



CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Facultades del gobierno en la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica / DECLARACIÓN DE ESTADO DE EXCEPCIÓN – Facultades del Presidente de la República

[U]na vez el Gobierno declare el Estado de Emergencia, puede dictar decretos legislativos, por medio de los cuales tome medidas o adopte instrumentos tendientes a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y solo puede utilizarlas cuando las circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad. (...). La Corte Constitucional reiteró que en los estados de excepción se le otorgan poderes excepcionales al Presidente para conjurar la crisis extraordinaria, esto es que se faculta al ejecutivo para fijar contenciones al régimen jurídico ordinario y establecer restricciones a los derechos de los ciudadanos. En este caso se tiene que el Ministerio de Salud y Protección Social, con fundamento en el artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, que dispone que como autoridad sanitaria del Sistema de Vigilancia en Salud Pública, en el evento de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, puede adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objeto de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo de que se extienda ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada, expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 por medio de la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos. (...). Con fundamento en esta resolución, el presidente de la República, junto con todos los ministros, por medio 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 calendario.

NOTA DE RELATORÍA: En cuanto a las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República en los estados de excepción, ver: Corte Constitucional, sentencia C-156 de 9 de marzo de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo. Relacionado con el mismo tema, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, radicación 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

FUENTE FORMAL: LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 2 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 46 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 47 / DECRETO 780 DE 2016 – ARTÍCULO 2.8.8.1.4.3 / RESOLUCIÓN 385 DE 2020 / DECRETO 417 DE 2020

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Características / CONTROL INTEGRAL – Es tanto formal como material

[E]sta Corporación en diferentes oportunidades y en cuanto a las características del control inmediato de legalidad ha dicho: (i) Tiene carácter jurisdiccional, ya que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, y por tanto la decisión se toma en una sentencia. (ii) El estudio que se hace es integral. Los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico” y el análisis abarca “la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dictan con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar

la crisis e impedir la extensión de sus efectos”. (iii) Es autónomo porque la revisión se puede hacer antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. En este punto se precisa que si la Corte Constitucional se ha pronunciado previamente deben acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad, “pero sin que suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo”. (iv) El control es automático e inmediato como consecuencia de la obligación de las autoridades de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición. (v) Es oficioso, si la entidad no envía el acto a la jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”; (vi) La sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa, esto es solo en relación con las normas que se estudian en la providencia y en consecuencia es posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos a través del medio de control de nulidad. (...). De acuerdo con lo anterior, se debe hacer un control integral, esto es tanto formal como material. En el control formal se debe estudiar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es: (i) que sea proferido por una autoridad del orden nacional, (ii) que sean medidas de carácter general, (iii) dictadas en ejercicio de funciones administrativas y (iv) que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción. (...). Así, en el estudio de fondo debe analizarse la conexidad del acto con las normas que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica, su conformidad con las disposiciones que le sirvieron de fundamento y de manera concreta debe establecer la realidad de los motivos, la adecuación de los fines y la proporcionalidad de las medidas.

NOTA DE RELATORÍA: En cuanto a las características del control inmediato de legalidad, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, radicación 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), M.P. Mauricio Fajardo Gómez; sentencia del 5 de marzo de 2012, radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), M.P. Hugo Bastidas Bárcenas. Con respecto al control integral, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de mayo de 2016, radicación 11001 03 15 000 2015 02578-00, M.P. Guillermo Vargas Ayala. Sobre el control material al realizar control inmediato de legalidad, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, radicación 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), M.P. Ruth Stella Correa.

FUENTE FORMAL: LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 20 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 136

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Improcedente frente a la resolución 691 del 20 de marzo de 2020



[S]i bien inicialmente en la Resolución 672 de 2020 se suspendieron todas las actuaciones y en la Resolución 691 de 2020 solo se suspendieron los términos administrativos, lo cierto es que en ambos casos se hizo en ejercicio de las funciones administrativas. Ahora, si bien dentro de la parte considerativa de la Resolución 691 del 20 de marzo de 2020 se invocaron los Decretos 417, 418 y 420 de 2020, debe tenerse en cuenta que el Decreto 417 de 2020 fue el que declaró el estado de excepción, por lo que no es desarrollo del mismo, ya que al verse las medidas tomadas en la resolución bajo estudio no están relacionadas con el mismo, y por tanto se advierte que solo se mencionó de paso en los antecedentes. Así mismo se tiene que al revisar el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 se observa que por este decreto se dictaron medidas transitorias en materia de orden público. (...). Por su parte, mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público, como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19. El objeto de este decreto es establecer instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria. (...). De la anterior revisión normativa, se tiene que ni el Decreto 418 de 2020 ni el Decreto 420 del mismo año, son decretos legislativos, sino decretos dictados por el presidente de la República con ocasión de la declaratoria del estado de excepción en uso de sus facultades ordinarias. Así las cosas, para esta Sala es claro que la Resolución 691 de 2020 fue proferida con fundamento en el ejercicio propio de las funciones del director general y no en desarrollo de un decreto legislativo. En este punto se precisa que el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro en indicar que el control inmediato de legalidad solo procede frente a medidas de carácter general dictadas como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, por lo que no caben dentro del estudio de este medio de control aquellas medidas de carácter general dictadas como desarrollo de decretos expedidos por el presidente en ejercicio de sus atribuciones con ocasión del estado de excepción, sino que tiene que ser en desarrollo de un decreto legislativo. Por lo anterior, en este caso no se cumple con uno de los requisitos para ser estudiado bajo el control inmediato de legalidad, y en consecuencia el presente medio de control será declarado improcedente.

FUENTE FORMAL: LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 29 / DECRETO 417 DE 2020 / DECRETO 418 DE 2020 / DECRETO 420 DE 2020

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 691 DE 2020 (20 de marzo)
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ – CORPOBOYACÁ
(Improcedente)

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 6

Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., dos (2) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01012-00





Actor: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ – CORPOBOYACÁ

Demandado: RESOLUCIÓN 691 DEL 20 DE MARZO DE 2020

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

FALLO

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede la Sala a efectuar el control de legalidad de la Resolución 691 del 20 de marzo de 2020 de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ “por medio de la cual se establecen medidas de carácter temporal para atender la contingencia generada por el Covid-19 y se modifican algunas disposiciones contenidas en la Resolución 672 del 16 de marzo de 2020 y la Resolución 270 del 12 de febrero de 2020”.

I. ANTECEDENTES

Mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, la cual fue modificada por la Resolución 407 del 13 de marzo de 2020.

El 17 de marzo de 2020 por medio de Decreto 417 fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario.

Por medio de la Resolución 672 del 16 de marzo de 2020 Corpoboyacá dio cumplimiento a las disposiciones a nivel nacional e internacional, frente al aislamiento y la aglomeración de personas.

El 18 de marzo de 2020, el Gobierno expidió los Decretos 418 y 420 por los cuales se estableció el marco de la emergencia sanitaria y las instrucciones para la expedición de normas de orden público.

Con base en dicha normativa se expidió la Resolución 691 del 20 de marzo de 2020.

II. ACTO OBJETO DE CONTROL

“RESOLUCIÓN No 691

(20 de Marzo de 2020)





“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE CARÁCTER TEMPORAL PARA ATENDER LA CONTINGENCIA GENERADA POR EL COVID- 19 Y SE MODIFICAN ALGUNAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA RESOLUCIÓN 672 DE 16 DE MARZO DE 2020 Y LA RESOLUCIÓN 0270 DEL 12 DE FEBRERO DE 2020”

EL DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE BOYACÁ “CORPOBOYACA” EN USO DE SUS ATRIBUCIONES LEGALES Y ESTATUTARIAS, EN ESPECIAL LAS QUE LE CONFIERE LA LEY 99 DE 1993 Y,

CONSIDERANDO:

(...)

En mérito de lo anterior,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Los Subdirectores, Secretario General y Jurídico y los jefes de las territoriales deberán proyectar o expedir los actos administrativos (de acuerdo a sus competencias) tendientes a suspender los términos administrativos o modificar su aplicación, de acuerdo a las características y situaciones particulares de cada trámite y a lo dispuesto en esta resolución. Para el efecto deberán procurar la continuación de aquellos trámites que por sus características lo permitan.

Parágrafo: Las disposiciones adoptadas deberán tener efectos a partir del 24 y hasta el 31 de marzo de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO: Se dejará de atender público de manera presencial a partir del 24 y hasta el 31 de marzo de 2020, buscando disminuir los riesgos por la emergencia que ha generado la propagación del nuevo Coronavirus (COVID-19). En este sentido, la atención de trámites, obtención de información, solicitud de servicios, presentación de peticiones, quejas, reclamos y/o denuncias, entre otros, se utilizarán los siguientes canales de información:

Trámites, obtención de información, solicitud de servicios, presentación de peticiones, quejas, reclamos y/o denuncias, entre otros	Correo Electrónico	Número de Teléfono





Evaluación de Licencias Ambientales y Trámites Permisionarios	lhernandez@corpoboyaca.gov.co	7457188 o 7457192, 7457186 - Extensión 106.
Seguimiento a licencias ambientales y trámites permisionarios	dsanchez@corpoboyaca.gov.co	7457178 o 7457192, 7457186 - Extensión 116.
Sancionatorios e Infracciones	amarquez@corpoboyaca.gov.co isequera@corpoboyaca.gov.co	7457178 o 7457192, 7457186 - Extensión 106
Laboratorio y Redes de Monitoreo	smadronero@corpoboyaca.gov.co	7457178 o 7457192, 7457186 - Extensión 104
Planificación Ambiental	subplaneacion@corpoboyaca.gov.co	3213002490 – 7457178 o 7457192, 7457186 - Extensión 119.
Gestión del Riesgo	subplaneacion@corpoboyaca.gov.co	3213002490 - – 7457178 o 7457192, 7457186 Extensión 122.
Información Geográfica	subplaneacion@corpoboyaca.gov.co	3213002490 - – 7457178 o 7457192, 7457186 Extensión 128.
Proyectos Ambientales	subecosistemas@corpoboyaca.gov.co	3143454423
Trámites Permisionarios del Recurso Hídrico	subecosistemas@corpoboyaca.gov.co mamedina@corpoboyaca.gov.co	3143454423
Participación y Cultura Ambiental	culturambiental@corpoboyaca.gov.co	3214020081



Parágrafo Primero: La atención de trámites, obtención de información, solicitud de servicios, presentación de peticiones, quejas, reclamos y/o denuncias, que no se encuentran identificadas en el cuadro anterior, se podrán radicar al correo electrónico: ousuario@corpoboyaca.gov.co o solicitar información a los números telefónicos 7457178 o 7457192, 7457186 – Extensión 207.

ARTÍCULO TERCERO: Establecer, con carácter temporal y extraordinario el horario de la jornada laboral de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, desde el día 24 y hasta el 31 de marzo de 2020, de la siguiente manera:

Se laborará de Lunes a Viernes, en dos jornadas flexibles; prestando el servicio de manera presencial por un lapso de cinco (5) horas y tres (3) horas de trabajo en Casa. En este orden de ideas el horario de trabajo presencial; será en las siguientes jornadas:

De 6:00 am a 11: 00 am

De 12:00 m a 5: 00 pm

Esta medida busca tener menos concentración de servidores en el lugar de trabajo, y evitar que concurran al sistema de transporte masivo durante las horas pico.

Parágrafo Primero: Los Subdirectores, Secretario General y Jurídico, los jefes de las territoriales y los servidores públicos que tengan la condición de superior jerárquico, serán los responsables de establecer en que horarios deberán estar prestando los servicios de manera personal los servidores públicos bajo su cargo, y se concertará de igual manera el horario y las actividades en que se prestará el servicio en casa.

Parágrafo Segundo: Los funcionarios del nivel directivo de la Corporación, deberán adoptar las medidas necesarias para coordinar el trabajo desde casa del mayor número de empleados en jornada completa que sea posible, teniendo como prioridad los siguientes servidores públicos:

- a) Personas Mayores de 60 años
- b) Personas en Estado de Embarazo
- c) Personas que convivan con familiares mayores de 70 años o afección respiratoria
- d) Personas que presente resfrío o algún tipo de enfermedad o afección respiratoria
- e) Personas que hayan regresado del exterior en un término de 15 días, o que hayan tenido contacto con ellas.
- f) Personas que tengan hijos en edad escolar bajo su único cargo
- g) Personas con enfermedades inmunológicas



De estas medidas deberá informarse al área de Gestión Humana, y garantizar el cumplimiento estricto del horario concertado.

ARTICULO CUARTO: Se suspenderá la provisión de empleos mediante encargos, durante el periodo comprendido entre el 24 y hasta el 31 de marzo de 2020.

Parágrafo Primero: Los procesos de capacitación y reintroducción presenciales no se llevarán a cabo durante el periodo comprendido entre el 24 y hasta el 31 de marzo de 2020. La subdirección Administrativa y Financiera, gestionara las actuaciones administrativas que permitan llevar a cabo estos procesos por medios virtuales.

ARTÍCULO QUINTO: La subdirección Administrativa y Financiera, deberá conceder vacaciones de manera inmediata aquellos servidores públicos que tengan dos periodos acumulados de vacaciones.

ARTÍCULO SEXTO: La subdirección de planeación establecerá mecanismos sobre el uso de las herramientas tecnológicas que permitan garantizar el trabajo virtual en casa. Para el efecto, cada jefe de dependencia coordinara con la subdirección de planeación el uso de las tecnologías de la información.

ARTÍCULO SÉPTIMO: La Corporación adoptará las medidas que sean necesarias, en concordancia con las determinaciones que tome el Gobierno Nacional, Departamental y Local, y en esa medida, las decisiones contenidas en el presente acto administrativo podrán ser modificadas en atención a ellas.

ARTÍCULO OCTAVO: De acuerdo a lo establecido en el artículo 90 de la resolución 1457 de 2005, la presente resolución se divulgará por la página Web de la Entidad, como medio que garantiza su conocimiento por medio de los usuarios y se deberá fijar en la cartera de todas las sedes de la corporación.

ARTÍCULO NOVENO: Al término del plazo contemplado en el presente acto administrativo, se expedirán las decisiones sobre la continuidad de las medidas.

ARTÍCULO DÉCIMO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Esta resolución modifica, aclara y adiciona lo dispuesto en la Resolución 0270 del 12 de Febrero de 2020 y Resolución No. 672 del 16 de marzo de 2020.”

III. ACTUACIÓN PROCESAL





Por auto del 3 de abril de 2020, el Despacho avocó conocimiento del presente control inmediato de legalidad en contra de la Resolución 691 del 20 de marzo de 2020 expedida por CORPOBOYACÁ.

Mediante memorial radicado en la Secretaría General de esta Corporación el 15 de abril de 2020, la señora procuradora séptima delegada, presentó recurso de reposición contra el auto del 3 de abril del año en curso.

Por medio de auto del 24 de abril de 2020 se resolvió el recurso de reposición interpuesto por el Ministerio Público, en el sentido de no reponer la providencia recurrida.

IV. INTERVENCIONES

Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ:

Se pronunció a través de su director general, el cual sostuvo que teniendo en cuenta las normas en las que se funda y la motivación de la Resolución 691 del 20 de marzo de 2020, se tiene que no vulnera el ordenamiento jurídico ni los límites determinados en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y el Decreto Departamental 180 de 2020, sino que por el contrario se obró como garante de los administrados y órgano rector para la materia ambiental en su jurisdicción al: (i) suspender la atención presencial de público, (ii) informar los canales de los que puede hacer uso la ciudadanía para solicitar información, radicar quejas y presentar denuncias, y (iii) modificar los horarios de sus funcionarios y los aspectos relacionados con teletrabajo, como consecuencia de que se verían afectados al estar cerrados los canales habituales de recepción de información.

De otra parte, manifestó que al ser conocidos los inconvenientes suscitados en virtud de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, que afectan la movilidad y el desplazamiento de los ciudadanos, así como el acceso a las instalaciones físicas de la entidad y al no poder atenderse al público de manera presencial, era necesario actuar de manera adecuada que permitiera la continuidad en la recepción de información, por lo que era necesario habilitar los medios electrónicos posibles para solventar esta anomalía sin afectar el derecho del ciudadano.

Concluyó que la resolución objeto de estudio no solo informa los nuevos canales de radicación de solicitud de información, quejas o denuncias, si no que amplía la suspensión de atención al público presencial y demás aspectos regulados con anterioridad en las Resoluciones 672 de 16 de marzo y 270 del 12 de febrero de esta anualidad, así como también garantiza el acceso virtual de la ciudadanía a la entidad, ampliando los canales de comunicación de manera tal que en ningún momento se limita algún derecho fundamental de los afectados con la suspensión, pues los cambios de horarios buscan cumplir a cabalidad la función social de la entidad no solo en la atención al público sino en todos los procedimientos a cargo y las funciones asignadas a los funcionarios.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La agente del Ministerio Público rindió concepto, en el que solicitó que la Sala Sexta Especial de Decisión se inhiba de estudiar la Resolución 091 del 20 de marzo de 2020.

Sostuvo que la Sala de Decisión no puede analizar la legalidad del acto, dado que no cumple con uno de los presupuestos para la procedencia del medio de control inmediato de legalidad, esto es, no es desarrollo de un decreto legislativo.

Afirmó que para avocar el conocimiento de esa clase de actos debe hacerse un estudio material y no simplemente formal del fundamento normativo del acto, para no activar un medio de control que por su naturaleza esta reservado para controlar el ejercicio de la función administrativa desplegada con fundamento en facultades de excepción y no de las competencias ordinarias, las cuales tienen otros medios de control.

Dijo que los actos que dicten las autoridades, en ejercicio de sus funciones administrativas, para que puedan ser objeto del control inmediato de legalidad, deben ser desarrollo de los decretos legislativos y no de los actos dictados como consecuencia de las medidas sanitarias o funciones ordinarias de las diversas entidades.

Aseguró que no basta que en las motivaciones del acto administrativo que se pretende controlar se haga referencia a un decreto legislativo, sino que es necesario determinar que el decreto fundamento del acto, sea un decreto de carácter legislativo y además que desarrolle alguna de esas medidas y no se trate del ejercicio de las competencias o funciones ordinarias.

Indicó que los Decretos 418 y 420 de 2020, que se mencionan como fundamento del acto objeto de control, no son decretos legislativos, y por tanto el control inmediato de legalidad con fundamento en ellos es improcedente.

De otra parte indicó que el Decreto 417 de 2020 no es un decreto legislativo, ya que esa acepción esta reservada para los decretos con fuerza de ley que dicte el presidente al asumir la potestad legislativa temporal.

Precisó que el decreto por medio del cual se declara el estado de excepción es un decreto declarativo y no legislativo y por tanto su mención en un acto administrativo de carácter general y en ejercicio de la función administrativa, no es suficiente para entender que el acto está desarrollando un decreto legislativo.

Finalizó diciendo que las medidas adoptadas en la Resolución 691 de 2020 hacen parte de las atribuciones o competencia ordinaria del director de la corporación, contenidas en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1042 de 1979.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El Consejo de Estado a través de sus Salas Especiales de Decisión es competente para conocer del presente control inmediato de legalidad, según lo dispuesto en los artículos 111 numeral 8º y 136 de la Ley 1437 de 2011¹ y del artículo 29 del Acuerdo 080 de 2019, que contiene el reglamento interno de la corporación.

2. Problema jurídico

Corresponde determinar si la Resolución 691 del 20 de marzo de 2020 proferida por el director general de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ:

- a. Cumple con los requisitos formales para ser estudiada por esta Corporación bajo el medio de control inmediato de legalidad, esto es si fue expedida (i) en ejercicio de facultades administrativas, (ii) contiene medidas de carácter general y (iii) si desarrolla un decreto legislativo proferido dentro del estado de excepción.
- b. Superado el anterior estudio, se procederá a verificar si cumple con los requisitos materiales de conexidad con las normas en que se basa y de proporcionalidad de las medidas adoptadas.

3. Emergencia Sanitaria y Estado de Excepción.

El artículo 46 de la Ley 137 de 1994 –por la cual se reglamentan los Estados de Excepción- dispuso:

“DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocará al Congreso, si no se halla reunido para los 10 días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado.

De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario”.

A su vez, en sus artículos 2 y 47 señaló:

¹ En sesión virtual celebrada el 1º de abril del presente año, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo asignó a las salas especiales de decisión el conocimiento del control inmediatos de legalidad contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.



“Artículo 2: OBJETO DE LA LEY. La presente Ley tiene por objeto **regular las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción. Estas facultades sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.**

La Ley también tiene por objeto establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales.

Artículo 47: FACULTADES. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, **destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.**

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

PARÁGRAFO. Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos 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”. (Negritas fuera del texto).

De acuerdo con estas normas, una vez el Gobierno declare el Estado de Emergencia, puede dictar decretos legislativos, por medio de los cuales tome medidas o adopte instrumentos tendientes a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y solo puede utilizarlas cuando las circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-156 de 2011 dijo:

“(…) 3.1.2. La alteración extraordinaria de la normalidad admite, en el constitucionalismo, la posibilidad de la alteración excepcional de las competencias legislativa. Si mediante leyes de facultades extraordinarias el Congreso de la República puede habilitar al Presidente de la República para el ejercicio de precisas funciones legislativas, a través de los estados de excepción, el propio Jefe de Gobierno se reviste a sí mismo de poderes de legislación, sin la mediación de otro poder. De ahí la necesidad de que el control de constitucionalidad de la declaración de estados de excepción y el ejercicio de los poderes que de allí emanan, sea jurisdiccional, automático, integral y estricto, sin perjuicio del control político constitucionalmente previsto. Al otorgar poderes excepcionales dirigidos a conjurar la crisis extraordinaria, se faculta al Ejecutivo para fijar contenciones al régimen jurídico ordinario y establecer restricciones a los derechos de los ciudadanos, cuidando en todo caso de no introducir alteraciones desproporcionadas al orden legal vigente y de minimizar las limitaciones de los derechos durante su vigencia. (…)

3.1.3. Para ello el texto constitucional buscó establecer una regulación que permitiera cierta libertad al Ejecutivo para conjurar situaciones de alteración al orden público⁴⁹¹ o que afectaran “las condiciones de normalidad institucional indispensables para la plenitud de los derechos y garantías individuales”⁴⁹⁰. Esta facultad de apreciación de las circunstancias que dan lugar a los estados de excepción y de las medidas necesarias para conjurar las perturbaciones de la normalidad, no se concibió ilimitadamente discrecional sino reglada, y en todo caso, ceñida a la finalidad del restablecimiento expedito de la normalidad.

3.1.5. El Estado de Emergencia, como modo de los estados de excepción, **brinda instrumentos para conjurar situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.** El propósito del Estado de Emergencia es, expresamente, “conjurar la crisis económica, social o ecológica correspondiente y [...] contener la extensión de sus efectos con el fin de retornar a la situación normal anterior”.

Por la propia naturaleza del Estado de Emergencia, es imposible predefinir el listado taxativo y el alcance de las medidas que podría adoptar el ejecutivo para conjurar la situación que inspiró la declaratoria, situación que se refleja en las regulaciones constitucional y estatutaria frente a este estado de excepción. Mas tal indeterminación, precisamente, justifica la existencia de cautelas para garantizar el buen uso del Estado de Emergencia, que se encuentran consignados en el texto constitucional, unos como requisitos formales y otros como presupuestos materiales, predicables de los decretos declaratorios y de los decretos legislativos de desarrollo. Así, se califica el hecho que lleve al Gobierno a declarar la emergencia, pues este debe perturbar o amenazar en forma grave e inminente los órdenes protegidos por la medida; se determina que la declaratoria de emergencia debe limitarse a periodos hasta de treinta días y un acumulado de hasta noventa en el año calendario; y se impone que la declaratoria y los decretos de desarrollo no sean suscritos solamente por el Presidente, sino también, por todos sus ministros”. (Negritas fuera del texto).

De igual forma, la Sala Plena del Consejo de Estado ha dicho²:

“(…) Con el propósito de dotar al Gobierno de herramientas útiles enderezadas a conjurar las situaciones de crisis frente a las cuales los mecanismos ordinarios provistos por el poder de policía resulten ineficaces, la Constitución Política prevé la posibilidad de que el Ejecutivo adopte decisiones de indudable carácter excepcional, en la medida en que las mismas no sólo pueden prescindir de atenerse a los procedimientos y a la distribución habitual de competencias efectuada entre los distintos órganos del Estado, sino que en aras de alcanzar la salvaguarda de los intereses superiores a los cuales apuntan, permiten desde la limitación de algunos derechos fundamentales —con los confines que, a este respecto, demarca el propio ordenamiento— hasta la suspensión, derogación o modificación de disposiciones legales, según fuere el caso, siempre que las determinaciones correspondientes guarden una relación de conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaración del

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 20 de octubre de 2009. Expediente 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA). M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



respectivo estado de excepción y que resulten proporcionales a las circunstancias que pretenden afrontar.

Entre los límites a las potestades de las cuales queda investido el Gobierno en virtud de la declaratoria de los estados de excepción —comoquiera que éstos no pueden constituirse en una negación de los principios y garantías consustanciales a un Estado de Derecho—, resulta menester dar cuenta de la imposibilidad de que, durante la vigencia del estado excepcional, puedan desconocerse los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia —los cuales prohíben la limitación de tales derechos durante los estados de excepción—, el derecho internacional humanitario y los demás derechos inherentes a la persona humana, aunque no figuren expresamente en la Constitución Política, así como también la prohibición de interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del Poder Público o de los órganos del Estado o de suprimir o modificar los organismos y las funciones básicas de acusación y de juzgamiento”.

La Corte Constitucional reiteró que en los estados de excepción se le otorgan poderes excepcionales al Presidente para conjurar la crisis extraordinaria, esto es que se faculta al ejecutivo para fijar contenciones al régimen jurídico ordinario y establecer restricciones a los derechos de los ciudadanos.

En este caso se tiene que el Ministerio de Salud y Protección Social, con fundamento en el artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, que dispone que como autoridad sanitaria del Sistema de Vigilancia en Salud Pública, en el evento de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, puede adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objeto de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo de que se extienda ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada, expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 por medio de la cual **declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020**, con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, por lo cual adoptó las siguientes medidas de dicho carácter:

- Suspender los eventos con aforo de más de 500 personas. Las autoridades locales tendrán que adelantar las acciones que correspondan para vigilar el cumplimiento de la medida.
- Ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido.
- Ordenar a los establecimientos comerciales y mercados que implementen las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de



salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la de sus trabajadores.

- Prohibir el atraque, desembarque, cargue y descargue de pasajeros y mercancías de las naves de pasaje de tráfico marítimo internacional.
- Ordenar a las administraciones de los centros residenciales, condominios y espacios similares la adopción de las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio.
- Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.
- Ordenar a los responsables de los medios de transporte públicos y privados y a quienes lo operen a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.
- Ordenar a los destinatarios de las circulares que han expedido los diferentes ministerios para la prevención del contagio del COVID-19, cumplir, con carácter vinculante, las recomendaciones y directrices allí impartidas.
- Ordenar a todas las autoridades del país y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir, en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.
- Ordenar a todas las estaciones de radiodifusión sonora, a los programadores de televisión y demás medios masivos de comunicación, difundir gratuitamente la situación sanitaria y las medidas de protección para la población, de acuerdo con la información que sea suministrada por este Ministerio en horarios o franjas de alta audiencia y de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Se dispondrán de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria.
- Ordenar a las EPS, entidades territoriales e IPS facilitar la afiliación de oficio al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población colombiana y de los migrantes regulares, utilizando los canales virtuales que este Ministerio ha dispuesto.

Así mismo, indicó que estas medidas son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo, obligatorio y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.





Con fundamento en esta resolución, el presidente de la República, junto con todos los ministros, por medio 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 calendario.

En este decreto sostuvo:

“(…) Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por nuevo coronavirus COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es previsible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política. (…)

Que ha quedado ampliamente justificado que la situación a la que está expuesta actualmente la población colombiana es tan grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional por lo que se hace absolutamente necesario contar con herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la actual situación.

Que las medidas que debe adoptar el Gobierno nacional para conjurar esta crisis y evitar la extensión de sus efectos se requieren aplicar inmediatamente ante la inminencia de que los hechos cada día sean más complejos y afecten a un mayor número de habitantes del territorio nacional, pero además para atender oportunamente a los afectados tanto en materia sanitaria como económica.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN

Que por las anteriores motivaciones y 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 hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.

Que la adopción de medidas de rango legislativo -decretos ley- autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país. (…)

Que en ese orden de ideas, se hace necesario y por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros en la Ley 100 de 1993 – Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 de 2007 – Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el decreto 663 de 1993 –



Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico del Presupuesto, 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 (...).

De acuerdo con lo anterior, con ocasión a la declaratoria de la emergencia sanitaria, el Gobierno decretó el estado de excepción, el cual fue justificado con ocasión del COVID-19, su crecimiento exponencial y las graves consecuencias sanitarias, sociales y económicas.

4. Control inmediato de legalidad

Teniendo claro en qué consiste la declaratoria de un estado de excepción, así como las medidas para conjurar sus efectos, se procede a estudiar el alcance del control inmediato de legalidad, como uno de los controles que se hacen a las medidas tomadas por el gobierno.

Inicialmente, el control inmediato de legalidad de los actos expedidos en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción fue previsto en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, que reguló los estados de excepción en Colombia después de la vigencia de la Constitución de 1991.

La norma estableció lo siguiente:

“Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercida por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expida 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 horas (48) siguientes a su expedición”.

Al ejercer el control sobre el proyecto que después pasó a convertirse en la ley estatutaria de los estados de excepción, la Corte Constitucional destacó que el control inmediato de legalidad constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas y además es una medida eficaz que busca impedir la aplicación de normas ilegales.

Posteriormente, este mecanismo fue regulado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en los siguientes términos:



“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”.

Al respecto esta Corporación³ en diferentes oportunidades y en cuanto a las características del control inmediato de legalidad ha dicho:

(i) Tiene carácter jurisdiccional, ya que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, y por tanto la decisión se toma en una sentencia.

(ii) El estudio que se hace es integral. Los actos enjuiciados *“deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”*⁴ y el análisis abarca *“la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”*⁵.

(iii) Es autónomo porque la revisión se puede hacer antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. En este punto se precisa que si la Corte Constitucional se ha pronunciado previamente deben acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad, *“pero sin que suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo”*⁶.

³ Puede verse entre otras sentencias: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 20 de octubre de 2009. Expediente 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA). M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia del 5 de marzo de 2012. Expediente 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). M.P. Hugo Bastidas Bárcenas.

⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA- 011.

⁵ *Idem*.

⁶ Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: *“Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”.*

(iv) El control es automático e inmediato como consecuencia de la obligación de las autoridades de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición.

(v) Es oficioso, si la entidad no envía el acto a la jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”⁷;

(vi) La sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa, esto es solo en relación con las normas que se estudian en la providencia y en consecuencia es posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos a través del medio de control de nulidad.

Frente al estudio que debe hacerse, se ha indicado⁸:

*(...) La Sala Plena, de tiempo atrás, ha venido sosteniendo que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad **formal y material** (proporcionalidad y conexidad)⁹ con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento”. (Negrillas fuera del texto original)*

De acuerdo con lo anterior, se debe hacer un control integral, esto es tanto formal como material.

En el control formal se debe estudiar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es: (i) que sea proferido por una autoridad del orden nacional, (ii) que sean medidas de carácter general, (iii) dictadas en ejercicio de funciones administrativas y (iv) que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

En cuanto al control material, esta Corporación también ha dicho¹⁰:

*“(...) El control inmediato, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. **Se debe, pues, analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Asimismo se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que***

⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 7 de febrero de 2000; Radicación: CA-033.

⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 24 de mayo de 2016. Expediente 11001 03 15 000 2015 02578-00. M.P. Guillermo Vargas Ayala

⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 24 de septiembre de 2002. Expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 23 de noviembre de 2010. Expediente 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA). M.P. Ruth Stella Correa.



son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional.

Examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.

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

Así, en el estudio de fondo debe analizarse la conexidad del acto con las normas que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica, su conformidad con las disposiciones que le sirvieron de fundamento y de manera concreta debe establecer la realidad de los motivos, la adecuación de los fines y la proporcionalidad de las medidas.

5. Caso concreto

5.1 Estudio de los requisitos de forma de la Resolución 691 de 2020 proferida por el director general de CORPOBOYACÁ.

Corresponde determinar si la resolución bajo estudio cumple con los requisitos formales para ser estudiada por esta Corporación bajo el medio de control inmediato de legalidad, esto es si fue expedida (i) por una autoridad del orden nacional, (ii) en ejercicio de facultades administrativas, (iii) que contenga medidas de carácter general y (iv) que desarrolle un decreto legislativo proferido dentro del estado de excepción.

Al revisar la Resolución 691 de 2020, se tiene que fue proferida por el director general de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, autoridad del orden nacional, en uso de sus atribuciones legales y estatutarias, consagradas en la Ley 99 de 1993, que en su artículo 29 dispone:

“FUNCIONES DEL DIRECTOR GENERAL. Son funciones de los Directores Generales las señaladas en las leyes, en los reglamentos y en los estatutos respectivos. En particular les corresponde:

1. Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad y ejercer su representación legal;”

Así las cosas, es función del director general dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad, tal como lo hizo en este caso en la resolución bajo estudio, puesto que tomó las siguientes medidas:

- Suspensión de términos administrativos, de acuerdo con las características y situaciones particulares de cada trámite.
- Suspensión de la atención al público de manera presencial desde el 24 hasta el 31 de marzo de 2020, como consecuencia de esto se establecieron los canales de información para la atención de trámites, obtención de información, solicitud de servicios, presentación de peticiones, quejas, reclamos y /o denuncias.
- Se estableció con carácter temporal y extraordinario el horario de la jornada laboral desde el 24 hasta el 31 de marzo de 2020; así como la adopción de teletrabajo del mayor número de empleados.
- Suspensión de la provisión de empleos mediante encargos.
- Se estableció el deber de conceder vacaciones de manera inmediata para los servidores públicos que tuvieran dos periodos acumulados.
- Dio la orden de establecer mecanismos sobre el uso de las herramientas tecnológicas para garantizar el trabajo virtual en casa.
- Finalmente ordenó la divulgación de la resolución por la página web de la entidad.

En cuanto a la naturaleza de las medidas, se tiene que algunas tienen carácter general, tales como la suspensión de términos y la suspensión de atención al público de manera presencial.



Finalmente, en el artículo décimo primero de dicho acto se dispuso: *“esta resolución modifica, aclara y adiciona lo dispuesto en la Resolución 0270 del 12 de febrero de 2020 y Resolución 672 del 16 de marzo de 2020”*.

Como la resolución aclara, modifica y adiciona las Resoluciones 0270 y 672 de 2020, es necesario establecer qué medidas se adoptaron por medio de esos actos administrativos.

Por medio de la Resolución 0270 del 12 de febrero de 2020, se concedió un descanso compensado y se modificó temporalmente la jornada laboral y de atención al público en los días 6, 7 y 8 de abril de 2020, con ocasión a la semana santa.

A través de la Resolución 672 del 16 de marzo de 2020, el director general de la Corporación con ocasión de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, por medio de la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, ordenó:

- La suspensión de todas las actividades que se tuvieran programadas de autoridad ambiental, funciones administrativas, asesoría, coordinación, apoyo, control y seguimiento y funciones de educación ambiental del 17 hasta el 20 de marzo de 2020.
- La suspensión de la atención al público de manera presencial del 17 hasta el 20 de marzo de 2020 y como consecuencia de esto, estableció los canales de información para la atención de trámites, obtención de información, solicitud de servicios, presentación de peticiones, quejas, reclamos y /o denuncias.
- Se estableció con carácter temporal y extraordinario el horario de la jornada laboral desde el 17 hasta el 20 de marzo de 2020.
- Suspensión de la provisión de empleos mediante encargos del 17 hasta el 20 de marzo de 2020.
- Se estableció que los supervisores de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión suscribieran con los contratistas cronogramas de ejecución de actividades con un tiempo no inferior a 15 días, con el propósito de que pudieran ser atendidas fuera de las instalaciones o sedes de la corporación.
- Dio la orden de establecer mecanismos sobre el uso de las herramientas tecnológicas para garantizar el trabajo virtual en casa.
- Ordenó la divulgación de la resolución por la página web de la entidad.

Como se puede ver, la resolución bajo estudio es casi idéntica a la Resolución 672 del 16 de marzo de 2020, solo que en términos generales aumentó las medidas hasta el 31 de marzo de 2020. De manera específica tienen diferencias en que en la Resolución 672 del 16 de marzo de 2020, en su artículo primero se ordenó



suspender todas las actividades que se tuvieran programadas como autoridad ambiental, funciones administrativas, de asesoría, coordinación apoyo, control y seguimiento, funciones de educación ambiental y demás relacionadas con las actividades misionales a partir del 17 hasta el 20 de marzo, exceptuando aquellas que de acuerdo con su gravedad e intensidad debían ser atendidas de manera urgente y prioritaria; y por su parte la Resolución 691 de 2020 estableció que los subdirectores, secretario general y jurídico y los jefes de las territoriales debían expedir los actos tendientes a suspender los términos administrativos o modificar su aplicación de acuerdo a las situaciones de cada trámite, y procurar la continuación de los que lo permitan.

De otra parte, en la Resolución 672 de 2020 se estableció la jornada de trabajo de 6:30 a 2:30 en jornada continua, y en la Resolución 691 de 2020 se consagraron dos jornadas de trabajo así: 6:00 am a 1:00 pm y 12:00 m a 5:00 pm.

Finalmente, en la Resolución 672 de 2020 se estableció una norma relacionada con los cronogramas de ejecución de las actividades de los contratistas con un tiempo no inferior a 15 días y que en principio suspendió todas las actividades que tuviera programada como autoridad ambiental del 17 al 20 de marzo de 2020.

Debe tenerse en cuenta que cuando se profirió la Resolución 672 del 16 de marzo de 2020, el director general lo hizo en “uso de sus atribuciones legales y estatutarias, en especial las que le confiere la Ley 99 de 1993”, y para ese momento, si bien se había decretado la emergencia sanitaria en todo el país, no se había declarado el estado de excepción.

De acuerdo con lo anterior, es claro que el director general de la Corporación Autónoma de Boyacá, antes que se declarara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, había adoptado las medidas de suspensión de términos en las actuaciones administrativas así como la suspensión de la atención presencial al público y los canales de información, de lo que se tiene que adoptó tales medidas en ejercicio de sus funciones administrativas, y no en desarrollo de algún decreto legislativo expedido con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, por lo que cuando se prorrogaron tales medidas por medio de la Resolución 691 del 20 de marzo, lo hizo en ejercicio de esas mismas funciones administrativas, independientemente de que ya se hubiera proferido el decreto declarando el estado de excepción.

En este punto se precisa que, si bien inicialmente en la Resolución 672 de 2020 se suspendieron todas las actuaciones y en la Resolución 691 de 2020 solo se suspendieron los términos administrativos, lo cierto es que en ambos casos se hizo en ejercicio de las funciones administrativas.

Ahora, si bien dentro de la parte considerativa de la Resolución 691 del 20 de marzo de 2020 se invocaron los Decretos 417, 418 y 420 de 2020, debe tenerse en cuenta que el Decreto 417 de 2020 fue el que declaró el estado de excepción, por lo que no es desarrollo del mismo, ya que al verse las medidas tomadas en la resolución bajo estudio no están relacionadas con el mismo, y por tanto se advierte que solo se



mencionó de paso en los antecedentes. Así mismo se tiene que al revisar el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 se observa que por este decreto se dictaron medidas transitorias en materia de orden público. De manera particular se estableció que la dirección del manejo del orden público estará en cabeza del presidente de la República, para prevenir y controlar la propagación del COVID-19. De igual forma dispuso que las instrucciones, actos y órdenes del presidente en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de los gobernadores y alcaldes. Se estableció que las disposiciones para el manejo del orden público que expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deben ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.

Por su parte, mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público, como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19. El objeto de este decreto es establecer instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria. De manera concreta se estableció: la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio desde el 19 de marzo hasta el 30 de mayo de 2020, se prohibieron las reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas; se estableció el toque de queda para niños y adolescentes hasta el 20 de abril de 2020, y finalmente se dieron unas instrucciones para los alcaldes y gobernadores de lo que no pueden restringir.

De la anterior revisión normativa, se tiene que ni el Decreto 418 de 2020 ni el Decreto 420 del mismo año, son decretos legislativos, sino decretos dictados por el presidente de la República con ocasión de la declaratoria del estado de excepción en uso de sus facultades ordinarias.

Así las cosas, para esta Sala es claro que la Resolución 691 de 2020 fue proferida con fundamento en el ejercicio propio de las funciones del director general y no en desarrollo de un decreto legislativo.

En este punto se precisa que el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro en indicar que el control inmediato de legalidad solo procede frente a medidas de carácter general **dictadas como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción**, por lo que no caben dentro del estudio de este medio de control aquellas medidas de carácter general dictadas como desarrollo de decretos expedidos por el presidente en ejercicio de sus atribuciones con ocasión del estado de excepción, sino que tiene que ser en desarrollo de un decreto legislativo.

Por lo anterior, en este caso no se cumple con uno de los requisitos para ser estudiado bajo el control inmediato de legalidad, y en consecuencia el presente medio de control será declarado improcedente.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 6, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley





FALLA

PRIMERO: Declárase improcedente el control inmediato de legalidad para el asunto de la referencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Magistrado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Magistrado

Aclara voto

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Magistrado

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Magistrado

Aclara voto

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Magistrado (E)

Salva voto

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – La resolución estudiada desarrolla el decreto legislativo 417 de 2020 / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – La sentencia debió estudiar de fondo la legalidad del acto enjuiciado

[L]a doctrina judicial de esta Corporación ha precisado que el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos de carácter general que, en ejercicio de función administrativa, se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos que desarrollan o





reglamentan un decreto legislativo. (...). [E]l control de legalidad procede frente a los actos de contenido general que, en ejercicio de función administrativa, desarrollen o reglamenten un decreto legislativo proferido dentro de un estado de excepción, como medida para verificar que los actos se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos. (...). [E]l Gobierno Nacional, al amparo de los artículos 212 a 215 de la CP, puede dictar el decreto que declara el estado de excepción, con el objeto de conjurar la crisis e impedir que se extiendan los efectos. Con ese mismo propósito, el Gobierno puede proferir otros decretos con fuerza de ley y actos normativos que los desarrollen o reglamenten. Mientras que contra los decretos legislativos (incluido el acto de declaratoria) procede el control automático ante la Corte Constitucional, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo le compete el control inmediato de legalidad de las normas generales que el Gobierno profiere para reglamentar tanto el decreto que declara el estado de excepción como las demás normas que, en ejercicio de función administrativa, reglamentan los decretos legislativos. (...). [L]a Resolución 691 del 20 de marzo de 2020 sí es un acto pasible del control inmediato de legalidad, en tanto corresponde al desarrollo del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró la emergencia económica, social y ecológica. (...). [L]a potestad para “suspender los términos administrativos o modificar su aplicación” (artículo 1 de la Resolución 691) no se deriva del uso de las facultades ordinarias del director general de Corpoboyacá, como lo concluyó la sentencia del caso concreto, sino que tiene origen en la autorización del Decreto 417, expedido por el señor presidente de la República, en el ámbito de las facultades excepcionales que le otorga el artículo 215 CP. De hecho, así también lo concluyó recientemente la sala especial de decisión nro. 2, en sentencia del 19 de mayo de 2020 [Expediente nro. 11001031500020200101300, M.P. César Palomino Cortés], que justamente examinó la legalidad de la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020, proferida por Corpoboyacá, al amparo del Decreto 417, y que suspendió temporalmente los términos de algunos trámites. (...). [L]a Resolución 691 no solo invocó el Decreto 417, sino que materialmente constituye un desarrollo de este. En efecto, el Decreto 417 dictó medidas para evitar el contacto físico, mediante el mecanismo de evitar que los funcionarios presten el servicio presencial en la sede de la entidad y, en cambio, se permitió el trabajo en casa y la atención al público a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones para así evitar la propagación del covid-19. Con ese propósito, desde luego, resulta relevante la decisión de suspender los términos de las actuaciones que se siguen en la entidad para evitar que precluyan los plazos que tiene la entidad para actuar oportunamente, tal como lo dispuso la Resolución 691, al paso que se asegura tanto la salud de los funcionarios como la salud de las personas que acuden a cumplir alguna gestión a Corpoboyacá. Particularmente, esa medida de suspensión tiene sustento en el Decreto 417, mas no en los Decretos 418 y 420, que evidentemente son normas dictadas por el señor presidente de la República, en uso de la facultad del artículo 189-4 de la CP, esto es, la facultad de conservar el orden público, y que, por tanto, difieren sustancialmente de las facultades excepcionales que ejerce en el marco de los estados de excepción. En definitiva, estimo que la sentencia debió examinar de fondo la legalidad de la Resolución 691, en orden a determinar si, tanto en la forma como en el fondo, se ajusta o no al ordenamiento jurídico.

NOTA DE RELATORÍA: En cuanto al control inmediato de legalidad como medio para examinar los actos de carácter general expedidos en estados de excepción, consultar, entre otras: Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 28 de enero de 2003, radicación 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, radicación 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro.





FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 189 NUMERAL 4 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 212 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 213 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 214 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 215 / DECRETO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 6

SALVAMENTO DE VOTO DE JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ (E)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01012-00

Actor: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ - CORPOBOYACÁ

Demandado: RESOLUCIÓN 691 DEL 20 DE MARZO DE 2020

Referencia: SALVAMENTO DE VOTO

Con el respeto acostumbrado, me permito salvar el voto, respecto de la decisión adoptada en el asunto de la referencia, en cuanto declaró que era improcedente el control inmediato de legalidad de la Resolución 691 del 20 de marzo, proferida por Corpoboyacá, que, entre otras cosas, decretó medidas de carácter temporal para atender la contingencia generada por el covid- 19.

En síntesis, las razones de mi desacuerdo son las siguientes:

1. De forma reiterada¹¹, la doctrina judicial de esta Corporación ha precisado que el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos de carácter general que, en ejercicio de función administrativa, se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, el control de legalidad procede frente a los actos de contenido general que, en ejercicio de función

¹¹ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero, del 20 de octubre de 2009, exp. 2009-00549-00, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, y del 5 de marzo de 2012, exp. 2010-00369-00. M.P. Hugo Bastidas Bárcenas.



administrativa, desarrollen o reglamenten un decreto legislativo proferido dentro de un estado de excepción, como medida para verificar que los actos se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

Ocurre que el Gobierno Nacional, al amparo de los artículos 212 a 215 de la CP, puede dictar el decreto que declara el estado de excepción, con el objeto de conjurar la crisis e impedir que se extiendan los efectos. Con ese mismo propósito, el Gobierno puede proferir otros decretos con fuerza de ley y actos normativos que los desarrollen o reglamenten.

Mientras que contra los decretos legislativos (incluido el acto de declaratoria) procede el control automático ante la Corte Constitucional, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo le compete el control inmediato de legalidad de las normas generales que el Gobierno profiere para reglamentar tanto el decreto que declara el estado de excepción como las demás normas que, en ejercicio de función administrativa, reglamentan los decretos legislativos.

2. No comparto la decisión adoptada en el caso concreto, porque la Resolución 691 del 20 de marzo de 2020 sí es un acto pasible del control inmediato de legalidad, en tanto corresponde al desarrollo del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró la emergencia económica, social y ecológica.

A mi juicio, la potestad para “*suspender los términos administrativos o modificar su aplicación*” (artículo 1 de la Resolución 691) no se deriva del uso de las facultades ordinarias del director general de Corpoboyacá, como lo concluyó la sentencia del caso concreto, sino que tiene origen en la autorización del Decreto 417, expedido por el señor presidente de la República, en el ámbito de las facultades excepcionales que le otorga el artículo 215 CP.

De hecho, así también lo concluyó recientemente la sala especial de decisión nro. 2, en sentencia del 19 de mayo de 2020¹², que justamente examinó la legalidad de la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020, proferida por Corpoboyacá, al amparo del Decreto 417, y que suspendió temporalmente los términos de algunos trámites.

Visto el acto objeto de control, advierto que la Resolución 691 no solo invocó el Decreto 417, sino que materialmente constituye un desarrollo de este. En efecto, el Decreto 417 dictó medidas para evitar el contacto físico, mediante el mecanismo de evitar que los funcionarios presten el servicio presencial en la sede de la entidad y, en cambio, se permitió el trabajo en casa y la atención al público a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones para así evitar la propagación del covid-19.

¹²¹² Expediente nro. 11001031500020200101300, M.P César Palomino Cortés.



Con ese propósito, desde luego, resulta relevante la decisión de suspender los términos de las actuaciones que se siguen en la entidad para evitar que precluyan los plazos que tiene la entidad para actuar oportunamente, tal como lo dispuso la Resolución 691, al paso que se asegura tanto la salud de los funcionarios como la salud de las personas que acuden a cumplir alguna gestión a Corpoboyacá. Particularmente, esa medida de suspensión tiene sustento en el Decreto 417, mas no en los Decretos 418 y 420, que evidentemente son normas dictadas por el señor presidente de la República, en uso de la facultad del artículo 189-4 de la CP, esto es, la facultad de conservar el orden público, y que, por tanto, difieren sustancialmente de las facultades excepcionales que ejerce en el marco de los estados de excepción.

En definitiva, estimo que la sentencia debió examinar de fondo la legalidad de la Resolución 691, en orden a determinar si, tanto en la forma como en el fondo, se ajusta o no al ordenamiento jurídico.

Quedan así consignadas las razones del salvamento de voto.

Atentamente,

leqis
(Firmado electrónicamente)

Julio Roberto Piza Rodríguez

Fecha *ut supra*.