, ante la imposibilidad del primero – poder de policía –, en cabeza del legislador, de limitar intemporalmente y con afectación de derechos fundamentales de quienes consumen y/o expenden bebidas embriagantes, se reconoció en la función de policía, de la cual es titular el alcalde municipal, la posibilidad de hacer la restricción sobre el consumo y expendio de bebidas embriagantes, en situaciones especiales³.

Bajo esta línea de pensamiento, se sostuvo que la posibilidad que el alcalde adopte medidas para restringir o prohibir el consumo y expendio de bebidas embriagantes, tenía como finalidad el mantenimiento o restitución del orden público, so pena de que el ejercicio de dicha facultad con una finalidad diferente, significara una desviación de poder o incluso la consumación de un delito de abuso de autoridad⁴.

³ Tribunal Administrativo del Cauca, Sentencia de 26 de abril de 2012.

⁴ *Ibidem*.

Se explicó que las medidas que podían adoptarse por la autoridad municipal, correspondían a la prescripción de determinadas normas de conducta para una determinada actividad, un específico grupo de personas y territorio local. Y se las consideró razonables, en tanto que se sustentaban en la evidencia empírica de que hay una relación entre el consumo de bebidas embriagantes y la posible alteración del orden público, el cual puede ser restablecido y mantenido con la adopción de aquellas⁵.

Así las cosas, se tiene en el *sub examine* que el Decreto 047 de 21 de junio de 2013, es producto de la manifestación de la función de policía de la cual es titular el Alcalde Municipal de Cereté, reconocida en el literal b, del numeral 2, del artículo 91 de la ley 136, dictada por el legislador, como titular del poder de policía.

No encuentra el despacho probado que el decreto del cual se pide su nulidad haya sido expedido con desviación de poder, esto es, con la finalidad de favorecer a ciudadanos en específico, pues sólo se aporta al expediente un recorte periodístico, contentivo de una situación fáctica que guarda relación con la orden proferida en el Decreto 047 de 21 de junio de 2013, sin embargo el mismo, no tiene conexidad dentro del expediente con otras pruebas que coincidan con lo ahí expuesto⁶.

Por tanto, se tiene que el acto acusado se profirió para el restablecimiento y mantenimiento del orden público, según se desprende de su contenido integral y sistemático, atinente al deber de las autoridades de garantizar un orden público tranquilo, y a las facultades, en este caso, del alcalde municipal de adoptar las medidas necesarias para conservarlo, y entre estas, las relativas a las bebidas embriagantes, en concreto, la restricción o prohibición de su consumo o expendio, pues, tal como lo alude la sentencia de constitucionalidad⁷, existe una evidencia empírica de una relación entre la posible alteración del orden público por el consumo de bebidas embriagantes.

Aunado a lo anterior, se encuentran en el plenario expedientes de procedimientos adelantados por la Policía Municipal de Cereté en contra de establecimientos de comercio, dentro de los cuales se encuentran, entre otros, comparendos por violación al Decreto 047 de 21 de junio de 2013, así:

- **El Capitolio:** Orden de comparendo de 4 de octubre de 2013⁸; Orden de comparendo de 8 de octubre de 2013⁹; Orden de comparendo de 10 de octubre de 2013¹⁰
- **Kiosko Naty:** Orden de comparendo de 9 de noviembre de 2013¹¹
- **Billares La Terminal:** Orden de comparendo de 24 de agosto de 2013¹²
- **Punto Cervecero Mac Rico:** Orden de comparendo de 9 de noviembre de 2013¹³
- **Billares Avenida Santander:** Orden de comparendo de 23 de noviembre de 2013¹⁴
- **Antorcha Bar:** Orden de comparendo de 02 de agosto de 2013¹⁵.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Consejo de Estado, Sentencia de Unificación de 28 de agosto de 2014 - **Radicación número: 25000-23-26-000-2000-00340-01(28832)** M.P. DANILO ROJAS BETANCOURTH: "*Cosa distinta ocurre con los originales de los periódicos remitidos por el diario El Espectador y las copias simples de los recortes de prensa aportados por la parte demandante pues, de conformidad con la jurisprudencia de la Corporación, estos pueden ser considerados no solamente para probar el registro mediático de los hechos, sino para acreditar la existencia de los mismos, siempre y cuando tengan conexidad con otros medios de prueba y coincidan con ellos*".

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C 825 de 2004

⁸ Folio 54

⁹ Folio 56

¹⁰ Folio 58

¹¹ Folio 77

¹² Folio 90

¹³ Folio 103

¹⁴ Folio 116

¹⁵ Folio 122

- **Mandalas Bar:** Orden de comparendo de 24 de marzo de 2013¹⁶; Orden de comparendo de 30 de julio de 2013¹⁷; Orden de comparendo de 24 de agosto de 2013¹⁸
- **El Alambique Store:** Orden de comparendo de 10 de noviembre de 2013¹⁹; Orden de comparendo de 25 de agosto de 2013²⁰; Orden de comparendo de 20 de julio de 2013²¹.

En consecuencia, no encuentra el despacho demostrado un favorecimiento a un ciudadano en específico, pues se ha exigido su acatamiento a los establecimientos de comercio que se encuentran dentro de los parámetros fijados en el Decreto 047 de 21 de junio de 2013.

De otra parte, en cuanto a los cargos esgrimidos de referentes a falsa motivación por señalarse en el Decreto 047 de 21 de junio de 2013, que se trata la zona del Terminal de Transporte de carácter Residencial, siendo que según el POT se hace referencia a que se constituye como una zona mixta que permite la actividad comercial y residencial, esta última, en mínima proporción. Revisado el plenario, encuentra esta unidad judicial, que en el Certificado de Uso de Suelo expedido al establecimiento de comercio El Alambique²², se señala que el uso del suelo es de carácter comercial – residencial, haciéndose la salvedad que *“por la presencia de viviendas en el sector es importante que se tomen las medidas por el tipo de edificación que eliminen las molestias que la actividad puedan producir”*. Así mismo, se aporta al expediente certificación de 23 de abril de 2014, por medio del cual el Secretario de Planeación e Infraestructura del Municipio de Cereté, señala que la zona del Terminal de Transporte y sus alrededores, presenta una actividad *“RESIDENCIAL – COMERCIAL MIXTA CON USOS PERMITIDOS – RESTRINGIDOS”*. En atención a ello, no encuentra el despacho vocación de prosperidad al cargo aducido por la demandante, pues si bien no se establece en el acto acusado que se trata de una zona mixta, su uso es restringido como quiera que a pesar de tener actividad comercial también se encuentra clasificada como residencial, por tanto, no se incurre en falsa motivación al señalarse que dicha zona es de carácter residencial y que por tal razón se proceden a tomar medidas para conservar el orden público.

En cuanto a los cargos de violación al derecho al trabajo; principio de buena fe y legítima confianza; se tiene que las causales de nulidad de un acto administrativo están contenidas en el artículo 137 del C.P.A.C.A, y por tanto, no se prevén como causales de nulidad, los efectos desfavorables que puede tener un acto administrativo. A la vez, en la demanda de nulidad, como la que se resuelve, no se discuten pretensiones procesales sobre situaciones particulares y concretas, sino que se limita a la comparación del acto cuestionado con las normas a las cuales debió supeditarse, por lo que su dinámica se agota en la confrontación del acto acusado contra el ordenamiento jurídico al cual ha debido sujetarse para su validez²³ y en ningún momento se enfrenta el acto con los efectos que produce, como lo pretende la demanda de la referencia. El propósito de la acción de nulidad es mantener la legalidad del ordenamiento jurídico, posiblemente trasgredido por el acto acusado de contrariar una norma superior de derecho en la que ha debido fundarse²⁴.

En síntesis, de conformidad con las razones esbozadas, encuentra esta judicatura que la medida adoptada en el Decreto 047 de 21 de junio de 2013, por el Alcalde Municipal de

¹⁶ Folio 141

¹⁷ Folio 148

¹⁸ Folio 153

¹⁹ Folio 162

²⁰ Folio 175

²¹ Folio 208

²² Folio 24

²³ Sentencia C – 426 de 2002

²⁴ Tribunal Administrativo del Cauca, Sentencia de 26 de abril de 2012.

Cereté, resulta acorde con el ordenamiento jurídico, por tanto no le queda otro sendero jurídico a esta unidad judicial que denegar las pretensiones de la demanda.

No se condenará en costas al Municipio de Montería, por tratarse de un caso de interés público, de una acción de nulidad, conforme lo dispuesto el artículo 188 del C.P.A.C.A.

Finalmente, encuentra este despacho judicial que a folio 335 del expediente se encuentra memorial contentivo del poder conferido por la parte demandada Municipio de Cereté al doctor Ramón José Mendoza Espinoza, entendiéndose revocado el poder otorgado a la profesional del derecho María Angélica Correa Romero, en consecuencia se procederá a reconocerle personería jurídica.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Montería, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: Denegar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: No condenar en costas ni agencias de derecho, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO: ENTENDER revocado tácitamente el poder conferido por el Municipio de Cereté a la profesional del derecho María Angélica Correa Romero y en su defecto se le conferirá personería jurídica al doctor Ramón José Mendoza Espinoza, como apoderado judicial de la entidad demandada, en los términos y para los fines del poder conferido.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


BLANCA JUDITH MARTÍNEZ MENDOZA
JUEZ

REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO 1º ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
MONTERÍA - CORDOBA
SECRETARIA

Se notifica por estado No. 097 a las partes de
anterior providencia. Hoy 29 NOV 2017 a las 3 A.M.
SECRETARIA 