



## *Tribunal Administrativo de Boyacá*

### *Sala Plena*

*Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz*

Tunja, julio diez (10) de dos mil veinte (2020)

#### **Resolución No. 025 de 29 de marzo de 2020**

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Autoridad: **Concejo Municipal de Garagoa**

Expediente: 15001-23-33-000-2020-00658-00

De conformidad con los artículos 185 y 187 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala Plena de este Tribunal a proferir sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **I.1. Trámite:**

El Gobierno Nacional expidió el **Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020**, a través del cual declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, en adelante **EEESE**, en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario.

En virtud del mencionado decreto, el Tribunal Administrativo de Boyacá expidió la Circular No. 03 del 24 de marzo de 2020, por medio de la cual se requirió a las autoridades departamentales y municipales ubicadas dentro del Distrito Judicial de Boyacá, para que remitieran los actos administrativos proferidos en desarrollo de la mencionada declaratoria y las que en el futuro se decretaran, a efectos de ejercer el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 del CPACA y 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994). En acatamiento de lo anterior, el **Concejo Municipal de Garagoa** remitió la **Resolución No. 025 de 29 de marzo de 2020** por medio de mensaje de datos.

## **I.2. Auto que avoca conocimiento:**

Mediante auto proferido el **29 de abril de 2020**, el Despacho No. 5 de esta Corporación resolvió, entre otras cosas: **(i)** avocar para control inmediato de legalidad en única instancia la **Resolución No. 025 de 29 de marzo de 2020** expedida por la Mesa Directiva del **Concejo Municipal de Garagoa** y **(ii)** ordenar que, dentro del término de cinco (5) días contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se remitieran con destino al proceso de la referencia, los antecedentes administrativos de dicho acto.

## **I.3. Intervenciones:**

### **I.3.1. Concejo Municipal de Garagoa<sup>1</sup>:**

En atención al requerimiento efectuado en el numeral tercero del auto de 29 de abril de 2020, el presidente de la duma municipal rindió informe en el que se refirió a las circunstancias que, a su juicio, imprimieron la necesidad de expedir el acto administrativo objeto de estudio.

Para tal fin, allegó el Acta No. 001 suscrita en la sesión virtual de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Garagoa llevada a cabo el pasado 28 de marzo de 2020 <sup>2</sup>, así como el Decreto Municipal No. 047 de 27 de mayo de 2020<sup>3</sup> y; explicó:

*“(...) como antecedente de la Resolución No. 025 del 29 de marzo de 2020 expedida por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Garagoa, es un acta de reunión de los Concejales Dubán Orlando Ribera Roa, como presidente; Néstor Leonel González Espinosa, como I Vicepresidente y Michel Ángel Sánchez, como II Vicepresidente de esta corporación, donde se discutió y se aprobó realizar las sesiones de forma virtual para posteriormente expedir dicha resolución, por lo cual se adjunta también como antecedente el Decreto 047 “**POR EL CUAL SE CONVOCA AL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL A SESIONES EXTRAORDINARIAS**”, expedido por el Alcalde Municipal (...)” – Negrilla del texto original –.*

---

<sup>1</sup> Archivo No. 11 del expediente electrónico.

<sup>2</sup> Archivo No. 12 del expediente electrónico.

<sup>3</sup> Archivo No. 13 del expediente electrónico.

### **I.3.2. Ciudadanía:**

*Dentro del término concedido en virtud del numeral 2º del artículo 185 del CPACA, ningún ciudadano presentó escrito de intervención.*

### **I.4. Concepto del Ministerio Público<sup>4</sup>:**

*El Procurador 122 Judicial II delegado ante este Tribunal, solicitó declarar ajustado a derecho el acto administrativo objeto de estudio, por el tiempo en que surtió efectos.*

*Para tal fin, luego de referirse de manera detallada al marco normativo y jurisprudencial de los estados de excepción y el control inmediato de legalidad; descendió al caso concreto y, aseguró que el acto administrativo examinado invocó en sus consideraciones el D.L. No. 491 de 28 de marzo de 2020, a cuyo tenor literal, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en las normas vigentes, los órganos, corporaciones, salas, juntas o consejos colegiados de todas las ramas del poder público y en todos los órdenes territoriales, podrán realizar sesiones no presenciales cuando por cualquier medio sus miembros puedan deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva; hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social (Artículo 12). De allí, que satisfizo “prima facie con los requisitos de temporalidad, generalidad y conexidad previstos en el artículo 136 del CPACA”.*

## **II. CONSIDERACIONES**

*Procede la Sala Plena a determinar la legalidad de la Resolución No. 025 de 29 de marzo de 2020 “POR LA CUAL SE REGULAN LAS SESIONES NO PRESENCIALES EN EL CONCEJO MUNICIPAL DE GARAGOA – BOYACÁ Y SE ADOPTAN MEDIDAS DE CARÁCTER TRANSITORIO COMO CONSECUENCIA DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR EL COVID-19 Y SE ADOPTAN OTRAS*

---

<sup>4</sup> *Archivo No. 15 del expediente electrónico.*

*DETERMINACIONES*”, expedida por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Garagoa.

### **II.1. Del control inmediato de legalidad:**

*El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia” dispuso que 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. En igual sentido lo dispuso la Ley 1437 de 2011 en el inciso 1º del artículo 136.*

*Al respecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en auto proferido el **14 de mayo de 2020** con ponencia del Consejero Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio, dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01882-00, al examinar la Resolución No. 223 de 17 de abril de 2020 expedida por la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, dijo:*

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

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

*Su ejercicio no impide que la medida objeto de control se materialice, toda vez que en el caso de los estados de excepción normalmente se requiere la adopción de decisiones urgentes que conlleven a mitigar la situación de emergencia que deriva su declaratoria (...)” – Negrilla fuera del texto original –.*

En la misma providencia, se indicó, además, que dicho control se trata de una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del ejecutivo durante los Estados de Excepción.

A su turno, en el auto proferido el **22 de abril de 2020** dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01163-00, con ponencia de la Consejera Doctora Stella Jeannette Carvajal Basto, la Corporación explicó las características del control inmediato de legalidad, así:

*“(...) Ha destacado, igualmente, las características del control inmediato de legalidad, a saber: (i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediateamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dictan con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad)<sup>5</sup> y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos.” - Negrilla del texto original -.*

## **II.2. Del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (EEESE):**

El Capítulo 6 – “DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN” de la Constitución Política, prevé en el artículo 215:

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA), MP. Mauricio Fajardo Gómez.

*“(…) ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

*Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

*Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

*El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.*

*El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas (...)*”

**En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, en atención a los requerimientos de la Organización Mundial de la Salud y la existencia del primer caso de Covid-19 en el territorio nacional.**

*Para ello, argumentó que “ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19” se hacía “necesario adoptar medidas extraordinarias que permit[ieran] conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permit[ieran] acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está*

*enfrentando el país.”; en consecuencia, era necesario recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de “dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.”. Por estas y otras razones, decretó:*

***“(…) Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.***

*Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

*Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo (...)” – Negrilla fuera del texto original –.*

**Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-145 de 2020 declaró exequible el mencionado decreto, tal como se informa la página de noticias de esa Corporación, con fundamento en las siguientes razones:**

*“(…) La Corte Constitucional encontró ajustado a la constitución el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”.*

*Para la Corte, el Presidente de la República junto a quienes integran el Gobierno Nacional, lejos de haber incurrido en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto, ejercieron apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución.*

*(...)*

*Bajo este entendido, para la Corte Constitucional no cabe duda de que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera traumática y negativamente en la protección efectiva de los derechos constitucionales de millones de personas.*

*La Corte consideró la gravedad que implica el volumen de infectados y personas fallecidas y la posibilidad de poner en serio peligro a los colombianos al desconocerse aún la cura del COVID-19, con grandes repercusiones económicas y sociales al desequilibrar intensamente la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como las finanzas del Estado (...)*

Ahora bien, es del caso precisar que mediante el **D. L. No. 637 de 06 de mayo de 2020**, el Presidente de la República declaró nuevamente el EESE en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario contados desde la vigencia del acto administrativo. Sin embargo, esta Sala no se detendrá sobre dicha norma, en tanto, la disposición que se analiza fue expedida el 29 de marzo de 2020, esto es, antes de su expedición.

### **II.3. De los requisitos o presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.**

En lo que tiene que ver con cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por vía de control inmediato de legalidad, ha señalado de manera pacífica el Consejo de Estado<sup>6</sup>, lo siguiente:

*“(...) 34. Visto el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994<sup>7</sup>, sobre control de legalidad, que textualmente señala:*

*“[...] **ARTICULO 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 [...]”.*

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Sentencia de 26 de septiembre de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00. Actora: Blanca Cecilia Sarmiento de Ramírez. Demandado: Nación – Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social) C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>7</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

35. De la normativa trascrita supra la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

(...)” – Negrilla del texto original, subraya de la Sala –.

Dados esos presupuestos, la atribución para el precitado control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo. Es así, como los dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, son de competencia del Tribunal del lugar donde se expidan; conforme a lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

Ahora, respecto de los anteriores presupuestos, precisa la Sala lo siguiente:

- i. Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal:** El control inmediato de legalidad opera frente a determinaciones de carácter general, entendidas como aquellos reglamentos que el Gobierno (nacional o territorial) expide para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias en que se fundó el estado de emergencia declarado. Esto, de acuerdo con los lineamientos que se adoptan a través de los decretos legislativos.
  
- ii. Que sea un acto dictado en ejercicio de la función administrativa:** El objetivo de este medio de control automático es verificar formal y materialmente el cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio, en tanto representa “una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con

la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”<sup>8</sup> y constituye un mecanismo “que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional) (...)”<sup>9</sup>. Luego, su propósito es examinar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa excepcional, se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos para su expedición.

- iii. Que se trate del desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción.** Esta exigencia se concreta en la necesidad de que el acto controlable desarrolle un decreto legislativo dictado, para el caso bajo examen, al amparo del EESE, por lo cual, es necesario identificar que la disposición objeto de control se haya adoptado en ejercicio de estas potestades excepcionales. Dicho análisis parte de la relación o conexidad que existe entre los decretos legislativos emitidos para conjurar la declaratoria de emergencia social y las normas que se adoptan como desarrollo de estos, situación que impone a la jurisdicción identificar tales presupuestos para delimitar el ejercicio de las funciones que se atribuyen a las autoridades en el momento de su expedición.

Lo anterior, en razón a que es necesario establecer si fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia o no.

En consecuencia, toda vez que el control inmediato de legalidad constituye el medio previsto en el ordenamiento jurídico colombiano para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, es decir, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo; **su procedibilidad formal está determinada por los siguientes supuestos facticos: i) que el acto sometido a examen se trate de una medida de carácter general; ii) dictada en ejercicio de la función administrativa y, iii) en desarrollo de un decreto legislativo.** Esto, valga señalar,

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

*durante cualquiera de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, tal como lo ha sostenido de manera unívoca la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa.*

*Razonablemente, en ausencia de cualquiera de los glosados presupuestos, el control inmediato de legalidad sobre el acto, disposición o medida debatida, deviene abiertamente improcedente.*

#### ***II.4. De la procedibilidad formal del control inmediato de legalidad frente al acto administrativo objeto de examen:***

*Como quiera que conforme a lo hasta aquí expuesto, la procedibilidad formal del control inmediato de legalidad se encuentra supeditada a la concurrencia efectiva de los requisitos o presupuestos antes invocados, procederá la Sala a constatar la confluencia cierta de aquellos al interior del sub lite, así:*

##### ***II.4.1. Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal:***

*Tal como lo señala el artículo 136 del CPACA, los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por vía de control inmediato de legalidad deben ser de carácter **general, abstracto e impersonal**, es decir, aquellos cuyo campo de aplicación esté dirigido a la población respectiva. Este primer requisito identifica la naturaleza del acto que es sometido a examen.*

*En esa medida, la Sala encuentra necesario recordar que la diferencia entre los actos administrativos de carácter general y los actos administrativos de carácter particular, radica en que, a través de los primeros, se conocen aquellos actos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta; mientras los segundos, son aquellos actos de contenido particular y concreto que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados. Así lo sostuvo la Corte Constitucional en sentencia de 30 de junio de 2004<sup>10</sup>, al señalar que:*

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C-620 de 30 de junio de 2004, M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería, expediente D-4992; posición reiterada en la sentencia T-945 de 16 de diciembre de 2009, M.P. Dr. Mauricio González Cuervo, expediente: T-1711686.

**“(…) la jurisprudencia y la doctrina han diferenciado los llamados Actos Administrativos de carácter general y los Actos Administrativos de carácter particular.**

**A través de los primeros, se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros.**

**Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados. No obstante, lo anterior, la indeterminación no se relaciona únicamente en punto del número de receptores de la decisión administrativa, sino que igualmente estos aparezcan individualizados. En otras palabras, “puede existir un acto general referido, en la práctica, sólo a algunas pocas personas o a ninguna y viceversa, un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas (...)” – Negrilla y subraya fuera del texto original –.**

De ese modo, se colige sin mayor esfuerzo que pese a las complejidades que presenta la diferenciación entre actos administrativos generales y particulares, sus implicaciones no pueden pasarse por alto. Así, mientras que estos últimos crean, modifican o extinguen una situación jurídica individual y concreta, los primeros encerrarán siempre una norma jurídica, de suerte que con independencia del número de personas que sean sus destinatarios o de los efectos positivos o negativos que supongan sobre ellos, representan siempre una innovación del ordenamiento jurídico establecida en términos impersonales y abstractos, es decir, **sin consideración de ninguna persona específica ni de ningún caso en particular.**

De allí que, durante su vigencia un acto **administrativo general o reglamento** resulta susceptible de aplicarse a un número indeterminado de sujetos (sea uno o sean múltiples), pues las reglas allí fijadas serán aplicables mientras estén vigentes y deberán considerarse en todos aquellos eventos que se enmarquen en las condiciones fácticas y jurídicas que constituyen su ámbito de aplicación. El **acto administrativo particular**, en contraste, al no contener una norma jurídica sino una decisión adoptada para un caso concreto tiene un alcance limitado, **no solo porque crea un vínculo entre sujetos determinados o determinables** (semejante al que ocurre en presencia de un

contrato o de cualquier negocio jurídico), sino porque también obliga a que una vez agotado su cumplimiento sea necesario adoptar nuevas decisiones para ocasiones semejantes que se presenten en el futuro<sup>11</sup>.

No puede pasarse por alto, en todo caso, que conforme lo ha admitido la jurisprudencia constitucional, puede existir un acto general referido, en la práctica, sólo a algunas pocas personas o a ninguna y viceversa, un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas; por lo cual, la definición sobre la naturaleza de un acto administrativo debe responder a su contenido sustancial, a partir del cual, se debe verificar cuál es el alcance del mismo, esto es, definir con precisión si regula una situación particular y concreta, o si por el contrario crea una norma, que, si bien tiene unos destinatarios, no regula particularidades especiales de aquellos.

En sub lite, a través de la **Resolución No. 025 de 29 de marzo de 2020** “POR LA CUAL SE REGULAN LAS SESIONES NO PRESENCIALES EN EL CONCEJO MUNICIPAL DE GARAGOA BOYACÁ Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”, la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Garagoa, resolvió:

**“(…) ARTÍCULO PRIMERO: SESIONES NO PRESENCIALES.** – La plenaria y las comisiones permanentes, podrán sesionar de manera no presencial para ejercer sus atribuciones de control político, para tal fin los miembros del Concejo Municipal, podrán deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva, utilizando para el efecto los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones, tales como fax, teléfono, teleconferencia, videoconferencia, internet, conferencia virtual y todos aquellos medios que se encuentren al alcance de los Concejales, en el término establecido de aislamiento obligatorio a nivel nacional por parte del Gobierno, el cual rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas (00:00) del día 13 de abril de 2020, atenderá al público de manera constante y permanente bajo los siguientes lineamientos:

**a.** Se deben conectar al medio idóneo que especifique el presidente del Concejo Municipal.

**b.** Deben mantener el micrófono cerrado y pagado, salvo cuando el presidente les conceda el uso de la palabra, caso en el cual procederán a activarlo para hacer su intervención.

---

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA  
Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA., treinta y uno (31) de julio de dos mil catorce (2014) Radicación número: 25000-23-24-000-2005-00654-01 Actor: AUTOGAS S. A. E.S.P. Y OTRO Demandado: NACION - MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA – COMISION DE REGULACION DE ENERGIA Y GAS

*c. Deberán responder el llamado a lista*

*d. Deben enviar, antes de la sesión no presencial, las presentaciones, videos y demás archivos que requieran durante sus intervenciones al correo electrónico: [concejo@garagoa-boyaca.gov.co](mailto:concejo@garagoa-boyaca.gov.co)*

**Teléfonos: 3107605387 - 3112816424**

**Correos electrónicos: [concejo@garagoa-boyaca.gov.co](mailto:concejo@garagoa-boyaca.gov.co)**

***AARTICULO SEGUNDO.*** - *DESARROLLO DE LAS SESIONES.* Las sesiones no presenciales del Concejo de Garagoa – Boyacá serán grabadas desde el momento en que el presidente abra la sesión no presencial y hasta que la levante o la cierre

***Parágrafo.*** - las citaciones a los concejales previstos, serán remitidos mediante mensaje de datos al correo electrónico o el medio que se utilice para su notificación.

***ARTICULO TERCERO.*** – *Honorario de los concejales de conformidad con lo establecido en la ley 136 de 1994 y reglamento interno del Concejo Municipal, a los concejales se les reconocerán honorarios por su asistencia a las sesiones no presenciales de la plenaria y de las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos.*

*Los aspectos no regulados en esta disposición pertinentes al Acuerdo No. 008 del 10 de junio de 2019, así como las disposiciones legales y reglamentarias relativas a tramites y procedimientos administrativos realizados por los medios electrónicos.*

***Parágrafo primero.*** *La duración de la medida sanitaria adoptada por el Concejo municipal de Garagoa mediante esta resolución, se entenderá modificada y/o prorrogada en los mismos términos que lo haga el Gobierno Nacional en cuanto al aislamiento obligatorio a nivel nacional, sin que se requiera acto administrativo expreso en dicho sentido.*

***Parágrafo segundo.*** Superada la emergencia sanitaria a causa del coronavirus COVID-19 en el país y no existiendo un riesgo para la vida, la integridad y la salud de los miembros del Concejo Municipal y los ciudadanos, la medida sanitaria adoptada., quedará sin efectos e inmediatamente se garantizará la atención al público de forma presencial.

***ARTÍCULO CUARTO:*** *Las circunstancias asociadas al COVID-19 tienen una progresión incierta, por lo cual las disposiciones contentivas en esta resolución, serán objeto de constante evaluación y en consecuencia de eventual cambio y/o modificación.*

***Parágrafo único:*** *Las decisiones adoptadas en el presente acto administrativo no suspenden, ni limitan la prestación del servicio que le corresponde al Concejo Municipal de Garagoa – Boyacá, por lo cual se prestará especial atención a las medidas y recomendaciones que deba tomar o proponer para evitar la propagación del virus y prevenir los hechos de mala gestión o de corrupción que puedan presentarse frente a las decisiones que tomen las autoridades del orden Municipal,*

*sus entes descentralizados y/o demás autoridades de la Republica de Colombia.*

**ARTÍCULO QUINTO: COMUNICACIÓN A LA PERSONERÍA.** - *Por secretaría comuníquese esta resolución de manera inmediata y por el medio más expedito, para que ejerza la veeduría de las sesiones no presenciales., así mismo se remitirá copia a la procuraduría provincial de Guateque y al Tribunal Administrativo de Boyacá para el respectivo control de legalidad dentro de las 48 horas siguientes a su expedición.*

**ARTÍCULO SEXTO.** *La presente Resolución rige a partir de su publicación en la página web del concejo y hasta el 30 de mayo de 2020, para su carácter excepcional y transitorio en todo caso, este acto administrativo no inhibe la aplicación del reglamento interno del Concejo, por lo tanto, el presidente de la Corporación podrá convocar a sesiones presenciales en los términos establecidos.*

*(...)” – Negrilla del texto original –.*

*Lo anterior, con fundamento en las normas y otras disposiciones que fueron citadas en la parte considerativa; a saber:*

- a. El artículo 23 de la Ley 136 de 1994<sup>12</sup>, adicionado por el artículo 2° de la Ley 1148 de 2007<sup>13</sup>;*
- b. El artículo 15 de la Ley 1551 de 2012<sup>14</sup>;*
- c. El Acuerdo Municipal No. 008 de 10 de junio de 2019;*
- d. El Decreto Municipal No. 047 de 27 de marzo de 2020;*
- e. La Circular Externa No. 018 de 10 de marzo de 2020 proferida por el Ministerio de Trabajo;*
- f. La Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social;*
- g. El Decreto Nacional No. 457 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y;*

---

<sup>12</sup> *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.*

<sup>13</sup> *“Por medio de la cual se modifican las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones”.*

<sup>14</sup> *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.*

h. Los Decretos Legislativos 417 y 491 de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional.

En esas condiciones, lo primero que advierte la Sala es que la Resolución No. 025 de 29 de marzo de 2020 fue expedida por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Garagoa con el objeto de regular el **funcionamiento interno de la Corporación**; pues ante la imposibilidad material de llevar a cabo reuniones presenciales en los sitios destinados para el efecto, estableció que, de manera excepcional y transitoria, **los miembros de la дума municipal** podrán sesionar por una vía distinta que, en todo caso, asegure los presupuestos mínimos de la actividad democrática como el pluralismo, la deliberación, la participación y la publicidad; tales como “ *fax, teléfono, teleconferencia, videoconferencia, internet, conferencia virtual y todos aquellos medios que se encuentren al alcance de los Concejales (...)*”. Esto, hasta que sea normalizada la situación de aislamiento preventivo obligatorio generada por la emergencia decretada a raíz del COVID-19.

De ese modo, se evidencia que sus efectos se dirigen fundamentalmente a los miembros del Concejo Municipal del Garagoa, a quienes con ocasión de la pandemia generada por el COVID-19, se les ha impedido reunirse físicamente en la sede oficial, afectándose de manera grave el normal funcionamiento de la corporación, la debida prestación de los servicios públicos que tienen a su cargo las autoridades municipales en su conjunto y, por esa vía, el propio sistema democrático constituido y la autonomía que la Constitución Política reconoce a las entidades territoriales. Luego, la medida se orienta primordialmente a mantener vigente la capacidad operativa del concejo municipal, coadyuvando a que la administración local pueda atender en forma adecuada sus funciones y la prestación de los servicios públicos que le han sido asignados, a partir de la autorización y reglamentación de sesiones no presenciales en uso de los medios que ofrece la actual tecnología en materia de comunicación.

Por tal razón, a juicio de esta Sala, el acto objeto de examen no resulta de aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta; pues como quedó visto, **tiene**

**como destinatarios determinables a los miembros del Concejo Municipal de Garagoa; lo que hace que sea catalogado como de carácter particular.**

No se pierde de vista que como se expuso líneas atrás, puede existir un acto general referido, en la práctica, sólo a algunas pocas personas o a ninguna, y viceversa, un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas, pero tampoco que la resolución objeto de estudio no contiene en sí misma una medida de carácter general que resulte aplicable a varias personas, pues se encuentra dirigida **única y exclusivamente** a los miembros de la duma municipal. De allí que, a partir del examen del contenido sustancial del acto, se verifique que lejos crear una norma que tiene unos destinatarios determinados, el acto constituye un parámetro de regulación de una situación jurídica particular y concreta, a saber: **el funcionamiento interno de la Corporación Edilicia de Garagoa.**

En ese entendido, discurre la Sala, que las razones anteriormente vertidas resultan suficientes para señalar que la Resolución No. 025 de 29 de marzo de 2020 expedida por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Garagoa, **no cumple con el requisito de ser una medida de carácter general, impersonal y abstracta** tendiente a superar las circunstancias en que se fundó el estado de emergencia declarado por el Gobierno Nacional, por cuanto una vez examinada su naturaleza, se evidencio sin hesitación alguna, que **no se dirige a una pluralidad indeterminada de personas; sino a un grupo determinable de individuos.** De allí, que al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011; no configura uno de aquellos actos administrativos que pueden ser enjuiciados por vía de control inmediato de legalidad.

Ahora bien, en atención a que conforme a lo hasta aquí expuesto, no se encuentra satisfecho en el caso de marras el primero de los requisitos o presupuestos que determinan la procedibilidad formal del control inmediato de legalidad; huelga examinar los dos requisitos restantes, a saber: **i)** que sea un acto dictado en ejercicio de la función administrativa y, **ii)** que se trate del desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción. En

consecuencia, se declarará sin análisis adicional alguno, la improcedencia del medio de control de la referencia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley;

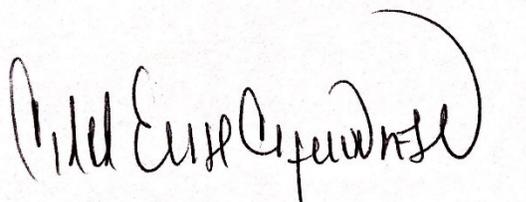
**FALLA:**

**Primero.** Declarar improcedente el control inmediato de legalidad frente a la Resolución No. 025 de 29 de marzo de 2020 expedida por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Garagoa, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

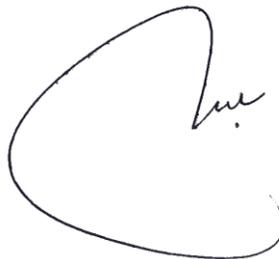
**Segundo.** En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión virtual de la fecha.

**Notifíquese y cúmplase,**



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado

*Medio de control: Control inmediato de legalidad*

*Autoridad: **Concejo Municipal de Garagoa***

*Expediente: 15001-23-33-000-2020-00658-00*



**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
*Magistrado*

**(Ausente con permiso)**

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
*Magistrado*



**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
*Magistrado*

HOJA DE FIRMAS

Resolución No. 025 de 29 de marzo de 2020

Autoridad: **Concejo Municipal de Garagoa**

Expediente: 15001-23-33-000-2020-00658-00