



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”**

Bogotá D. C., veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020)

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00395-00  
Medio de control: Control inmediato de legalidad  
Autoridad que remite: Alcalde municipal de Chía (Cundinamarca)  
Acto administrativo: Decretos 144 del 25 de marzo de 2020 y 145 del 26 de marzo de 2020  
Asunto: Por medio del cual se prohíbe en el municipio de Chía el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos, espacio público, y establecimientos de comercio y se dictan otras disposiciones.

## **1. ASUNTO**

Le correspondió a este Despacho el conocimiento de los Decretos 144 y 145 del 25 y 26 de marzo de 2020, respectivamente, para ejercer el control inmediato de legalidad conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y, en los artículos 136 y 151, numeral 14 de la Ley 1437 de 2011.

## **2. TRAMITE PROCESAL**

**2.1** El Decreto 144 del 25 de marzo de 2020 le correspondió en reparto a este Despacho, y por auto del 1.º de abril de 2020 asumió el conocimiento del mismo, ordenando: i) Fijar un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, para la intervención de cualquier ciudadano, ii) solicitar al alcalde municipal de Chía – Cundinamarca la remisión, dentro de los diez (10) días siguientes, de la copia digital de todos los trámites que antecedieron al acto en estudio y, iii) el traslado al Ministerio Público, una vez expirado el término de la publicación del aviso, para rendir concepto, dentro de los diez (10) días siguientes.

**2.2** La secretaría de esta subsección fijó el aviso ordenado el 1.º de abril del año en curso, término que se venció el 22 de abril de la presente anualidad.

**2.3** Mediante correo electrónico, la Alcaldía Municipal de Chía allegó los antecedentes solicitados.

**2.4** El Agente del Ministerio Público rindió concepto el 21 de abril de 2020, pese a que de conformidad con el auto que asumió el conocimiento del presente asunto, y a lo previsto en el art. 185 del CPAPA, el término empezaba a correr para él a partir del 23 de abril de 2020, esto es, lo presentó cuando no se había vencido el término de la fijación del aviso, actuación que tiene por objeto que la comunidad conozca la existencia del proceso y la posibilidad que tiene de intervenir en el mismo, con lo cual se garantiza el principio de publicidad.

**2.5** El 3 de abril de 2020 a las 4:29 p.m., se notificó a este Despacho del auto proferido por el Despacho del doctor Juan Carlos Garzón Martínez dentro del proceso No. 2020-650, por

medio del cual remite el Decreto 145 de 2020, teniendo en cuenta que el mencionado acto se limitó a adicionar el Decreto 144 de 2020, en el sentido de indicar que no se encontraba prohibido el expendio de bebidas embriagantes, a pesar de la restricción de su consumo en espacios abiertos, espacio público y establecimientos de comercio.

**2.6** Mediante providencia proferida el 14 de abril del año en curso, este Despacho ordenó la acumulación al presente proceso del que aparece identificado con el número de expediente 25000-23-15-000-2020-00650-00, remitido por el magistrado Juan Carlos Garzón Martínez. Lo anterior, al considerar que el Decreto 145 del 2020 objeto de tal proceso, hace parte de una sola unidad normativa con el Decreto 144 del 2020, toda vez que aquel solo lo modificó para precisar que no queda prohibido el expendio de bebidas alcohólicas

Por lo tanto, dispuso asumir el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 145 del 26 de marzo de 2020, proferido por el alcalde municipal de Chía (Cundinamarca) y ordenó a la secretaría de la subsección notificar tal decisión por vía electrónica a: i) la alcaldía municipal de Chía (Cundinamarca), ii) al delegado del Ministerio Público y, iii) al Despacho del magistrado Juan Carlos Garzón Martínez.

**2.7** Previamente a vencerse el término concedido por el auto del 1.º de abril del año en curso, este Despacho procede a efectuar el estudio a continuación, para señalar que los Decretos 144 y 145 de 2020, proferidos por el alcalde municipal de Chía, a pesar de haber sido asumidos para efectos del control inmediato de legalidad, no son objeto de tal control y, por tanto, las decisiones por las cuales se asumió su conocimiento deben declararse insubsistentes.

### 3. ANTECEDENTES

La Constitución Política en el Título VII, Capítulo VI, contempló los estados de excepción que podrán ser declarados por el presidente de la República mediante decreto con la firma de todos los ministros, ya sea por: **i)** guerra exterior (artículo 212), **ii)** conmoción interior (artículo 213) o, **iii)** emergencia económica, social y ecológica (artículo 215)

El numeral 6 del artículo 214<sup>1</sup> y el párrafo del artículo 215<sup>2</sup> de la CP, contemplan que al día siguiente de expedido el decreto legislativo, el Gobierno lo enviará a la Corte Constitucional para que defina su constitucionalidad, situación que se encuentra regulada en el artículo 55 de la Ley 137 de 1994.

Ahora bien, en relación con las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, deberán remitirse a la jurisdicción contenciosa administrativa para el debido control de legalidad.

El control inmediato de legalidad está regulado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>3</sup>, el que fue replicado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispuso:

---

<sup>1</sup> Cuando se trate de estados de excepción de guerra exterior o estados de conmoción interior.

<sup>2</sup> Para el caso de emergencia económica, social y ecológica

<sup>3</sup> Por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia

**“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.

En consecuencia, corresponde a esta jurisdicción conocer de los actos generales expedidos por las autoridades de orden nacional y territorial, que se profieran en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción.

#### **4. COMPETENCIA**

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

En relación con el trámite del control inmediato de legalidad, el inciso del primero del artículo 185 ibídem señaló que la sustanciación y ponencia corresponderá a cada uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la sala plena.

#### **5. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

##### **4.1 Sobre el Decreto No. 144 del 25 de marzo de 2020**

El 25 de marzo de 2020 el alcalde del municipio de Chía (Cundinamarca) expidió el Decreto 144, “Por el cual se prohíben (sic) en el municipio de Chía el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos, espacio público, y establecimiento de comercio, y se dictan otras disposiciones”

El mencionado acto administrativo se fundamentó en las siguientes disposiciones:

**1.** Los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), que permiten a los alcaldes disponer de acciones transitorias ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de la pandemia.

**2.** El Decreto 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 cuanto en el artículo 8 dispuso la prohibición del consumo de bebidas embriagantes.

**3.** El artículo 5.º del Decreto 159 del 24 de marzo de 2020 expedido por el departamento de Cundinamarca, por medio del cual se adopta la restricción de orden policivo en los mismos términos del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

#### **4.2 Sobre el Decreto No. 145 del 26 de marzo de 2020**

El Decreto 145 del 26 de marzo de 2020, “Por el cual se adiciona el artículo 1.º del Decreto 144 de 2020”, en la parte considerativa precisó que pese a la vigencia de la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacio público y establecimientos de comercio, no se prohíbe el expendio de las mismas.

Por lo anterior modificó el artículo primero del Decreto 144 del 2020, quedando así:

“ARTÍCULO PRIMERO: Prohibir en la jurisdicción del municipio de Chía el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos, espacio público y establecimientos de comercio. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes. En todo caso, no se podrán expender a menores de 18 años”

El citado decreto mencionó que, al efectuar la revisión por parte del Ministerio del Interior del Decreto 144, indicó que era necesario adicionarlo en el sentido de precisar que, conforme lo prevé el Decreto 457 de 2020, “No quedaba prohibido el expendio de bebidas embriagantes”

#### **4.3 Sobre la declaratoria de la emergencia sanitaria**

Como se indicó previamente, mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19; en esa resolución adoptó las medidas sanitarias, preventivas de aislamiento y cuarentena con el fin de mitigar el efecto causado por la pandemia.

#### **4.4 De la declaratoria del estado de excepción**

A su vez, el presidente de la República a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, decreto que fue proferido con la firma de todos los ministros, en ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 215 de la CP y la Ley 137 de 1994.

#### **4.5 Concepto del Ministerio Público**

El Procurador Judicial 21 Judicial II para Asuntos Administrativos rindió concepto el 21 de abril de 2020, pese que el término empezaba a correr para él a partir del 23 de abril de 2020, presentándolo cuando no se había vencido el término de la fijación del aviso.

El señor representante del Ministerio Público realizó un breve recuento normativo en relación con el control inmediato de legalidad, y con la declaratoria del estado de emergencia sanitaria y el estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Encontró en el examen formal de los Decretos 144 y 145 del 25 y 26 de marzo de 2020, respectivamente, proferidos por el municipio de Chía, que los requisitos formales se encuentran cumplidos, teniendo en cuenta que los actos son identificables en su número, fecha, facultades que permiten su expedición, consideraciones, articulado y firma de quienes lo suscriben.

En relación con el examen material, indicó que el Decreto 457 de 2020 fue derogado por el artículo 9 del Decreto 531 de 2020 y, por ello, las disposiciones acusadas desaparecieron del mundo jurídico. Indica que los decretos estudiados fueron expedidos con base en normas derogadas y sustentados en el artículo 213 de la CP, que regula el estado de conmoción interior y no en el 215 de la CP.

De otro lado, señaló que los decretos objeto de control no hicieron referencia específicamente al artículo 6 del Decreto 457 que prohibía el consumo de bebidas alcohólicas.

Por tanto, concluyó que, si bien se trata de un acto general, éste no fue expedido en desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el presidente de la República con ocasión a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus, si no por un estado de conmoción interior y un marco normativo que no se ajusta a las atribuciones extraordinarias.

Por lo anterior, solicita se declare no ajustados a derecho los decretos objeto de control de legalidad.

#### **4.6 Sobre el control de legalidad de los Decretos 144 y 145 del 25 y 26 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el municipio de Chía**

Para el efecto, es menester recordar que los actos objeto del control inmediato de legalidad deben ser de carácter general y haberse expedido en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

De la lectura de los Decretos 144 y 145 de 2020, proferidos por el alcalde del municipio de Chía (Cundinamarca), se evidencia que se dictaron en consideración a la emergencia sanitaria y, al Decreto 457 de 2020 que impartió instrucciones en virtud de la misma, además, en ejercicio de las facultades que el ordenamiento jurídico le concede a los alcaldes en su calidad de autoridades de policía, para mantener el orden público y la convivencia, siendo uno de sus elementos la salud pública.

Ahora, si bien se citó como fundamento de los decretos relacionados anteriormente el Decreto 457 de 2020 del Gobierno Nacional, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19 y para el mantenimiento del orden público, lo cierto es que la naturaleza de este último decreto no es la de ser legislativo sino reglamentario. En efecto, como se advirtió previamente, fue expedido por el presidente de la República en su calidad de jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, a quien le corresponde conservar en todo el territorio nacional el orden público, según lo dispone el numeral 4.º del artículo 189 de la CP.

Por tanto, dicha normativa no es de aquellos decretos con fuerza de ley que el presidente puede dictar a voces del artículo 215 de la CP, pues estos “son disposiciones que ostentan

la misma jerarquía normativa que aquellas que expide el legislador ordinario”<sup>4</sup>, a través de los cuales puede “derogar, modificar o adicionar leyes expedidas por el Congreso”<sup>5</sup>.

En tales condiciones, se tiene que el Decreto 457 de 2020 no ostenta la naturaleza de ser decreto legislativo, pues se trata de una medida reglamentaria de carácter administrativa que el presidente puede adoptar como jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, haciendo uso de las potestades ordinarias que le concede el ordenamiento jurídico, con el fin de mantener el orden público en todo el territorio nacional.

Por lo tanto, las medidas tomadas en los Decretos 144 y 145 de 2020 por el alcalde del municipio de Chía, para prohibir el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos, espacios públicos y en establecimientos de comercio, son de carácter policivo y pueden ser adoptadas por el alcalde en uso de las facultades ordinarias.

En tal entendido, los Decretos 144 y 145 de 2020, respectivamente, no son susceptibles del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no desarrollan alguno de los decretos legislativos que a la fecha ha expedido el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el presidente de la República a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Por ende, no se podrían declarar ilegales como lo conceptuó el señor agente del Ministerio Público, dado que por su naturaleza jurídica no pueden ser objeto de control judicial por el presente medio de control, lo contrario podría conducir al juzgamiento de todo tipo de actos remitidos por las autoridades locales, sin importar su naturaleza, por el presente medio de control, lo que a todas luces no guarda correspondencia con las normas que regulan el juzgamiento de este tipo de actos.

Por las razones expuestas, es menester para este Despacho declarar insubsistentes las decisiones tomadas por autos del 1.º y 14 de abril del año en curso, mediante las cuales se asumió el conocimiento de los Decretos 144 y 145 del 25 y 26 de marzo de 2020, respectivamente, del municipio de Chía, para ejercer el control inmediato de legalidad.

De otra parte, de conformidad con el inciso 5 del artículo 42 del C.G.P, aplicable por remisión del art. 306 del CPACA, es deber del juez “... adoptar las medidas autorizadas en este código para sanear los vicios de procedimiento o precaverlos.”

En el mismo sentido, el H. Consejo de Estado<sup>6</sup> se pronunció indicando que las providencias ilegales no atan al juez, en los siguientes términos:

“Esta Sección ha señalado que es deber del juez revocar o modificar las providencias ilegales, aún después de estar en firmes pues tales providencias no atan al juez para proceder a resolver la contienda conforme lo señala el orden jurídico.”

---

<sup>4</sup> C. Const., Sent. C-979, Nov. 13/02 M.P. Jaime Araujo Rentería

<sup>5</sup> *Ibidem*

<sup>6</sup> C.E. Sec. Segunda, Auto exp. 16992, sep. 24/2008. M.P (E) Dr: Héctor J. Romero Díaz. Actor:

Por su parte, la Corte Constitucional<sup>7</sup>, señaló que aún cuando las providencias se encuentren ejecutoriadas el juez puede corregir los autos ilegales en aras de salvaguardar los derechos subjetivos, en atención a la facultad discrecional que le asiste al director del proceso:

“(…) Por excepción, también ha determinado que el defecto procedimental puede estructurarse por exceso ritual manifiesto cuando “(…) un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia.”

(…) Respecto a lo manifestado por la Sección Tercera del Consejo de Estado, si bien los artículos 309 y 311 del Código de Procedimiento Civil hacen referencia a la aclaración y adición de los fallos, de oficio o a petición de parte, cuya actuación está sometida al término de ejecutoria del fallo; en aras de salvaguardar los derechos subjetivos del accionante hubiera podido hacer uso de su facultad discrecional para corregir los yerros en que incurren los funcionarios judiciales en sus sentencias, lo cual se puede realizar en cualquier tiempo.”

Finalmente, es importante señalar que, si bien inicialmente se asumió el concomitamiento de los decretos en estudio proferidos por la alcaldía municipal de Chía, lo cierto es que como ya se reseñó, “el auto ilegal no vincula procesalmente al juez en cuanto es inexistente”<sup>8</sup>; y, en consecuencia, “la actuación irregular del juez, en un proceso, no puede atarlo en el mismo para que siga cometiendo errores”, posiciones jurídicas basadas en la teoría del antiprocesalismo<sup>9</sup>.

## 5. CONCLUSIÓN

Toda vez que la expedición de los Decretos 144 y 145 del 25 y 26 de marzo de 2020, respectivamente, del municipio de Chía, se realizó en ejercicio de las facultades que el ordenamiento jurídico le otorga al alcalde en su calidad de autoridad de policía para mantener el orden público y la convivencia, según lo dispuesto en los artículos 315 de la CP, 91 de la Ley 136 de 1994 y, 205 de la Ley 1801 de 2016, por tanto, no son pasibles de control judicial por el medio de control inmediato de legalidad.

Lo anterior, debido a que tienen por finalidad, en el ámbito territorial, conjurar la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional, pero no desarrollaron decreto legislativo alguno; lo anterior, no implica que no puedan ser objeto de control de legalidad,

<sup>7</sup> C. Const. Sen. T-429, may. 19/2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>8</sup> C. Supr. Justicia, S. Casación Civil, Auto 99, Agos. 25/1988, M.P. Héctor Marín Naranjo. Allí se señaló que los autos ilegales en firme “no ligan al juzgador para proveer conforme a derecho, pudiendo, por ende, apartarse de ellos cuando quiera que lo resuelto no se acomode a la estrictez del procedimiento”. Agregó, además, que “los autos ilegales no atan al juez ni a las partes para continuar el yerro o edificar en el error decisiones posteriores y, por consiguiente, por ser decisiones que pugnan con el ordenamiento jurídico, no se constituyen ley del proceso, ni hacen tránsito a cosa juzgada al enmarcarse en una evidente o palmaria ilegalidad”.

C. Supr. Justicia, S. Casación Laboral, Auto AL3859-2017, May. 10/2017, M.P. Jorge Mauricio Burgos Ruiz.

<sup>9</sup> “Se identifica como antiprocesalismo la posibilidad que se reconoce a los jueces para no ser consecuentes con sus errores, de modo que, a pesar de la formal ejecutoria de las decisiones, el juez puede dejar sin valor ni efecto o apartarse de lo decidido para restablecer el imperio de la ley. Esta opción no puede ser arbitrariamente ejercida por el juez. Para que este pueda revocar extemporáneamente sus decisiones debe hallar que ellas contrarían abiertamente la ley. Esta práctica ha sido reiterada en la Corte, en tribunales y juzgados. De alguna manera se identifica como cierto anticipo de la acción de tutela, pues en verdad lo que hace el juez es determinar un agravio severo a la ley para enmendar un yerro que sigue produciendo efectos procesales nocivos (…).” Villamil Portilla, Edgardo. Teoría Constitucional del Proceso. Ediciones Doctrina y Ley. Bogotá, 1999. Pp. 889-891

pues podrá serlo a través de los medios ordinarios de control previstos en la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR INSUBSISTENTES** las decisiones contenidas en los autos del 1.º y 14 de abril, por las cuales se asumió el control inmediato de legalidad de los Decretos 144 y 145 de 2020 del municipio de Chía, por las razones expuestas.

**SEGUNDO: NO ASUMIR** el conocimiento del control inmediato de legalidad de los Decretos 144 y 145 de 2020 del municipio de Chía, proferidos por el alcalde municipal de Chía

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

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN**  
Magistrado