



CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Derogatoria del acto objeto de estudio

La Sala advierte que la resolución No. 647 de 19 de marzo de 2020, expedida por el Director General de la CAM, fue derogada expresamente por el artículo 6° de la resolución N°. 666 de 1 de abril de 2020. (...). No obstante, la Sala resalta que la derogatoria del acto sujeto a escrutinio en esta oportunidad no releva al juez de lo contencioso administrativo, en el marco de este medio de fiscalización jurisdiccional, de pronunciarse respecto de su juridicidad, pues como lo ha advertido la jurisprudencia de esta Corporación el control inmediato de legalidad procede en situaciones como la descrita "...en atención a los efectos jurídicos que el acto pudo haber producido." Y es que si bien la derogatoria de la resolución No. 647 de 2020 conlleva la cesación de sus efectos jurídicos hacia el futuro, ello no implica la desaparición de los producidos con antelación a ella. En ese orden, esta Judicatura destaca que se hace imperativo analizar la legalidad de los efectos que el acto controlado generó durante el periodo de su vigencia, pues solo de esta manera se garantiza la reivindicación del orden jurídico respecto de las posibles vulneraciones que éste hubiere producido en el transcurso de su existencia normativa. (...). Por lo anterior, se considera que la pérdida de los efectos jurídicos de la resolución No. 647 de 2020, producto de su derogatoria, no obstaculiza la procedencia de este control, por lo que se hace menester el pronunciamiento de fondo en el presente asunto.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Declaratoria de improcedencia

La Procuraduría manifiesta que la providencia de rechazo proferida contra la resolución No. 604 de 16 de marzo de 2020 en el marco del control inmediato de legalidad con radicado No. 11001-03-15-000-2020-01139-00, impide a esta Judicatura pronunciarse de la juridicidad del artículo 1 del acto administrativo sujeto a control, como consecuencia de la identidad existente entre sus disposiciones. (...). Bajo ese panorama, la Sala afirma que asiste razón parcial al Ministerio Público, pues, aunque algunas semejanzas pueden ser identificadas entre uno y otro acto, huelga destacar que las previsiones del artículo 1° de la resolución No. 647 de 2020 exceden las medidas administrativas concebidas en la resolución No. 604, lo que habilita a la Sala a ejercer este medio de control sobre los puntos diferenciadores. (...). [L]a prórroga de la medida de suspensión de los términos de las actuaciones administrativas y de la atención presencial al público en la CAM, adoptada mediante la resolución No. 647 de 2020, se muestra como la simple materialización del ejercicio de la función administrativa, sin que exista decreto legislativo que ampare su desarrollo; situación que impide a la Sala abordar el estudio de su juridicidad desde la perspectiva del control inmediato de legalidad, pues lo cierto es que ello podrá ser realizado mediante los mecanismos judiciales ordinarios, por lo que DECLARARÁ LA IMPROCEDENCIA en lo que se refiere a este punto.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – El decreto 417 de 2020 sí es un decreto legislativo

La Vista Fiscal no solo cuestiona la procedencia del control inmediato de legalidad respecto del artículo 1° de la resolución No. 647 de 2020, pues la inconformidad expresada por la Delegada de la Procuraduría se extiende a las demás previsiones del acto, al estimar que ninguna de las medidas adoptadas se presenta como el desarrollo directo de un decreto legislativo dictado en el periodo de vigencia del estado de emergencia social y económica. (...). Esta Judicatura destaca que el carácter legislativo de los decretos declaratorios de los estados de



excepción ha sido una constante en la jurisprudencia constitucional colombiana, como requisito habilitante para el control de su juridicidad, al tenor de lo dispuesto en el ordinal 7° del artículo 241 de la Carta Política de 1991. Así, en sentencia C-004 de 1992, la Corte Constitucional explicó que la denominación de “decreto legislativo” no se limitaba a los decretos de desarrollo, pues comprendía igualmente a los declaratorios de los estados de excepción, que le permitían conocer de su constitucionalidad. (...). [A]mparada en la naturaleza legislativa del decreto declaratorio, la Corte Constitucional admitió su competencia para conocer del control automático que debía recaer sobre éstos. (...). Pero no se trata de un decreto legislativo cualquiera. Su expedición marca el punto de inflexión de la anormalidad, en la que, entre otras, el poder legislativo pasa a ser desarrollado temporalmente por parte del Gobierno. No obstante, su misión no se agota en esta declaración, pues se ha reconocido que en su contenido puede anunciar algunas de las medidas necesarias para la conjuración de las causas de la crisis, sobre las que recae igualmente el control constitucional de la Corte a través del juicio de suficiencia, con el que se determina la aptitud global de las medidas en aras de superar las circunstancias que llevan a la declaratoria de los estados de excepción. (...). [A]unque las medidas anunciadas en el decreto de declaración de la situación de anormalidad son, principalmente, objeto de desarrollo por parte de los decretos legislativos que con posterioridad son dictados por el Presidente de la República y sus ministros, nada obsta para que éstas medidas sean desarrolladas directamente por parte de las autoridades administrativas, tal y como ha sido admitido por la jurisprudencia del Consejo de Estado, al concluir que la materialización de los postulados del decreto declarativo mediante la expedición de actos generales permite a esta Corporación conocer de la legalidad de estas medidas a través del control inmediato de legalidad. (...). En suma, y contrario a lo expresado por la Delegada de la Procuraduría, se tiene que el decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, declaratorio del estado de excepción de emergencia social y económica, Sí dispone de naturaleza legislativa y anuncia medidas particulares para hacer frente a la crisis, desarrollables de forma directa por parte de las autoridades administrativas –como sucedió con la resolución No. 647 expedida por el Director General de la CAM–, lo que habilita a esta Sala Especial de Decisión a proferir fallo respecto de su legalidad.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Parámetros normativos / ESTADO DE EXCEPCIÓN – Control político / ESTADO DE EXCEPCIÓN – Control judicial / ESTADO DE EXCEPCIÓN – Límites a las facultades excepcionales del Gobierno

[M]ás allá de los requisitos de modo, tiempo y lugar a los que se supeditó la procedencia de la declaratoria del estado de excepción incluido en la Carta – guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social y ecológica –, los Asambleístas de 1991 confeccionaron un sistema de control que buscó superar los abusos del pasado y la salvaguarda de los derechos fundamentales de la ciudadanía, en una fórmula híbrida que amalgamó una fiscalización de origen político y judicial (constitucional y de legalidad) sobre las actuaciones del Ejecutivo, como medidas para limitar la maximización de sus poderes en estas circunstancias. (...). [E]l Texto Superior de 1991 consagró instrumentos con los cuales se pretendió fiscalizar no solo la declaratoria del estado de guerra exterior – supeditando su procedencia a la autorización previa del Senado, “...salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión” –, sino, a la vez, la segunda de las prórrogas de la conmoción interior, al exigir el concepto previo y favorable de esa misma cámara legislativa. En palabras del Alto Tribunal Constitucional, “...el acentuado control político que ejerce el Congreso en los estados de excepción cumple una función democrática de contrapeso al poder





ampliado que adquiere el presidente”. Ahora bien, las notas del fortalecimiento del sistema de fiscalización del derecho excepcional introducido en la Constitución de 1991 se vieron complementadas por lo ocurrido en materia judicial. La competencia para la revisión de la juridicidad de los decretos con fuerza de ley adoptados durante los estados de excepción fue atribuida a la naciente Corte Constitucional. (...). El surgimiento de la Corte Constitucional y, en especial de la doctrina judicial que apareció con ésta, alteró este alcance formal, transformándolo en un control material que se ocupó del contenido mismo de los decretos legislativos. (...). Esta filosofía del Constituyente, tendiente a lindar el comportamiento del Ejecutivo central en los estados de excepción, fue rápidamente acogida por el legislador estatutario de 1994, a través de la aprobación de la Ley 137, por medio de la cual se regularon en Colombia los estados de excepción, atendiendo al mandato contenido en el artículo 152 de la Carta. (...). [L]a Ley en cita se encargó de establecer parámetros claros y limitantes, dentro de los cuales el Gobierno pudiera ejercer sus competencias extraordinarias, con reglas claras de temporalidad, materia, deberes –incluso dentro del esquema de la convencionalidad-, de garantías de derechos y libertades y de los instrumentos de control a los que sus decisiones extraordinarias serían sometidas, a saber: (i) principios orientadores para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas al Gobierno en los estados de excepción –v. gr., necesidad y proporcionalidad, de conformidad con sus artículos 11 y 13–; (ii) asuntos proscritos de ser suspendidos en el marco de situaciones anómalas –por ejemplo, la prohibición de suspender las garantías judiciales para la protección de algunos derechos fundamentales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 5 de ese cuerpo normativo; (iii) deberes de información a los organismos internacionales tras la declaratoria de los estados de excepción –el artículo 16 hace referencia a los secretarios generales de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos–; (iv) y, finalmente, controles judiciales que trascendieron la Carta Política de 1991, completando entonces la ingeniería constitucional desarrollada con anterioridad, a través de la concepción de un control inmediato de legalidad en cuyo centro se encuentra el ejercicio de la función administrativa en el marco de los estados de excepción. En otros términos, el legislador estatutario concibió, a la imagen del control automático de constitucionalidad desarrollado por la Corte, un instrumento de fiscalización de la función administrativa, con el que se buscó la cumplida ejecución de las medidas adoptadas en los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República y sus ministros, y cuyo propósito, en palabras del máximo tribunal constitucional, se circunscribió a limitar el “...poder de las autoridades administrativas...”, siendo una medida eficaz con la cual se impide “la aplicación de normas ilegales.”

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Generalidades / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Requisitos formales y materiales

[E]l Consejo de Estado reconoció que, si bien la inexequibilidad de los decretos legislativos conllevaba, por contera, el decaimiento de las medidas administrativas generales adoptadas con fundamento en ellos, dicha circunstancia no impedía el desarrollo del control inmediato de legalidad respecto de los efectos producidos durante el periodo en que estuvieron vigentes. (...). En ese mismo sentido, y acentuando el carácter autónomo e independiente del control inmediato, la Sala de lo Contencioso Administrativo sostuvo que su procedencia no estaba supeditada al pronunciamiento previo de la Corte Constitucional sobre los decretos legislativos que declaraban y adoptaban las medidas para conjurar los hechos que habían llevado a la declaratoria de las situaciones de excepción plasmadas en el texto de la Carta Política de 1991 y sobre los cuales las autoridades administrativas expedían los respectivos actos administrativos controlados por la jurisdicción





contenciosa. (...). Se trata así de un mecanismo judicial de carácter excepcional, en el que el principio de la jurisdicción rogada es morigerado: (i) ante la ausencia de una demanda formal—como ocurre con los demás medios de control, en acatamiento del derecho de acción que los faculta a tocar las puertas de la Justicia, y especialmente —; (ii) la oficiosidad de su asunción —en tanto en los vocativos en los que se discute la legalidad del acto administrativo se impone la rogación de parte—; (iii) y, a la vez, en el origen o la fuente de los argumentos sobre los cuales se emprenderá el examen del acto, que se centra, en exclusiva, en una correlación entre Decreto Declaratorio del estado de excepción, los decretos legislativos devenidos de éste y el acto administrativo que se controla por parte del juez. (...). [S]u espectro de análisis abarca los aspectos formales y materiales o sustanciales o de fondo, ya que el margen de “discrecionalidad” que otorga la situación de anormalidad, dentro del Estado de Derecho, no puede quedar al garete y debe responder y descansar, en forma cuidadosa, sobre las razones y motivaciones de la declaratoria de la medida de Estado de Emergencia. (...). [S]e indica por la Sala que ese control de legalidad inmediato y automático se bifurca en dos aspectos, relacionados con la verificación de presupuestos formales y materiales, que suponen la puesta en marcha de los siguientes sub-controles: Desde la perspectiva de las temáticas formales, el juez de lo contencioso administrativo desarrollará los controles (i) de competencia; (ii) de motivación o causa; (iii) de comprobación (fundamentos fácticos); y, por último, (iv) un control de finalidad; los cuales se aparejan, claro está, al estudio de los requisitos propiamente formales del acto administrativo; Por su parte, desde el enfoque de la materialidad, el operador judicial emprenderá, a su vez, la fiscalización de la (v) calificación jurídica —o conexidad y necesidad—; y (vi) de elección, también conocido, como el juicio de proporcionalidad y transitoriedad.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Requisito de competencia

Dentro de la teoría de los vicios de nulidad de los actos administrativos, el de incompetencia resulta ser un vicio externo que, lejos de preocuparse por las “reflexiones internas” que llevaron a la decisión, centra su análisis en establecer si, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, la autoridad administrativa al origen del acto estaba debidamente facultada para su expedición. De esta manera, el control de competencia se afina en determinar si la autoridad que dicta la decisión se encuentra dotada de las atribuciones legales o constitucionales para expedir no solo una manifestación de voluntad con efectos jurídicos, sino también si sus facultades le permiten emitir actos de estirpe general. En ese contexto, el estudio de la competencia puede implicar, de ser necesario, auscultar aspectos como el del ámbito territorial en la que se ejerce; las materias sobre las que recae la regulación; la jerarquía y el nivel del cargo de quien emite la decisión y, en general, todos aquellos factores que regentan el marco de las facultades del órgano que está al origen de la determinación administrativa. Así, la discusión gravita en torno de la aptitud legal del sujeto activo que adopta la decisión, mediante la cual se crea, modifica o extingue una situación jurídica particular o general, esto es, alrededor del cuestionamiento de la existencia de disposiciones normativas que validen o justifiquen su actuar. (...). [L]a Sala observa que el referido acto administrativo, con el que se adoptaron medidas para hacer frente a la propagación de la pandemia del COVID-19 en el Departamento del Huila – jurisdicción territorial de la CAM—, es una de aquellas decisiones permitidas normativamente al Director General de esa entidad, como primera autoridad ejecutiva de la Corporación, y que las determinaciones concebidas recayeron sobre las materias habilitadas por parte de la legislación extraordinaria propia del estado de excepción de emergencia económica y social, de conformidad con las previsiones inscritas en el decreto legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020.





CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Requisito de motivación o de causa

La motivación ha sido entendida como (...) la exposición de las consideraciones jurídicas y fácticas que sustentan las determinaciones que son adoptadas por los órganos públicos en el ejercicio de función administrativa. No obstante, dicha exigencia no supone simplemente el bosquejo de los argumentos que cimientan la decisión, pues las razones que son empleadas por los órganos administrativos deberán adecuarse a la realidad que rodea la expedición del acto, estableciendo así una especie de congruencia respecto de la declaración que ha sido acogida. (...). [E]l control de motivación o de causa implica para el juez de lo contencioso administrativo el análisis de la razón de ser del acto, corroborando la existencia de un soporte idóneo, que conlleva cotejar los fundamentos de hecho empleados frente al espectro normativo, y de donde se desprenderá para el operador judicial el panorama de la realidad acontecida. Descendiendo estas premisas al sub iudice, se tiene que la resolución No. 647 de 19 de marzo de 2020 dictada por la CAM, por medio de la cual se suspendieron las visitas técnicas de campo y se interrumpieron los términos de caducidad y prescripción de las actuaciones administrativas –entre otras medidas–, plasma los móviles de hecho y de derecho que fundamentan las determinaciones recogidas, en el contexto de la crisis generada por la aparición del virus COVID-19 en territorio colombiano, y en particular en el Departamento del Huila, en el propósito de palear su difusión y efectos nocivos. (...). De esta manera, la Dirección General de la CAM identificaba las premisas normativas de las decisiones esgrimidas en la resolución No. 647 de 2020, aplicándolas a los hechos experimentados en el Departamento del Huila, producto del rápido contagio del coronavirus, y con el ánimo de convertir las herramientas concebidas en verdaderos medios de protección de la vida y la salud de los colombianos y, en particular, del pueblo huilense; estructurando así una lógica silogística, en la que lo jurídico se marida con lo real o fáctico, como dinámica que guía igualmente la motivación de los actos administrativos. De allí que pueda admitirse que la decisión administrativa examinada se encuentra debidamente motivada.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Requisitos formales / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Control de comprobación fáctica / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD- Control de finalidad

[L]a resolución No. 647 de 2020 fue publicada el 20 de marzo de ese año en la gaceta ambiental administrada por la CAM, por lo que el acto fue socializado a la comunidad para efectos de oponibilidad. Por otro lado, esta Judicatura advierte que el citado acto es respetuoso de las demás formalidades que rodean las manifestaciones unilaterales de la administración, ya que dispone de un: encabezado; número de identificación; una fecha de expedición; la mención de las facultades sobre las que se soporta la adopción de las medidas allí contenidas; una parte resolutive y la firma de quien lo suscribe. Ahora bien, frente al control de comprobación, que hace parte de los aspectos formales del acto, éste se centra en determinar que los hechos enunciados en él constituyan efectivamente su causa. En ese orden, y aunque la resolución No. 647 de 2020 carece de fundamentos fácticos, lo cierto es que éstos se evidencian de la concatenación normativa que, al armonizarla con la parte resolutive, hace que emerja con claridad su basamento en los comprobados hechos de la situación pandémica vivida por el mundo, que no ha sido ajena a nuestro país, lo que impuso la necesaria adopción de medidas de aislamiento, distanciamiento y confinamiento social. (...). [E]l acto administrativo escrutado estableció dos modalidades para su puesta en marcha, adecuando (...) el horario laboral de los empleados (...); en





segundo lugar, determinando la modalidad de trabajo en casa por medios electrónicos para los servidores públicos con situaciones de salud especiales. (...). Por contera, se advierte que el acto controlado fue expedido en cumplimiento del procedimiento que debía observarse, dentro y de cara al marco de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica resultante de la pandemia. (...). En ese orden, y a pesar de la brevedad de la motivación del acto, la Sala evidencia de ella su relación de propósito y finalidad con el estado de emergencia declarado que, a partir de las probanzas relacionadas y examinadas, permiten concluir que los fundamentos fácticos que rodearon la expedición de resolución No. 647 de 2020 sí tuvieron lugar. [El] control de finalidad que se concibe como el acatamiento, el sometimiento y subordinación manifiesta de la administración a los fines del Estado; traducible en el hecho de que las medidas erigidas en el acto se encuentren encaminadas a conjurar las causas del estado de anormalidad que se vive y/o a impedir sus efectos nocivos. En lo que se relaciona con este ítem, para la Sala resulta clara su materialización, en el sentido de que con las previsiones contenidas en la resolución No. 647 de 2020 se buscó la protección del recurso humano de la entidad y de sus usuarios, sin afectar de forma absoluta la prestación del servicio, a través de la confección de las modalidades de trabajo en casa y sistema de cambio de la jornada laboral, que se conectan con las medidas de aislamiento necesarias para combatir la propagación de la pandemia.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Requisitos de fondo / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Requisito de conexidad / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Control de calificación jurídica / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Se declara no ajustada al ordenamiento la interrupción de que trata la resolución 647 de 2020

La exigencia de correlación entre el contenido del acto y el estado de excepción es así el objeto del juicio de conexidad, que se concibe como el examen del vínculo directo que debe existir entre la motivación y las medidas concebidas en la decisión administrativa que se controla y el fundamento fáctico y jurídico del estado de excepción respectivo, así como de los decretos legislativos que se expiden para materializar los instrumentos y herramientas necesarias para conjurar las dificultades sociales. De allí que, al amparo de la conexidad, el juez de lo contencioso administrativo deba ejercer un control de calificación jurídica de las medidas administrativas escrutadas, pues superado el control formal de comprobación o constatación de los hechos –que es un filtro de verificación fáctico básico y que en este vocativo fue analizado párrafos atrás–, se requiere que éstos reciban una calificación con la que se determine si la situación fáctica esgrimida viabilizaba la expedición del acto que se controla, rescatando la necesidad de la decisión para la solución de las circunstancias de anormalidad que se experimentan. En ese orden, el acto deberá indicar con claridad, o a lo menos dejar entrever, las razones jurídicas por las cuales son adoptadas las medidas que contiene y por qué ellas resultan necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a conjurar las circunstancias excepcionales. En otros términos, se interesa esta fase del estudio por corroborar el enlace inmediato existente entre los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción (...) y las medidas administrativas generales adoptadas por las autoridades para su desarrollo. (...). Las relaciones que orientan este estudio son así, en primera medida, (i) la de “causa a efecto”, bajo la cual se examina si el decreto legislativo referido por la autoridad administrativa nacional para la expedición del acto, la facultaba para ello; en otros términos, si el acto enjuiciado respetó o no la norma superior sobre la que éste se fundó. En segundo lugar, (ii) el “vínculo instrumental” entre las medidas adoptadas y los fines y propósitos del decreto legislativo, esto es, si las





medidas concebidas en el acto analizado desarrollaron efectivamente la disposición jurídica que permitió su expedición, mediante herramientas efectivas tendientes a atenuar los efectos de la crisis al origen del estado de excepción. (...). [E]l Gobierno Nacional resaltó la importancia de las tecnologías de la información y las comunicaciones; la suspensión de términos y la realización de actuaciones administrativas y judiciales mediante la utilización de medios tecnológicos, como fórmulas eficaces que garantizaban el distanciamiento y aislamiento social para contener y mitigar la propagación de la pandemia. Estos propósitos que habilitaban a la CAM, sin lugar a duda, a suspender, en el marco de la resolución No. 647 de 2020, las visitas técnicas de campo, contenida en el párrafo 1 del artículo 1 de la norma ejusdem, superando el primero de los enfoques relacionales aquí enunciados, toda vez que el desarrollo del decreto legislativo por parte de la Corporación Autónoma se produjo en relación con estos aspectos, de acuerdo con los linderos por él propuestos. Sin embargo, esta conclusión no podría ser extendida, en principio, a la totalidad de las materias reguladas en los párrafos del artículo 1 del acto administrativo examinado, y en particular a la interrupción de los términos de caducidad y prescripción de los procesos que se desarrollan ante la CAM, determinada en el párrafo 2 de la norma en cita. Ello es así, por cuanto, la habilitación normativa ofrecida por el Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020 hace referencia a la suspensión de términos legales, pero no a su interrupción, como figuras jurídicas con implicaciones diferentes. Y es que procesalmente, la concepción y alcance de las figuras de la suspensión y de la interrupción presentan una diferencia abismal en cuanto a su efecto temporal. (...). [T]anto la interrupción como la suspensión son conceptos operantes en el marco de términos legales cuyo conteo ha sido iniciado y debe ser detenido, producto de la presentación de recursos, peticiones, solicitudes, o incluso situaciones excepcionales, como sucede en el caso del coronavirus. Empero, y en cuanto a sus efectos, la interrupción deja sin efecto el plazo legal transcurrido efectivamente hasta allí, ordenando, por contera, su cómputo íntegro. Por el contrario, la suspensión otorga valía al periodo ya contabilizado, reanudándolo solo por el plazo que resta. (...). Además de desproporcionada, la norma en comento excede los términos de habilitación expuestos en el decreto legislativo No. 417 de 2020, relativos a la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, al adicionar la interrupción. (...). La verificación de estas circunstancias debe llevar a declarar no ajustado a derecho parcialmente el párrafo 2 del artículo 1 de la resolución No. 647 de 19 de marzo de 2020, solo en cuanto a la expresión “interrupción”, por cuanto al momento de expedir la Resolución escrutada no se advierte que dicha figura esté planteada en los decretos legislativos ni mencionada en el decreto declaratorio del estado de emergencia, pudiendo llevar así a la referida declaratoria de nulidad parcial. (...). Ahora bien, y precisado lo anterior, debe manifestarse que la medida suspensiva de las visitas técnicas de campo al interior de la CAM no contó simplemente con un soporte legal, como se corroboró, pues, aunado a ello, ella resultaba eficaz –“vínculo instrumental”– para alcanzar los fines perseguidos por la declaratoria del estado de emergencia, circunscritos a remediar “...la crisis e impedir la extensión de sus efectos”. (...). [E]l contacto social se presentaba, y se sigue presentando, como el principal agente catalizador de la enfermedad, motivo por el que las medidas de distanciamiento se mostraban –y muestran– eficaces para contener su extensión. Y fue precisamente ello lo que buscó la Dirección General de la CAM al expedir el acto administrativo que se analiza, habida cuenta de que como lo expresara en su memorial de intervención dentro de este proceso, el alto número de usuarios y servidores al interior de sus diferentes dependencias, y la necesaria y constante interacción humana en los trámites administrativos ambientales, implicaban graves riesgos para la propagación del virus, lo que debía llevar a la suspensión, entre otras, de las



visitas técnicas necesarias para adelantar los procedimientos a cargo de la entidad, como actuaciones en las que el contacto físico resultaba necesario, tal y como ocurrió con la medida plasmada en el parágrafo 1 del artículo 1 de la resolución No. 647 de 2020. De allí que pueda afirmarse que el acto administrativo enjuiciado desarrolló verdaderas medidas tendientes a conjurar la crisis que había conllevado la declaratoria del estado de emergencia –materializándose así el denominado “vínculo instrumental–, en aras de proteger los derechos a la vida en conexidad con la salud de usuarios y funcionarios, así como de garantizar el adecuado desarrollo del debido procedimiento administrativo. (...). [E]l Consejo de Estado, como juez del Control Inmediato de Legalidad, encuentra que el establecimiento de una jornada laboral en distinto horario y la implementación del trabajo en casa para personas en condición de salud sensible al COVID-19, corresponden en forma directa y correlacionada a lo indicado por el Decreto de Emergencia, en los aspectos ya referidos, atinentes a las herramientas más idóneas para combatir el contagio y la propagación de éste. (...). La previsión, con visos de autorización, concedida por el decreto declaratorio No. 417 de 17 de marzo de 2020, implica que la resolución No. 647 de 2020, es legal y ajustada a derecho, al no estar en desacuerdo con aquel, en tanto su contenido no desmerece en su legalidad ni contradice a ese acto subyacente y genitor. Por lo anterior, la medida tendiente a permitir el trabajo en casa de ciertos de los empleados de la CAM con condiciones especiales de salud –que llevan a reconocer en ella una medida de discriminación positiva, a la luz del artículo 13 constitucional –, se enmarca, sin lugar a duda, en el ámbito de habilitación trazado por el decreto legislativo al que se hace referencia, con el propósito de salvaguardar y proteger su vida y, por qué no, la de su entorno familiar.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Requisito de proporcionalidad o control de elección de las medidas / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – La resolución 647 de 2020 resulta proporcional frente a los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción

No basta con que las medidas sean constitucionales o legales para establecer su avenencia con el ordenamiento. Igualmente, se requiere que éstas sean razonables, esto es, necesarias y proporcionales para superar la crisis que trajo consigo la epidemia mundial del coronavirus. (...). [E]l factor de proporcionalidad o lo que constituiría el llamado control de elección de las medidas, en tanto es entendido como la relación de medio a fin que debe acompañar esta clase de actos que se expiden dentro del marco del estado de emergencia, ya que deben guardar un equilibrio dentro del fiel de la balanza en el que converge, por un lado, la gravedad de los hechos que se busca conjurar y, por otro, el propósito de retornar a la normalidad, a través de las herramientas y medidas que adoptó la autoridad administrativa en el acto que se controla. (...). En este punto el operador jurídico debe analizar, en forma cuidadosa y bajo los criterios jurídicos y con aplicación de las herramientas jurídicas a su alcance, a fin de determinar la racionalidad de las medidas adoptadas -más allá de su entronque con la legalidad- y si éstas resultaron proporcionadas, y acordes a los propósitos y finalidades de la declaratoria del Estado de Emergencia. (...). Para la Sala, el carácter proporcional de la resolución No. 647 de 2020 se deriva de las siguientes consideraciones: (i) Las medidas adoptadas propendieron por el cuidado preventivo de la vida y la salud de los funcionarios y usuarios de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena de cara a una enfermedad con un alto grado de transmisibilidad. (...). (ii) Las medidas concebidas favorecen el principio de la democracia participativa, al suspender el adelantamiento de trámites administrativos que puedan desembocar en decisiones que afectan los intereses de los particulares, hasta tanto éstos no cuenten con las herramientas necesarias que permitan, entre otros,





la ejecución material de sus derechos de defensa y contradicción. (iii) Las decisiones administrativas garantizan la prestación continua de los servicios administrativos de la CAM, estableciendo canales de información y contacto propicios entre particulares y autoridades. En conclusión, la Resolución escrutada se muestra, así como idónea, necesaria y proporcional respecto de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. (...). Finalmente, las medidas concebidas en el acto administrativo general evaluado no transgreden las prohibiciones constitucionales ni coartan derechos ni libertades. En efecto, la resolución No. 647 de 16 de marzo de 2020 porta medida de suspensión de visitas técnicas no vulneradora de derechos fundamentales –art. 93 constitucional– y, además, no desconocen los derechos sociales de los trabajadores. En ese orden, esta Sala Especial de Decisión encuentra que, de la lectura integral del acto administrativo general estudiado, no se advierte de entrada que las medidas adoptadas afecten, perjudiquen o suspendan la eficacia normativa de algunos de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Política de 1991 y en los tratados internacionales sobre derechos humanos debidamente ratificados por Colombia. Por el contrario, puede sostenerse que el acto fiscalizado guarda total coherencia con los fines esenciales perseguidos por el Estado.

NOTA DE RELATORÍA: En cuanto al estudio de legalidad de actos que han sido derogados, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 26 de agosto de 1997, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros, radicación CA-006; y, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 14 de enero de 1991, M.P. Carlos Gustavo Arrieta Padilla. Sobre la prórroga de las medidas suspensivas de los actos administrativos expedidos con anterioridad a la declaratoria del estado de excepción y que ello ha sido entendido como el ejercicio de función administrativa ordinaria y no excepcional, consultar: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 6, Sentencia de 2 de junio de 2020. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicación 11001-03-15-000-2020-01012-00. En cuanto a que el carácter legislativo de los decretos declaratorios de los estados de excepción ha sido una constante en la jurisprudencia constitucional y que la denominación de “decreto legislativo” no se limita a los decretos de desarrollo, pues comprende igualmente a los declaratorios de los estados de excepción, ver: Corte Constitucional, sentencia C-252 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y sentencia C-156 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo. Sobre el juicio de suficiencia, ver: Corte Constitucional, sentencia C-070 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez. En cuanto a las medidas adoptadas en el decreto declaratorio del estado de emergencia y que éstas pueden ser desarrolladas directamente por las autoridades administrativas, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala de Decisión Especial No. 2, sentencia de 19 de mayo de 2020, M.P. César Palomino Cortés, Rad. 11001-03-15-000-2020-01013-00. En cuanto al control político que ejerce el Congreso en los estados de excepción, ver: Corte Constitucional, sentencia C-004 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En relación con las características del control inmediato de legalidad decantadas por la jurisprudencia antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 28 de enero de 2003, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, Rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004); Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 16 de junio de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, Rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA). Sobre la procedencia del control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general vinculado a factores subjetivos y relacionados con la naturaleza del acto administrativo a revisar, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 11001-03-





15-000-2020-01660-00. Acerca de que no es necesario que la Corte Constitucional previamente resuelva sobre la exequibilidad de los Decretos legislativos, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Javier Díaz Bueno, radicación CA-008. En cuanto a que el control de legalidad es automático e inmediato, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 5 de marzo de 2012, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). Sobre el requisito de competencia como vicio de nulidad de los actos administrativos, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 19 de septiembre de 2016, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicación 11001-03-26-000-2013-00091-00. Sobre la motivación de los actos administrativos, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 13 de octubre de 2016, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Rad. 11001-03-28-000-2015-00016-00; y, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 8 de octubre de 2014, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad.11001-03-28-000-2013-00060-00. En relación con la motivación de los actos administrativos, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 27 de noviembre de 2017, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicación 76001-23-31-000-2001-03460-01(35273).

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 152 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 212 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 213 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 215 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 241 NUMERAL 7 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 20 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 111 NUMERAL 8 LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 136 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 185 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 29 / LEY 1333 DE 2009 – ARTÍCULO 10 / DECRETO 417 DE 2020 / DECRETO 491 DE 2020

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 647 DE 2020 (19 de marzo) CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ALTO MAGDALENA – CAM – ARTÍCULO 1 (Improcedente) / RESOLUCIÓN 647 DE 2020 (19 de marzo) CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ALTO MAGDALENA –CAM (Ajustado parcialmente a derecho)

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 4

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá, D.C., catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01140-00

Actor: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ALTO MAGDALENA – CAM

Demandado: RESOLUCIÓN No. 647 DE 19 DE MARZO DE 2020





REFERENCIA: Fallo. Interrupción de los términos de caducidad y de prescripción. Suspensión de términos de trámites y procesos. Modalidad de trabajo en casa.

FALLO DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala Especial de Decisión N°. 4 del Consejo de Estado profiere **sentencia de única instancia** dentro del medio de control automático de legalidad ejercido sobre la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 19 DE MARZO DE 2020**, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, “*por medio de la cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante la Resolución N°. 604 del 16 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública*”.

I. ANTECEDENTES

1.1. El 30 de enero de 2020¹, la Organización Mundial de la Salud –en adelante OMS– catalogó al nuevo coronavirus (COVID-19) como una **emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII)**².

1.2. El 11 de marzo de 2020, la OMS declaró que el brote de COVID-19 era una pandemia, principalmente por la velocidad en su propagación y la identificación de casos de contagios en los diversos continentes³.

1.3. Por lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la **RESOLUCIÓN N°. 385⁴ DE 12 DE MARZO** de la presente anualidad, mediante la cual declaró hasta el 30 de mayo la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y adoptó entre otras las siguientes medidas sanitarias para prevenir y mitigar el avance y efectos del virus:

“2.6. 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.”

¹ Tras la segunda reunión del Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario celebrada en Ginebra – Suiza. Ver: [https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

² Dato extractado de la página oficial del Ministerio de Salud. Según el Reglamento Sanitario Internacional –RSI 2005–, la **ESPII** se define como “*un evento extraordinario que, de conformidad con el presente Reglamento, se ha determinado que constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y podría exigir una respuesta internacional coordinada.*”

³ En Colombia, el primer caso fue confirmado el 6 de marzo de 2020.

⁴ “*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*”, modificada por la Resolución N°. 407 de 13 de marzo de 2020.

1.4. En consonancia, la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – en adelante CAM–, con jurisdicción en el Departamento del Huila⁵, dictó, el 16 de marzo de 2020, la **RESOLUCIÓN N°. 604**, por medio de la cual adoptó medidas transitorias por motivos de salubridad pública.

La mencionada Resolución dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO. Suspender en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM, los términos administrativos de los trámites ambientales de licencias, permisos y procedimientos sancionatorios, así como los términos de los procedimientos de cobro coactivo, las reclamaciones de tasa por uso de agua, tasa retributiva, tasa compensatoria por caza de fauna silvestre y por aprovechamiento forestal, desde el día 17 hasta el 20 de marzo de 2020.

Parágrafo 1: Durante la medida de suspensión de términos, se suspenderá en igual medida la atención presencial al público, habilitándose para el efecto la atención a usuarios a través de líneas telefónicas y por correo electrónico institucional.

Parágrafo 2°. Al finalizar el término indicado en el presente artículo, se expedirán las decisiones sobre la continuidad de la medida de suspensión adoptada.”

1.5. Acto seguido, el Gobernador del Huila profirió el **DECRETO N°. 091⁶ DE 16 DE MARZO DE 2020**, a través del cual declaró una situación de calamidad pública en el Departamento, como consecuencia de la detección del virus en ese ente territorial.

1.6. Mediante **DECRETO N°. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020⁷**, el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, contados a partir de su publicación⁸, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria generada por el COVID-19 y sus efectos negativos sobre la economía y demás sectores de la vida nacional.

Al respecto, el decreto de declaración dispuso en su parte considerativa lo siguiente:

⁵ Ver, en ese sentido: artículo 33 de la Ley 99 de 1993, “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”, cuyo texto reza: “Creación y transformación de las Corporaciones Autónomas Regionales. La administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables estará en todo el territorio nacional a cargo de Corporaciones Autónomas Regionales. Las siguientes Corporaciones conservarán su denominación, sedes y jurisdicción territorial actual: (...). Créense las siguientes corporaciones autónomas regionales: (...) - Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAN: tendrá su sede principal en la ciudad de Neiva; su jurisdicción comprenderá el Departamento del Huila”.

⁶ “Por el cual se declara una situación de calamidad pública como consecuencia de la presencia del coronavirus (COVID-19) en el Departamento del Huila, y se dictan otras disposiciones.”

⁷ Con fundamento en el artículo 215 constitucional.

⁸ Diario Oficial 51.259 de 17 de marzo de 2020.



“Medidas

(...)

Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y el aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los colombianos.

(...)

Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que lo atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.”

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que lo atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos...

1.7. Con base en lo anterior, el Director General de la CAM decidió **PRORROGAR** las medidas de suspensión de términos administrativos y de atención presencial al público, adoptadas en la Resolución N°. 604, a través de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 19 DE MARZO DE 2020**.

En este último acto⁹, la CAM prescribió además las siguientes medidas administrativas:

- Suspendió las visitas técnicas de campo.
- Implantó la jornada laboral continua de 7:00 a.m. a 3:30 p.m.
- Suspendió los plazos de prescripción y caducidad de los diferentes procesos que se adelantan ante la CAM.
- Ordenó el trabajo en casa para algunos funcionarios con enfermedades de base.

1.8. En cumplimiento de los mandatos contenidos en el artículo 136¹⁰ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –en adelante C.P.A.C.A.–, la CAM envió al Tribunal Administrativo del Huila copia de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 19 DE MARZO DE 2020** en aras de que examinara su legalidad de manera automática¹¹.

⁹ Se hace referencia a la Resolución N°. 647 de 2020.

¹⁰ “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.”

¹¹ La Resolución analizada fue enviada por la CAM el 27 de marzo de 2020.



1.9. Con auto de 3 de abril de 2020, El Tribunal Administrativo del Huila remitió el expediente al Consejo de Estado por ser el órgano judicial competente para conocer de los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades nacionales.

2. EL TEXTO DE LA NORMA QUE SE ANALIZA

Como se indicó, se trata de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 19 DE MARZO DE 2020**, “*por medio de la cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante la Resolución N°. 604 del 16 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública*”, que para una mejor ilustración se transcribe en su integridad:

“

RESOLUCIÓN N°. 647 (19 de marzo de 2020)

POR MEDIO DE LA CUAL SE PRORROGA LA MEDIDA DE SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS ADOPTADA MEDIANTE LA RESOLUCIÓN N°. 604 DEL 16 DE MARZO DE 2020 Y SE ADOPTAN OTRAS MEDIDAS POR MOTIVOS DE SALUBRIDAD PÚBLICA

El Director General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM, en ejercicio de las facultades legales y estatutarias, en especial las conferidas en la Ley 99 de 1993, y

CONSIDERANDO

Que la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM, mediante la Resolución N°. 604 del 16 de marzo de 2020, suspendió los términos administrativos dentro de los trámites ambientales de licencias, permisos y procedimientos sancionatorios, así como los términos de los procedimientos de cobro coactivo, las reclamaciones de tasa por uso de agua, tasa retributiva, tasa compensatoria por caza de fauna silvestre y por aprovechamiento forestal, desde el día 17 hasta el 20 de marzo de 2020, tras haberse declarado la emergencia sanitaria en el territorio nacional y la alerta amarilla en el Departamento del Huila el pasado 13 de marzo.

Que a través del Decreto N°. 0091 de fecha 16 de marzo de 2020, el Gobernador del Departamento del Huila declaró por el término de hasta seis meses, la situación de calamidad pública como consecuencia de la presencia del Coronavirus (COVID-19) en el Departamento, en cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1523 de 2012.

Que así mismo, a través del Decreto N°. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República Iván Duque Márquez, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de evitar la propagación del virus COVID-19 y contener los efectos del mismo.

Que una de las principales medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud – OMS, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las telecomunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los colombianos.



Que, en virtud de lo anterior,

RESUELVE:

ARTÍCULO 1: Prorrogar la suspensión de términos adoptada mediante la Resolución N°. 604 del 16 de marzo de 2020, desde el 21 de marzo hasta el 3 abril del año 2020, incluida la atención presencial al público allí establecida, la cual seguirá adelantándose a través de los siguientes canales de atención:

Teléfono fijo: 8765017 (Neiva)
8354422 (Pitalito)
8332444 (Garzón)
8370080 (La Plata)

Línea gratuita: 01800960260

Línea celular: 320348755

WhatsApp: 3185396697
3138863431

Correo electrónico:
radicacion@cam.gov.co
camhuila@cam.gov.co

Página Web:
www.cam.gov.co

Redes sociales:

Facebook: CAM.
Twitter: @camhuila
Instagram: cam-huila



Parágrafo primero: Durante el término de vigencia de la presente Resolución se suspenderán las visitas técnicas de campo a excepción de las requeridas con carácter de urgencia y/o prioridad, las cuales serán valoradas y ordenadas por los jefes de dependencia.

Parágrafo segundo: La suspensión de términos establecida en el presente artículo implica la interrupción de los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que se adelantan en jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM.

ARTÍCULO SEGUNDO: A partir de la vigencia de la presente Resolución el horario laboral de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM, será el siguiente:

Jornada continua de 7:00 a.m. a 3:30 p.m., con media hora para la toma del almuerzo.

Parágrafo: Los Subdirectores, Directores Territoriales, y Jefes de Oficinas de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM, coordinarán con sus respectivos equipos de trabajo mecanismos de trabajo en casa por medios electrónicos para aquellos servidores públicos que se encuentren en tratamiento especial por enfermedad, mujeres en estado de embarazo, con patologías respiratorias crónicas, inmunodeprimidos, inmunosuprimidos, con insuficiencias cardíacas, o aquellos que presenten síntomas de gripa. La supervisión de las actividades realizadas por estos servidores públicos estará a cargo de cada Subdirector, Director Territorial, o Jefe de Oficina.



ARTÍCULO TERCERO: La presente Resolución rige a partir de su publicación en la gaceta ambiental.

ARTÍCULO CUARTO: Comunicar el contenido de la presente Resolución a las Subdirecciones, Directores Territoriales, Jefes de Oficinas y al público en general a través de los distintos medios de comunicación disponibles con el fin de garantizar su conocimiento.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

CAMILO AUGUSTO AGUDELO PERDOMO
Director General”.

3. ACTUACIONES PROCESALES

3.1. Con auto de 20 de abril de 2020¹², el Despacho sustanciador avocó el conocimiento de este medio de control, luego de corroborar que la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 19 DE MARZO DE 2020** era un acto administrativo de carácter general, expedido por una autoridad del orden nacional en ejercicio de función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos dictados en un estado de excepción, de conformidad con los mandatos establecidos en el artículo 136¹³ del C.P.A.C.A.

3.2. Como decisiones consecuenciales, se ordenó notificar personalmente al Presidente de la República, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al Ministerio Público, así como a la CAM, a fin de que defendieran o impugnaran la juridicidad de la resolución analizada en este medio de control.

Igualmente, y siguiendo los postulados del artículo 185¹⁴ del C.P.A.C.A., se prescribió informar a la comunidad sobre la existencia de este proceso e invitar a los entes universitarios para que rindieran concepto.

3.3. Surtidos los trámites ordenados¹⁵, solo el Director General de la CAM presentó memorial de intervención.

¹² Folios 26 a 29 del expediente.

¹³ **“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.”

¹⁴ **“TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: (...) 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale (...).”

4. INTERVENCIONES¹⁶

El Director General de la CAM afirmó que el acto sometido a este medio de control se conformaba a los parámetros normativos del ordenamiento, con base en los siguientes argumentos:

4.1. La **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020** tuvo como antecedente administrativo la **RESOLUCIÓN N°. 604** de ese mismo año, mediante la cual la CAM adoptó, entre otras medidas, la suspensión de los términos en los trámites administrativos de su competencia y la interrupción de la atención presencial de los usuarios, como medidas para combatir la propagación del CORONAVIRUS en el Departamento del Huila, “...debido al alto número de usuarios y servidores que ingresan” a sus dependencias y al hecho de que los procedimientos que adelanta requieren de la interacción constante entre servidores y particulares.

4.2. El acto administrativo sujeto al control inmediato se fundó en las consideraciones expuestas en el **DECRETO N°. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020**, por medio del cual el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el que se afirmó que, con el propósito de proteger la salud de la ciudadanía, resultaba “...necesario flexibilizar la obligación de atención personalizada al usuario y permitir incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.”

4.3. Las medidas adoptadas en el acto enjuiciado pretenden salvaguardar los derechos a la vida y a la salud de los funcionarios y usuarios de la CAM, así como garantizar la prestación de sus servicios en la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la **RESOLUCIÓN N°. 385 DE 12 DE MARZO DE 2020**, y de la situación de calamidad pública declarada por el Gobernador del Huila, mediante **DECRETO N°. 0091** de esa misma anualidad.

5. ACTUACIONES PROCESALES

El 12 de junio de 2020, el Despacho advirtió que el término de los diez días para la fijación de los avisos email ordenada en el auto de 20 de abril de 2020, por medio del cual se avocó el conocimiento de esta causa, no había sido debidamente observado por la Secretaría General del Consejo de Estado. En ese sentido, ordenó cumplir con las prescripciones dadas en dicha providencia.

6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO¹⁷

La Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado solicitó a esta Sala de Decisión declararse inhibida para conocer de la legalidad de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020**, a través del medio de control inmediato de

¹⁵ Folios 30 a 39 del expediente.

¹⁶ Folios 40 a 46 del expediente.

¹⁷ Concepto de 11 de junio de 2020.



legalidad. El Ministerio Público fundó su petición en los argumentos que se sintetizan a continuación:

6.1. La Sala Especial de Decisión no puede conocer de la legalidad del artículo 1° del acto enjuiciado que prorrogó la suspensión de los términos de los procedimientos ambientales adoptada, originariamente, por la **RESOLUCIÓN N°. 604 DE 16 DE MARZO DE 2020**; acto administrativo cuyo control inmediato de legalidad fue rechazado a través de decisión de 20 de abril de 2020, en el marco del proceso con radicación 11001-03-15-000-2020-01139-00¹⁸.

Este rechazo implicaría la imposibilidad de proferir pronunciamiento respecto de la medida de suspensión de los trámites administrativos extendida por la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020**.

6.2. El acto administrativo respecto del cual se escruta la legalidad no fue expedido para desarrollar los decretos legislativos que son dictados en el marco de los Estados de Excepción. Para sustentar su premisa, la Vista Fiscal explicó:

6.2.1. Aunque en la parte considerativa de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020** se hace referencia al **DECRETO N°. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020**, por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Social y Económica en el país, dicho decreto no corresponde a un decreto legislativo, pues no adopta medidas tendientes a conjurar las causas de la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos declaratorios de los estados de excepción disponen de una finalidad única, concerniente en manifestar el tránsito a una anormalidad institucional, a partir de la cual son adoptados los decretos legislativos que conciben las medidas para hacer frente a las situaciones que llevan a tal declaratoria.

Por lo anterior, el Despacho sustanciador yerra luego de que decide avocar el conocimiento de este control inmediato de legalidad sobre la base de la mención del **DECRETO N°. 417** dentro de los considerandos de principio del acto administrativo analizado.

6.2.2. Las medidas adoptadas en la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020** tienen como fundamento la declaratoria del estado de emergencia sanitaria realizada en la **RESOLUCIÓN N°. 385 DE 12 DE MARZO DE 2020** por el Ministerio de Salud y Protección Social, y no alguno de los decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de Emergencia Social y Económica.

En efecto, las medidas responden al plan de contingencia que debía ser adoptado por las autoridades administrativas “...para hacer frente a la declaración

¹⁸ M.P. William Hernández Gómez.

de emergencia sanitaria...”, que buscaban hacer efectivo el aislamiento preventivo obligatorio “con el fin de reducir las probabilidades de la propagación del COVID-19, atendiendo, entre otras, las recomendaciones de la OMS.”

Y es que las diferentes disposiciones del acto administrativo enjuiciado son el producto del ejercicio de las competencias ordinarias en cabeza del Director General de la CAM, pero no el resultado de la puesta en marcha de facultades extraordinarias contenidas en algún decreto legislativo.

En ese orden, la suspensión de los términos administrativos en las actuaciones ambientales “...*hace parte de las funciones o competencias ordinarias de los entes que surten actuaciones administrativas, disciplinarias y/o judiciales...*”.

Finalmente, no puede admitirse que el **DECRETO LEGISLATIVO N°. 491 DE 28 DE MARZO 2020**, en el que, entre otros temas, se facultó a las autoridades para suspender los procedimientos administrativos de los que conocen, sea el sustrato normativo de la **RESOLUCIÓN N°. 647**, al tratarse de un cuerpo normativo posterior, por lo que no le corresponde “...*al juez suplir las motivaciones de la autoridad administrativa a la hora de adoptar las medidas que considere pertinentes en ejercicio de las potestades ordinarias de las que están investidas.*”

II. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137¹⁹ de 1994 y el ordinal 8° del artículo 111 del C.P.A.C.A., la Sala de lo Contencioso Administrativo es competente para decidir sobre la legalidad de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 19 DE MARZO DE 2020**, al ser la encargada de ejercer “...*el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción*”.

El 1° de abril de 2020²⁰, dicha competencia fue atribuida a las salas especiales de decisión²¹ del Consejo de Estado, con el propósito de dotar de una mayor eficiencia el desarrollo de estos procedimientos.

2.2. CUESTIONES PREVIAS

¹⁹ “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.”

²⁰ En el marco de la sesión virtual N°. 10 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en la que se decidió: “...asignar los controles inmediatos de legalidad a las salas especiales de decisión, de conformidad, entre otros, con los artículos 107-4, 185-1 y 111-8 del CPACA y 23, 29-3 y 42 del Acuerdo 080 de 2019.”

²¹ Conforme al artículo 29 del Acuerdo N°. 080 de 2019, las Salas Especiales de Decisión deciden los asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en “3. Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo”.



Antes de entrar a proveer respecto del fondo del asunto, la Sala se pronunciará sobre la procedencia del control inmediato de legalidad en el *sub judice*, habida cuenta de la derogatoria de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020** y de los planteamientos esbozados por la Delegada del Ministerio Público en el concepto rendido dentro del trámite.

2.2.1. DE LA DEROGATORIA DEL ACTO SUJETO A ESCRUTINIO JUDICIAL

La Sala advierte que la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 19 DE MARZO DE 2020**, expedida por el Director General de la CAM, fue derogada expresamente por el artículo 6° de la **RESOLUCIÓN N°. 666 DE 1° DE ABRIL DE 2020** en los términos que se reproducen a continuación:

“ARTÍCULO SEXTO: La presente Resolución [N°. 666] rige a partir de su publicación y **deroga** las disposiciones contenidas en la Resolución N°. 604 del 16 de marzo de 2020 y **Resolución N°. 647 del 19 de marzo de 2020.**”

No obstante, la Sala resalta que la derogatoria del acto sujeto a escrutinio en esta oportunidad no releva al juez de lo contencioso administrativo, en el marco de este medio de fiscalización jurisdiccional, de pronunciarse respecto de su juridicidad, pues como lo ha advertido la jurisprudencia de esta Corporación²² el control inmediato de legalidad procede en situaciones como la descrita “...*en atención a los efectos jurídicos que el acto pudo haber producido.*”

Y es que si bien la derogatoria de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020** conlleva la cesación de sus efectos jurídicos hacia el futuro²³, ello no implica la desaparición de los producidos con antelación a ella. En ese orden, esta Judicatura destaca que se hace imperativo analizar la legalidad de los efectos que el acto controlado generó durante el periodo de su vigencia, pues solo de esta manera se garantiza la reivindicación del orden jurídico respecto de las posibles vulneraciones que éste hubiere producido en el transcurso de su existencia normativa.

Al respecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha afirmado en relación con el control judicial de los actos derogados:

“un acto administrativo, aun si ha sido derogado, sigue amparado por el principio de legalidad que le protege, y que sólo se pierde ante pronunciamiento anulatorio del juez competente, de donde se desprende que lo que efectivamente restablece el orden vulnerado no es la derogatoria del acto, sino la decisión del juez que lo anula, o lo declara ajustado a derecho.”²⁴

Es más, dentro de otro estadio propio de estos asuntos, ni siquiera la declaratoria de inconstitucionalidad del decreto declaratorio del estado de excepción ha hecho

²² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. CA-006. M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros. Sentencia de 26 de agosto de 1997.

²³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2016-00038-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 27 de octubre de 2016.

²⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 14 de enero de 1991. M.P. Carlos Gustavo Arrieta Padilla.



mella en la competencia del operador del control inmediato de legalidad, como de antaño, aconteció con la decisión adoptada el día 31 de mayo de 2011, en el que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo manifestó:

“No obstante la declaratoria de inexecutable que efectuó la Corte Constitucional sobre los decretos legislativos, así como la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos objeto del presente control, tales actos administrativos surtieron efectos jurídicos hasta el momento en el que fueron expedidos los fallos enunciados precedentemente. Ha considerado esta Sala Plena, en consecuencia, que en ese orden procede examinar su legalidad dentro del contexto de las normas que les sirvieron de sustento.

En este punto, la Sala ha reiterado la autonomía del control de legalidad respecto al control constitucional, y ha considerado que pese a desaparecer los fundamentos de derecho con ocasión de la inexecutable de los decretos que le dieron origen, es posible examinar la legalidad de los actos en razón de los efectos jurídicos que hubieran podido producir antes de su decaimiento.”²⁵

Por lo anterior, se considera que la pérdida de los efectos jurídicos de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020**, producto de su derogatoria, no obstaculiza la procedencia de este control, por lo que se hace menester el pronunciamiento de fondo en el presente asunto.

2.2.2. DE LOS PLANTEAMIENTOS DE IMPROCEDENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO

En este punto, la Sala se interesa por los cuestionamientos formulados por el Ministerio Público en relación con la procedencia de este medio de control, como cuestión previa para la expedición de una decisión de fondo en el asunto de marras, como sigue:

2.2.2.1. PRONUNCIAMIENTO PARCIAL EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 1° DEL ACTO ENJUICIADO²⁶

La Procuraduría manifiesta que la providencia de rechazo proferida contra la **RESOLUCIÓN N°. 604 DE 16 DE MARZO DE 2020** en el marco del control inmediato de legalidad con radicado N°. 11001-03-15-000-2020-01139-00, impide a esta Judicatura pronunciarse de la juridicidad del artículo 1° del acto administrativo sujeto a control, como consecuencia de la identidad existente entre sus disposiciones.

Bajo ese panorama, la Sala afirma que asiste **razón parcial** al Ministerio Público, pues, aunque algunas semejanzas pueden ser identificadas entre uno y otro acto, huelga destacar que las previsiones del artículo 1° de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020** exceden las medidas administrativas concebidas en la **RESOLUCIÓN N°. 604**, lo que habilita a la Sala a ejercer este medio de control sobre los puntos diferenciadores.

²⁵ Rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

²⁶ El título corresponde a la tesis defendida por esta Sala de Decisión.



En efecto, con providencia de 20 de abril de 2020, el Despacho del Magistrado **WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**, miembro de la Sala Especial de Decisión N°. 19, decidió no avocar, a través de este mecanismo jurisdiccional, el examen de la legalidad de la **RESOLUCIÓN N°. 604 DE 16 DE MARZO DE 2020**, al considerar que se trataba de un acto expedido con antelación a la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica y social –17 de marzo²⁷–y, por ende, no era el resultado del desarrollo de un decreto legislativo, presupuesto indispensable para la procedencia de este instrumento jurisdiccional.

Al respecto, el auto en cuestión consideró:

“El despacho observa que la Resolución 604 del 16 de marzo de 2020 fue emitida antes de ser expedido el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo del mismo año, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica.

Por este motivo, a pesar de que la resolución en cuestión está relacionada con la adopción de medidas en la CAM respecto de la enfermedad covid-19, no se enmarca en las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que son dictadas en el marco del estado de excepción, **pues este fue expedido antes de que la emergencia económica, social y ecológica fuera declarada.**” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

En cuanto a las medidas adoptadas por la CAM en la **RESOLUCIÓN N°. 604** se tienen:

“**ARTÍCULO PRIMERO:** **Suspender** en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM, los términos administrativos de los trámites ambientales de licencias, permisos y procedimientos sancionatorios, así como los términos de los procedimientos de cobro coactivos, las reclamaciones de tasa por uso de agua, tasa retributiva, tasa compensatoria por caza de fauna silvestre y por aprovechamiento forestal, desde el día 17 hasta el 20 de marzo de 2020.

Parágrafo 1: Durante la medida de suspensión de términos, **se suspenderá en igual medida la atención presencial al público**, habilitándose para el efecto la atención a usuarios a través de líneas telefónicas y por correo electrónico institucional.

Parágrafo 2: Al finalizar el término indicado en el presente artículo, se expedirán las decisiones sobre la continuidad de la medida de suspensión adoptada.

ARTÍCULO SEGUNDO: La presente resolución rige a partir de su publicación en la gaceta ambiental y contra ella no procede recurso alguno, de conformidad con lo establecido en el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

El acto administrativo dictado por el Director General de la CAM adoptó medidas suspensivas que recayeron no solo en los procedimientos administrativos

²⁷ Decreto N°. 417 de 2020.



ambientales relacionados con licencias, permisos, sanciones, cobros coactivos y reclamaciones por tasas, sino a la vez en la atención presencial al público, supliéndola mediante el establecimiento de canales telefónicos y virtuales.

Por su parte, la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020**, objeto del presente proceso, dispuso en su artículo 1°:

“**ARTÍCULO 1:** Prorrogar la suspensión de términos adoptada mediante la Resolución N°. 604 del 16 de marzo de 2020, desde el 21 de marzo hasta el 3 abril del año 2020, incluida la atención presencial al público allí establecida, la cual seguirá adelantándose a través de los siguientes canales de atención:

(...)

Parágrafo primero: Durante el término de vigencia de la presente Resolución se suspenderán las visitas técnicas de campo a excepción de las requeridas con carácter de urgencia y/o prioridad, las cuales serán valoradas y ordenadas por los jefes de dependencia.

Parágrafo segundo: La suspensión de términos establecida en el presente artículo implica la interrupción de los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que se adelantan en jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM.”

Además de prorrogar la suspensión de los términos en las actuaciones administrativas referidas en la **RESOLUCIÓN N°. 604**, así como de la atención presencial del público, la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020** implantó, en vigencia y en desarrollo –como se verá más adelante– del Decreto Declaratorio del estado de emergencia económica y social, **(i)** la suspensión de las visitas técnicas de campo; y **(ii)** la interrupción de los términos de caducidad y prescripción de las diversas actuaciones realizadas en la CAM; excediendo de esta manera las previsiones originales del primero de los actos administrativos.

De lo descrito se desprenden las siguientes conclusiones:

–La prórroga de las medidas suspensivas adoptadas en los textos de los actos administrativos expedidos con anterioridad a la declaratoria del estado de excepción, una vez ello ocurre²⁸, ha sido entendida por la jurisprudencia de esta Corporación como el ejercicio de función administrativa ordinaria y no excepcional, impidiendo el escrutinio de su legalidad a través del medio de control inmediato de legalidad.

En palabras de la Sala Especial de Decisión N°. 6 del Consejo de Estado:

“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**

²⁸ Es decir, cuando la prórroga de la suspensión es decretada luego de la declaratoria del estado de excepción, como sucede en este asunto.



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.”²⁹

Descendiendo esta premisa al caso concreto, se tiene que la prórroga de la medida de suspensión de los términos de las actuaciones administrativas y de la atención presencial al público en la CAM, adoptada mediante la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020**, se muestra como la simple materialización del ejercicio de la función administrativa, sin que exista decreto legislativo que ampare su desarrollo; situación que impide a la Sala abordar el estudio de su juridicidad desde la perspectiva del control inmediato de legalidad, pues lo cierto es que ello podrá ser realizado mediante los mecanismos judiciales ordinarios, por lo que **DECLARARÁ LA IMPROCEDENCIA** en lo que se refiere a este punto.

–Esta conclusión se extiende tan solo a las medidas de prórroga, pues, tal y como se demostrará enseguida, la suspensión de las visitas técnicas y la interrupción de los términos de caducidad y prescripción de los procedimientos administrativos fueron concebidas no solo en el contexto del estado de emergencia económica y social declarado por el **DECRETO N°. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020**, sino como desarrollo de las previsiones anunciadas en éste; permitiendo el conocimiento de su legalidad a través del control inmediato descrito en el artículo 136 del CPACA.

En ese orden, las consideraciones efectuadas en este proveído se limitarán a los párrafos 1° y 2° del artículo 1°, así como al artículo 2° de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020**, con base en los fundamentos expuestos y en los que se explicarán enseguida.

2.2.2.2. EL DECRETO N°. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020 SÍ ES UN DECRETO LEGISLATIVO³⁰ QUE HABILITA EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS

La Vista Fiscal no solo cuestiona la procedencia del control inmediato de legalidad respecto del artículo 1° de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020**, pues la inconformidad expresada por la Delegada de la Procuraduría se extiende a las demás previsiones del acto, al estimar que ninguna de las medidas adoptadas se presenta como el desarrollo directo de un decreto legislativo dictado en el periodo de vigencia del estado de emergencia social y económica.

En ese sentido, el Ministerio Público afirma que la avocación del conocimiento de la juridicidad del acto por parte del Despacho Sustanciador de la Sala de Decisión

²⁹ Sentencia de 2 de junio de 2020. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Rad. 11001-03-15-000-2020-01012-00.

³⁰ Tesis de la Sala frente a los argumentos expuestos por el Ministerio Público.

Especial N°. 4, tuvo como único fundamento la mención que en la parte considerativa se hiciera del **DECRETO N°. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020**, declaratorio del estado de excepción, que no es, a decir verdad, un decreto legislativo que viabilice la fiscalización de la legalidad de la **RESOLUCIÓN N°. 647** a través de este mecanismo judicial, al no contener medidas particulares que lleven a conjurar las causas de la crisis o a neutralizar los efectos nocivos que de ella se desprenden.

De entrada, la Sala advierte que se apartará de las consideraciones efectuadas por la Procuradora Séptima Delegada con base en las consideraciones que se siguen:

Esta Judicatura destaca que el **carácter legislativo** de los decretos declaratorios de los estados de excepción ha sido una constante en la jurisprudencia constitucional³¹ colombiana, como requisito habilitante para el control de su juridicidad, al tenor de lo dispuesto en el ordinal 7° del artículo 241 de la Carta Política de 1991.

Así, en sentencia C-004 de 1992³², la Corte Constitucional explicó que la denominación de “*decreto legislativo*” no se limitaba a los decretos de desarrollo, pues comprendía igualmente a los declaratorios de los estados de excepción, que le permitían conocer de su constitucionalidad. Al respecto, el alto Tribunal señaló:

“2. El numeral 7o. del artículo 241 de la Constitución Nacional, al asignar a la Corte Constitucional la función de “*decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los **Decretos Legislativos** que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213, 215 de la Constitución*” no excluye a los que declaran uno de tales estados excepción ni circunscribe dicha competencia a los decretos que se dicten en desarrollo de la misma. Como se ve, no hace excepción alguna al respecto.

Por tanto, el decreto que declara el estado de excepción queda, **por razón de su propia denominación** [decreto legislativo], comprendido en el alcance de dicho precepto y, como tal, está sujeto al control jurisdiccional de la Corte como quiera que el tenor literal de la norma en comento es claro al indicar que todos ellos son objeto de control.” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

Se desprende de lo anterior que, amparada en la naturaleza legislativa del decreto declaratorio, la Corte Constitucional admitió su competencia para conocer del control automático que debía recaer sobre éstos, como fuese corroborado años más tarde por ese mismo Tribunal:

“En síntesis, de la Carta Política se infiere la competencia de la Corte Constitucional para realizar el control de constitucionalidad formal y material tanto **de los decretos legislativos declaratorios de los estados de excepción** como de los decretos legislativos de desarrollo.” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

³¹ Ver, entre otras, Sentencia C-252 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Sentencia C-156 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo.

³² Ibidem.

Pero no se trata de un decreto legislativo cualquiera. Su expedición marca el punto de inflexión de la anormalidad, en la que, entre otras, el poder legislativo pasa a ser desarrollado temporalmente por parte del Gobierno. No obstante, su misión no se agota en esta declaración, pues se ha reconocido que en su contenido puede **anunciar** algunas de las medidas necesarias para la conjuración de las causas de la crisis, sobre las que recae igualmente el control constitucional de la Corte a través del juicio de suficiencia³³, con el que se determina la aptitud global de las medidas en aras de superar las circunstancias que llevan a la declaratoria de los estados de excepción.

En ese sentido, el alto Tribunal Constitucional ha podido expresar sobre el control que se desarrolla en relación con las medidas concebidas en el decreto de declaración:

“Por lo tanto, el control de constitucionalidad no consiste en un examen de cada una de las **medidas anunciadas en el decreto matriz**; por el contrario, se trata de determinar desde el ámbito de validez del decreto declaratorio del estado de emergencia, si se puede inferir que la crisis no se supera con el solo ejercicio de las atribuciones ordinarias.”³⁴ (Negrilla y subrayas fuera de texto)

Ahora bien: debe manifestarse que, aunque las medidas anunciadas en el decreto de declaración de la situación de anormalidad son, principalmente, objeto de desarrollo por parte de los decretos legislativos que con posterioridad son dictados por el Presidente de la República y sus ministros, nada obsta para que éstas medidas sean desarrolladas directamente por parte de las autoridades administrativas, tal y como ha sido admitido por la jurisprudencia³⁵ del Consejo de Estado, al concluir que la materialización de los postulados del decreto declarativo mediante la expedición de actos generales permite a esta Corporación conocer de la legalidad de estas medidas a través del control inmediato de legalidad.

Así, en sentencia de 29 de mayo de 2020, la Sala Especial de Decisión N°. 9, tras ratificar su competencia para conocer de forma inmediata de la legalidad de la Circular N°. Externa núm. 11 del 19 de marzo de 2020 expedida por el Superintendente de la Economía Solidaria, señaló:

“77. De conformidad con todo lo anterior, se concluye que la Circular 11 del 19 de marzo de 2020, cumple con todos los requisitos formales atinentes al contenido general, al expedirse en ejercicio de la función administrativa **y su**

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-070 de 2009. MM.PP. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 20 de mayo de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

³⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala de Decisión Especial N°. 2. Rad. 11001-03-15-000-2020-01013-00. M.P. César Palomino Cortés. Acto administrativo estudiado: Resolución 695 del 24 de marzo de 2020 de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ. Sentencia de 19 de mayo de 2020.



contenido desarrolla el contenido del Decreto 417 de 2020, lo cual permite abordar el control material del acto bajo estudio.”³⁶

En suma, y contrario a lo expresado por la Delegada de la Procuraduría, se tiene que el **DECRETO N°. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020**, declaratorio del estado de excepción de emergencia social y económica, **SÍ** dispone de naturaleza legislativa y anuncia medidas particulares para hacer frente a la crisis, desarrollables de forma directa por parte de las autoridades administrativas –como sucedió con la **RESOLUCIÓN N°. 647** expedida por el Director General de la CAM–, lo que habilita a esta Sala Especial de Decisión a proferir fallo respecto de su legalidad.

Y aunque el vínculo existente entre este decreto legislativo y el acto administrativo que se somete a estudio sea un asunto que se relaciona con el fondo de este proveído, como en otras oportunidades ha sido reconocido por el propio Consejo de Estado³⁷, esta Judicatura estima pertinente resaltar que, más allá de lo conceptuado por el Ministerio Público, la relación entre estos extremos normativos se colige de diversas circunstancias, que diluyen la idea de que se trate de un acto que responde a la emergencia sanitaria dictada por el Ministerio de Salud y Protección Social, por cuanto:

–La Resolución analizada fue expedida dentro de la vigencia del estado de emergencia económica y social declarada por el Presidente de la República, a través del **DECRETO N°. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020**, argumento temporal que, a pesar de su debilidad, no resulta descartable ni desechable, a efectos de determinar la idoneidad del medio de control, de cara a sus presupuestos.

–El decreto declaratorio del estado de excepción es mencionado de forma expresa en el cuerpo de las consideraciones de la **RESOLUCION N°. 647 DE 2020**³⁸.

–La mención no es un dicho de paso de naturaleza exclusivamente formal. En efecto, además de la referencia al **DECRETO DECLARATIVO N°. 417**, la **RESOLUCION N°. 647** consigna en su parte considerativa una de las principales

³⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala de Decisión Especial N°. 9. Rad. 11001-03-15-000-2020-00964-00. M.P. Gabriel Valbuena Hernández. Acto administrativo estudiado: Circular Externa núm. 11 del 19 de marzo de 2020 expedida por el Superintendente de la Economía Solidaria. Sentencia de 29 de mayo de 2020.

³⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala de Decisión Especial N°. 2. Rad. 11001-03-15-000-2020-01013-00. M.P. César Palomino Cortés. Acto administrativo estudiado: Resolución 695 del 24 de marzo de 2020 de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá –CORPOBOYACÁ. Sentencia de 19 de mayo de 2020: “49. La Sala considera necesario precisar que, si bien la señora representante del Ministerio Público en su concepto solicita que se rechace el medio de control inmediato de legalidad de la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020, porque no desarrolla en realidad ningún decreto legislativo, sino que corresponde al ejercicio de las competencias definidas en el ordenamiento jurídico en condiciones de normalidad, lo cierto es que los argumentos que presenta corresponden a aspectos de fondo que se dilucidarán en el siguiente estudio.”

³⁸ La resolución analizada expresa: “Que así mismo, a través del Decreto N°. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República Iván Duque Márquez, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de evitar la propagación del virus COVID-19 y contener los efectos del mismo.”

medidas concebidas en él por el Gobierno Nacional³⁹ para combatir la propagación del COVID-19, al preceptuar:

“Que una de las principales medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud – OMS, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las telecomunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los colombianos.”

Ello, como punto de diferencia entre el acto administrativo objeto de este fallo y la **RESOLUCIÓN N°. 604 DE 16 DE MARZO DE 2020**, en la que no se tomó en cuenta.

–Tampoco puede admitirse que la **RESOLUCIÓN N°. 647** sea el producto del ejercicio de la función administrativa ordinaria del Director General de la CAM, pues como se verá en el juicio de conexidad material a realizarse en esta providencia, gran parte de las medidas adoptadas en ella tienen como explicación las facultades particulares que el **DECRETO N°. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020** otorgó a las autoridades para hacerle frente a la pandemia.

Lo anterior, por cuanto con la prerrogativa del numeral 1° del artículo 29 de la Ley 99 de 1993⁴⁰ –facultad ordinaria– en términos de “*Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad y ejercer su representación legal*”, no le alcanzaba *per se* al Director General de la CAM para alterar las condiciones de trabajo de sus empleados al interior de la entidad, como lo hizo, pues ello sin duda se hubiere constituido en una afrenta a la prestación del servicio públicos a cargo, con las implicaciones propias para los derechos de usuarios y empleados de la entidad.

De allí que para esta Sala las medidas transitorias tomadas por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, mediante la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020**, sean pasibles de control mediante el control inmediato establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A.

2.3. GENERALIDADES Y ESTABLECIMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO

Previo a establecer el cuestionamiento jurídico que debe ser absuelto en esta oportunidad, la Sala precisará los parámetros normativos que guían la labor del juez de lo contencioso administrativo en el contexto del medio de control inmediato

³⁹ En el caso del Decreto N°. 417 de 17 de marzo de 2020, la referencia a esta medida es expresada en los siguientes términos: “Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.”

⁴⁰ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.”

de legalidad, como elementos orientadores del juicio que le corresponde efectuar en esta sentencia.

2.3.1. LOS PARÁMETROS NORMATIVOS QUE GUÍAN LA LABOR DEL JUEZ DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL MARCO DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La aparición de la Carta Política de 1991 marcó un cambio de paradigma en el constitucionalismo colombiano, caracterizado, en principal medida, por el reconocimiento de su carácter normativo⁴¹, que efectivizó sus postulados, y por una fuerte ampliación del catálogo de derechos y libertades conocido hasta el momento, en el tránsito que del Estado de Derecho se emprendió hacia el Estado Social y Democrático de Derecho⁴².

Las manifestaciones de esta transformación no solo se experimentaron en estos aspectos, pues irradiaron igualmente el régimen jurídico de los estados de excepción, mediante la adopción de importantes condicionamientos que pretendieron dar por terminada una situación que se volvió estructural en el devenir del país y que implicó, en forma viciosa y ajena al Estado de Derecho y al régimen democrático, una permanente “*anormalidad*”⁴³ bajo la figura de los estados de sitio⁴⁴, reinante durante la vigencia de la Constitución Nacional de 1886⁴⁵, y que trajo consigo consecuencias negativas, traducidas, entre otras, en la “...*sustitución, casi natural, del legislador ordinario por el (...) extraordinario.*”⁴⁶

Sobre los efectos nocivos atribuibles a este tipo de estados, la jurisprudencia constitucional manifestó en la sentencia C-802 de 2002⁴⁷:

“(...) fueron múltiples los cuestionamientos que desde distintos ángulos se le hicieron al estado de sitio: La ausencia de límites temporales, la suspensión permanente de derechos fundamentales y la suplantación del legislativo.

⁴¹ Art. 4°, inc. 1. constitucional: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.” Asimismo: Corte Constitucional. Sentencia C-415 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo. “La noción de supremacía constitucional parte de la naturaleza normativa de la Constitución, que se revela en el carácter de fuente primaria del ordenamiento jurídico.”

⁴² Art. 1° constitucional: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

⁴³ Pedro Pablo Vanegas Gil. “La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después.” En Revista Derecho del Estado N°. 27, julio-diciembre del 2011, pp. 261-291.

⁴⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala de Decisión Especial N°. 11. Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia de 11 de mayo de 2020.

⁴⁵ Art. 121 C.N.: “En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella.”

⁴⁶ Pedro Pablo Vanegas Gil. “La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después.” Op. cit.

⁴⁷ M.P. Jaime Córdoba Triviño. Revisión constitucional del Decreto Legislativo 1837 de 11 de agosto de 2002 “*Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior*”.

En cuanto a lo primero, **no se consideraba adecuado que el límite temporal de la medida de excepción estuviera sujeto a la discrecionalidad del ejecutivo**. Nótese cómo durante las distintas reformas al instituto se conservó la fórmula según la cual el Gobierno era quien definía en qué momento se había retornado a la normalidad y, por ende, se levantaba el estado de sitio. **Esta concepción llevó a una utilización prácticamente permanente del régimen excepcional.**

En cuanto a lo segundo, la **vigencia reiterada del estado de sitio provocaba la suspensión permanente de los derechos del individuo, en especial aquellos relacionados con el debido proceso y con las libertades de información y de locomoción**. De esta forma, el estado de sitio terminaba convirtiéndose en un **mecanismo de interdicción de los derechos de los ciudadanos, marco favorable para las extralimitaciones de los agentes estatales.**

Por último, **la permanencia del estado de sitio y la laxitud con que se manejó la conexidad que debía existir entre los motivos de la declaración y las medidas diseñadas para superar los hechos que le dieron origen**, condujeron a que el **ejecutivo suplantara al legislativo en la formulación de la ley** y por ello durante la segunda mitad del siglo XX se utilizó ese régimen como mecanismo para regular temas que no tenían relación con los supuestos fácticos que sirvieron de base para la declaratoria del estado excepcional....”.
(Negrilla y subrayas fuera de texto)

En ese sentido, más allá de los requisitos de modo, tiempo y lugar a los que se supeditó la procedencia de la declaratoria del estado de excepción incluido en la Carta –guerra exterior⁴⁸, conmoción interior⁴⁹ y emergencia económica, social y ecológica⁵⁰–, los Asambleístas de 1991 confeccionaron un sistema de control que buscó superar los abusos del pasado y la salvaguarda de los derechos fundamentales de la ciudadanía, en una fórmula híbrida que amalgamó una fiscalización de origen político⁵¹ y judicial –constitucional y legal– sobre las actuaciones del Ejecutivo, como medidas para limitar la maximización⁵² de sus poderes en estas circunstancias.

No se trató de la simple reproducción del esquema de control plasmado en el Texto constitucional de 1886, comoquiera que los mecanismos de corrección de naturaleza política y judicial incluidos en los albores de la década de 1990 fueron objeto de precisas modificaciones que robustecieron la capacidad de inspección y vigilancia sobre las actuaciones desplegadas por el Gobierno en la excepcionalidad.

Así, el **control político** ejercido por el Congreso de la República se extendió, bajo el argumento de la función democrática asignada a aquél, a diferentes momentos que trascendieron la presentación de informes motivados en relación con el origen

⁴⁸ Art. 212 C.P.

⁴⁹ Art. 213 C.P.

⁵⁰ Art. 215 C.P.

⁵¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2020-01063-00(CA)A. M.P. William Hernández Gómez. Auto de 16 de abril de 2020.

⁵² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA)A. M.P. Rocío Araújo Oñate. Auto de 23 de abril de 2020.

y medidas adoptadas durante la emergencia⁵³, tras el restablecimiento de la normalidad en el territorio; privilegiando de forma exclusiva la existencia de un control político posterior.

En ese orden, el Texto Superior de 1991 consagró instrumentos con los cuales se pretendió fiscalizar no solo la declaratoria del estado de guerra exterior – supeditando su procedencia a la autorización previa del Senado, “...salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión”⁵⁴ –, sino, a la vez, la segunda de las prórrogas de la conmoción interior, al exigir el concepto previo y favorable de esa misma cámara legislativa⁵⁵.

En palabras del Alto Tribunal Constitucional, “...el acentuado control político que ejerce el Congreso en los estados de excepción cumple una función democrática de contrapeso al poder ampliado que adquiere el presidente”⁵⁶.

Ahora bien, las notas del fortalecimiento del sistema de fiscalización del derecho excepcional introducido en la Constitución de 1991 se vieron complementadas por lo ocurrido en materia judicial. La competencia para la revisión de la juridicidad de los decretos con fuerza de ley adoptados durante los estados de excepción fue atribuida a la naciente Corte Constitucional⁵⁷, replicando así el modelo de control aparecido con la reforma constitucional de 1968⁵⁸; pero esta vez con un enfoque particular y más profundo, al superarse la visión formalista prohijada por la Corte Suprema de Justicia bajo la égida del texto superior anterior, como órgano encargado de ese control.

En efecto, la Corte Suprema consideró que el alcance de la fiscalización que debía realizar respecto de los decretos con fuerza de ley emitidos por el Presidente de la República y sus ministros en los estados de sitio, se circunscribía a aspectos formales, habida cuenta de que se trataba de actos de poder, excluidos de cualquier tipo de control judicial⁵⁹.

⁵³ Ver, en ese sentido, la literalidad de los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional de 1886.

⁵⁴ Art. 212 C.P.

⁵⁵ Art. 213 C.P. Se hace referencia al Senado de la República.

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-004 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵⁷ Art. 241.7 C.P.: “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.”

⁵⁸ Acto legislativo 01 de 1968 que modificó la Constitución Nacional de 1886, asignando a la Corte Suprema de Justicia esta función.

⁵⁹ Sobre el punto, véase el siguiente aparte, en sentencia de la Corte Constitucional C-802-02 (op.cit): “(...) la doctrina de la **Corte Suprema de Justicia de supeditar el control constitucional de la declaratoria de los estados de excepción a una revisión formal y no material fue cuestionada** por la voz de magistrados disidentes que se negaban a admitir que el control encargado a un tribunal de tan altas calidades se circunscribiera a agotar un ritualismo que bien podía ser verificado por personal que tuviese a cargo funciones simplemente secretariales y que con ello la justicia constitucional fuera indiferente ante el sistemático abuso de los estados de excepción. En el mismo sentido, ante la posición mayoritaria de la Corte Constitucional de someter tales decretos a un control formal y material en la convicción de que sólo así se defendía la integridad de la Carta y no sólo una parte de ella, se presentaron también voces disidentes. Unas que, en un extremo, clamaban por un control no sólo formal y material sino también estricto que

Al respecto, la Corte Suprema explicó en sentencia de 3 de julio de 1975:

“El examen de constitucionalidad asignado a la Corte en relación con los decretos que declaran turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, caso contemplado en el aludido artículo 121, tiene que referirse a los requisitos esenciales de hallarse firmado por el presidente de la República y todos los ministros y haber sido consultado con el Consejo de Estado [...]. La revisión de la Corte se reduce a estos extremos. No puede comprender el estudio de los motivos que se hayan tenido para declarar el estado de sitio, pues tomar esa decisión es potestativo del Gobierno, de modo discrecional”⁶⁰.

Esta posición jurisprudencial que, aunque mayoritaria, no fue objeto de unanimidad al interior de esa Corporación, como lo acreditan algunos salvamentos de voto en ese sentido:

“Ni en el estado de sitio, ni menos en el de emergencia, puede haber actos discrecionales u omnímodos, actividades que el gobierno pueda desarrollar arbitrariamente [...] **Carece de respetabilidad pensar que el constituyente de Colombia hubiese querido limitar el control de constitucionalidad a una simple actuación notarial** [...] El control debe ser en consecuencia integral, o no tiene razón de existir”⁶¹. (Negrilla y subrayas fuera de texto)

El surgimiento de la Corte Constitucional y, en especial de la doctrina judicial que apareció con ésta, alteró este alcance formal, transformándolo en un control material que se ocupó del contenido mismo de los decretos legislativos.

“En sentir de la Corte, es claro e indudable que por virtud de lo dispuesto en los artículos 4o., 214, 215, 228 y 241-7, de la nueva Carta Política, **el control del decreto que declara el estado de emergencia es integral lo cual supone que sea imperativamente de mérito y no simplemente de forma**. En consecuencia, esta Corporación comparte la opinión del señor Procurador General de la Nación y prohija la posición que desde octubre 15 de 1974 sostuvo el Magistrado **Luis Sarmiento Buitrago** en salvamento de voto a la sentencia mayoritaria de esa fecha, y hace suyos los razonamientos que dicho magistrado esgrimió entonces para sustentar el control integral de los decretos expedidos en virtud del artículo 122 de la expirada Carta Política, por cuanto ellos son plenamente predicables de la regulación que de dicho estado de excepción hace el artículo 215 de la Carta en vigor...”⁶². (Negrilla y subrayas fuera de texto)

correlativamente restringiera el margen de decisión del Presidente y otras que, en el otro extremo, afirmaban la incompetencia de la Corte para pronunciarse ya no solo material sino también formalmente sobre la exequibilidad de la declaratoria de los estados de excepción.” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

⁶⁰ Citada por Pedro Pablo Vanegas Gil en “La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después.” Universidad Externado de Colombia.

⁶¹ Luis Sarmiento Buitrago. Salvamento de voto a la sentencia del Corte Suprema de Justicia del 15 de octubre de 1974.

⁶² Corte Constitucional. Sentencia C-004 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Se trató de la primera providencia expedida por la Corte Constitucional en el marco de un estado de emergencia en Colombia, luego de la promulgación de la Constitución Política de 1991.

De esta manera, emerge de la Constitución de 1991 la arquitectura de un verdadero sistema de pesos y contrapesos en épocas de anormalidad.

Esta filosofía del Constituyente, tendiente a lindar el comportamiento del Ejecutivo central en los estados de excepción⁶³, fue rápidamente acogida por el legislador estatutario de 1994, a través de la aprobación de la Ley 137, por medio de la cual se regularon en Colombia los estados de excepción, atendiendo al mandato contenido en el artículo 152⁶⁴ de la Carta.

La normatividad estatutaria tuvo como principal objetivo resaltar la excepcionalidad de esta figura, mediante el establecimiento de limitantes que buscaron circunscribir a sus justos medios la operatividad de estas medidas, tal y como fue expresado en la exposición de motivos que precedió los debates parlamentarios en torno a ella:

"Los estados de excepción tienen, como su nombre lo indica, **un carácter eminentemente excepcional y no pueden bajo justificación alguna, traducirse en el sistema normal de control social, como ocurrió con el estado de sitio**. Su existencia está limitada a la duración de la emergencia a la que son llamados a superar, lo que debe ser logrado en el menor tiempo posible, para así restituir el goce absoluto de los derechos fundamentales de los individuos, el que es en última instancia su objetivo principal"⁶⁵. (Negrilla y subrayas fuera de texto)

Para la concreción de ese objetivo, la Ley en cita se encargó de establecer parámetros claros y limitantes, dentro de los cuales el Gobierno pudiera ejercer sus competencias extraordinarias, relacionados principalmente con aspectos temporales, obligacionales –que llevan a la observancia del esquema impuesto por la Convención Americana sobre los Derechos Humanos–, así como con los instrumentos de control a los que sus decisiones extraordinarias serían sometidas, a saber:

(i) principios orientadores para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas al Gobierno en los estados de excepción –v. gr., necesidad y proporcionalidad, de conformidad con sus artículos 11 y 13–;

(ii) asuntos proscritos de ser suspendidos en el marco de situaciones anómalas – por ejemplo, la prohibición de suspender las garantías judiciales para la protección de algunos derechos fundamentales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 5 de ese cuerpo normativo;

⁶³ Pedro Pablo Vanegas Gil. "La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después." Op. cit.: "Así, las preocupaciones del constituyente se vieron plasmadas en las distintas innovaciones que se aprecian en la nueva redacción de los estados de excepción en la Constitución de 1991."

⁶⁴ "Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: (...) e) estados de excepción."

⁶⁵ Gaceta del Congreso No. 49 de 1992

(iii) deberes de información a los organismos internacionales tras la declaratoria de los estados de excepción –el artículo 16 hace referencia a los secretarios generales de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos–;

(iv) y, finalmente, controles judiciales que trascendieron la Carta Política de 1991, completando entonces la ingeniería constitucional desarrollada con anterioridad, a través de la concepción de un control inmediato de legalidad en cuyo centro se encuentra el ejercicio de la función administrativa en el marco de los estados de excepción.

En otros términos, el legislador estatutario concibió, a la imagen del control automático de constitucionalidad desarrollado por la Corte, un instrumento de fiscalización de la función administrativa, con el que se buscó la cumplida ejecución de las medidas adoptadas en los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República y sus ministros, y cuyo propósito, en palabras del máximo tribunal constitucional, se circunscribió a limitar el “...poder de las autoridades administrativas...”⁶⁶, siendo una medida eficaz con la cual se impide “la aplicación de normas ilegales.”⁶⁷

El rol de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y en especial del Consejo de Estado, fue así modificado en el escenario del derecho de excepción, pues de emitir conceptos previos no vinculantes en vigencia de la Constitución Nacional de 1886 –para la procedencia de la declaratoria de los estados de sitio⁶⁸– pasó a ser el juez competente del mecanismo de corrección posterior, permanente, e incluso inmediato, caracterizado por la oficiosidad de la función desplegada sobre las actividades de las autoridades administrativas, en tanto en la situación de anormalidad declarada, asumen competencias que, en el estado normal de las cosas, no les serían atribuidas y, mucho menos, les son propias dentro de su esquema de funciones regulares.

En efecto, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 prescribió:

“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.”

⁶⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ El artículo 121 de la Constitución de 1886 consagró: “En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella.” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

La procedencia del control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general fue vinculado a factores no solo de tipo de subjetivo o de autoría – entidades territoriales o autoridades nacionales–, sino igualmente a factores relacionados con la naturaleza del acto administrativo a revisar –general– y a que su origen se encuentre en los decretos legislativos expedidos por el Gobierno en los estados de excepción⁶⁹.

La escasa regulación normativa⁷⁰ de este medio de control fue complementada por los mandatos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –en adelante C.P.A.C.A.–, por lo menos en lo que respecta a su trámite judicial⁷¹, plasmándolo, por primera vez, en el texto del Estatuto procesal administrativo –art. 136 *ejusdem*–⁷²; coherente con el propósito de compilación de los diversos medios judiciales conocidos por esta Jurisdicción, recopilados en el título III⁷³ de la parte II del Código.

Y es que, de forma previa, a la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo destacó, al analizar la juridicidad de algunos decretos⁷⁴ expedidos por el Presidente de la República en el contexto del estado de conmoción interior decretado⁷⁵ como consecuencia de, entre otras situaciones, el asesinato del líder político Álvaro Gómez Hurtado, la ausencia de reglamentación procesal a seguir para su desarrollo. Así, la Sala expresó:

“Finalmente se advierte, la ley no estableció actuación alguna que debiera cumplirse para el ejercicio del control de legalidad, sino que determinó que éste fuera de inmediato, esto es, en seguida, **sin la mediación de trámites, que ninguno fue dispuesto**, lo cual no obsta para que el consejo de estado, si así lo estimara decreta y practique las pruebas que considere necesarias.”⁷⁶
(Negrilla y subrayas fuera de texto)

Pero a esta ausencia de regulación, se antepuso el hecho de que las principales características del control inmediato de legalidad fueron decantadas por la

⁶⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2020-01660-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁷⁰ Así, lo reconoce la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia de 16 de junio de 2009, 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA)A. M.P. Enrique Gil Botero.

⁷¹ Art. 185 C.P.A.C.A.

⁷² *Ibidem*: “La Sala también quiere resaltar, a manera de pedagogía, atendiendo a lo particular que es este procedimiento, las características principales que tiene, toda vez que no se trata de aquellos que se encuentran regulados en el Código Contencioso Administrativo, sino en una ley especial, de naturaleza estatutaria: la que se ocupa de los estados de excepción.”

⁷³ “Medios de control”.

⁷⁴ Para el caso particular, el Decreto N°. 871 de 13 de mayo de 1996, “Por el cual se delimita una zona especial de orden público.”

⁷⁵ Por medio de Decreto N°. 1900 de 2 de noviembre de 1995. Dentro de sus consideraciones, puede leerse: “Que, con posterioridad al 6 de agosto de 1995, se han producido hechos de violencia en diferentes regiones del país, atribuidos a organizaciones criminales y terroristas, que perturban en forma grave y ostensible el orden público; Que, como última manifestación de tales hechos, en el día de hoy ha sido asesinado el connotado dirigente político, ex designado y ex presidente de la Asamblea nacional Constituyente, doctor Álvaro Gómez Hurtado...”.

⁷⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. CA-001. M.P. Mario Alario Méndez. Sentencia de 17 de septiembre de 1996.



jurisprudencia del Consejo de Estado con anterioridad a la entrada en vigor del C.P.A.C.A.⁷⁷⁻⁷⁸.

Así, el derecho pretor construido por el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo resaltó, en decisión de 26 de agosto de 1997⁷⁹, la **autonomía e independencia** de este medio de control en relación con las resultas de los trámites de revisión constitucional adelantados por la Corte⁸⁰ frente a los decretos legislativos dictados en los estados de excepción.

En efecto, el Consejo de Estado reconoció que, si bien la inexecutable de los decretos legislativos conllevaba, por contera, el decaimiento de las medidas administrativas generales adoptadas con fundamento en ellos, dicha circunstancia no impedía el desarrollo del control inmediato de legalidad respecto de los efectos producidos durante el periodo en que estuvieron vigentes. En aquella oportunidad, la Corporación expuso:

“Como ya lo advirtió la Sala en un caso semejante “si bien, la Corte Constitucional declaró inexecutable tanto el Decreto Legislativo N° 080 del 13 de enero de 1997, mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica y social, así como el N° 081 de la misma fecha, “Por el cual se dictan medidas para desestimular el endeudamiento externo”, expedido en desarrollo del anterior, según fallos números C - 122 y C - 127 de los días 12 y 19 del mes de marzo de 1997 y cuyos efectos fueron fijados por esa Corporación a partir del día siguiente a la notificación de la primera, éste es, desde el 11 de abril de 1997, **ello no obsta para que esta Corporación ejerza el control inmediato de legalidad que le corresponde, en atención a los efectos jurídicos que el acto pudo haber producido antes de su decaimiento, por desaparición de los fundamentos de derecho que sustentaron su expedición, en los términos del artículo 66 del C.C.A.**”
(Negrilla fuera de texto)

En ese mismo sentido, y acentuando el carácter autónomo e independiente del control inmediato, la Sala de lo Contencioso Administrativo sostuvo que su procedencia no estaba supeditada al pronunciamiento previo de la Corte Constitucional sobre los decretos legislativos que declaraban y adoptaban las medidas para conjurar los hechos que habían llevado a la declaratoria de las situaciones de excepción plasmadas en el texto de la Carta Política de 1991, y sobre los cuales las autoridades administrativas expedían los respectivos actos administrativos controlados por la jurisdicción contenciosa.

⁷⁷ 2 de julio de 2012.

⁷⁸ Por citar algunas: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004). M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez. Sentencia de 28 de enero de 2003. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA). Sentencia de 16 de junio de 2009. M.P. Enrique Gil Botero.

⁷⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. CA-006. M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

⁸⁰ Se hace referencia a la Corte Constitucional.



Así, en providencia de 9 de febrero de 1999⁸¹, el Consejo de Estado, al analizar la legalidad del Decreto N°. 2386 de 1998⁸², dentro del espectro del estado de emergencia económica decretado producto de la crisis generada por el UPAC⁸³, señaló:

“Cabe agregar que la Ley 137 de 1994 por la cual se regulan los Estados de Excepción, al atribuir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa esta función, no señala un procedimiento especial, simplemente prevé un control inmediato. Esta precisión es indispensable porque se ha venido sosteniendo que no es necesario que la Corte Constitucional previamente resuelva sobre la exequibilidad de los Decretos que dicta el Gobierno al declarar el Estado de Emergencia Económica y Social.” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

Igualmente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo aceptó la naturaleza judicial de este trámite, acuñando, por tanto, **la denominación de sentencia al acto con el que se ponía fin al mismo**, cuestionada por algunos de sus miembros⁸⁴, al considerar que no era el resultado de un proceso respetuoso del debido proceso, sino, por el contrario, de un trámite sumario.

La cualificación de fallo fue sostenida y traída de nuevo años después, por la Corporación, como se advierte del fallo adiado en junio de 2009:

“De la escasa regulación que existe sobre el tema, la Sala entiende que son atribuibles a este proceso judicial las siguientes características:

En *primer lugar*, se trata de un proceso judicial, por lo tanto, **la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia**, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella.”⁸⁵ (Negrilla y subrayas fuera de texto)

En consonancia, y resaltando todavía los rasgos esenciales de este tipo de control, la jurisprudencia elaborada por el Consejo de Estado, con anterioridad a la entrada en vigencia del C.P.A.C.A., recalcó la esencia automática e inmediata del control, derivada de la obligación de envió que pesaba sobre la autoridad administrativa al origen del acto, sin perjuicio de la asunción oficiosa que puede ser desplegada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ante la inobservancia de esa carga.

En palabras de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el control de legalidad:

⁸¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. CA-008. M.P. Javier Díaz Bueno.

⁸² “Por el cual reglamenta parcialmente el Decreto 2331 de 1998.”

⁸³ Estado de excepción declarado mediante el Decreto N°. 2331 de 1998.

⁸⁴ De interés doctrinal, resulta advertir la posición minoritaria que emergió por vía de salvamento de voto a la providencia aprobada el 19 de octubre de 1999, en la que se lee: “1. *Creo que la providencia que se dicta en estos casos no tiene el carácter de sentencia, habida cuenta de que no atiende a las reglas del debido proceso sino a un procedimiento o trámite sumario; no obstante, en asuntos similares he dejado de lado este aspecto, por encontrarlo más formal que de fondo.*”. M.P. Carlos Orjuela Góngora.

⁸⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA)A. M.P. Enrique Gil Botero. Sentencia de 16 de junio de 2009,

“Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.”⁸⁶ (Negrilla y subrayas fuera de texto)

En suma, se trata así de un mecanismo judicial de carácter excepcional, en el que el principio de la jurisdicción rogada es morigerado: **(i)** ante la ausencia de una demanda formal—como ocurre con los demás medios de control, en acatamiento del derecho de acción que los faculta a tocar las puertas de la Justicia, y especialmente —; **(ii)** la oficiosidad de su asunción —en tanto en los vocativos en los que se discute la legalidad del acto administrativo se impone la rogación de parte—; **(iii)** y, a la vez, en el origen o la fuente de los argumentos sobre los cuales se emprenderá el examen del acto, que se centra, en exclusiva, en una correlación entre Decreto Declaratorio del estado de excepción, los decretos legislativos devenidos de éste y el acto administrativo que se controla por parte del juez.

En otros términos, los criterios de evaluación de la legalidad de la medida son traídos por el operador judicial que, “...con su conocimiento técnico, debe construir los supuestos de derecho que sirven para realizar el análisis”⁸⁷. Es decir que, del demandante se pasa al fallador en el contexto del control inmediato de legalidad, por lo que la fijación de los parámetros normativos sobre los cuales se efectúa esta causa resulta ser la *“piedra angular”* del trámite, **que cobija el fondo y la forma del acto administrativo sometido a estudio.**

En punto de los parámetros del juicio, puede destacarse que no se limitan a la ley, sino que trascienden los contornos de ésta, denotando la existencia de un verdadero **juicio de juridicidad**⁸⁸, que conjuga paralelamente notas constitucionales —desde el enfoque de respetar el artículo 4° de la Constitución Política y de analizar que no se afecten las garantías y libertades, como es deber de todo juez y funcionario público— y de razonabilidad y proporcionalidad, sin que ello comporte una evaluación de aspectos de conveniencia.

Al respecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo manifiesta:

“...el control de legalidad que ejerce esta jurisdicción sobre los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción es integral, es decir, incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, al cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las

⁸⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia de 5 de marzo de 2012.

⁸⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA). Sentencia de 16 de junio de 2009. M.P. Enrique Gil Botero.

⁸⁸ La juridicidad va más allá del *“legicentrismo”* judicial, toda vez que se refiere a la armonía de la norma estudiada respecto del ordenamiento en general. Ver, en ese sentido: Jacques Caillose. *“Introduire au droit”*. Colección «Clefs/Politique». 1993. París.



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."⁸⁹ (Negrillas fuera del texto)

Valga recordar que, como bien lo dejó claro la Sala de Consulta y Servicio Civil⁹⁰ del Consejo de Estado, la teleología del control de legalidad se centra en el deber de asegurar el respeto a la Ley –entendida en sentido amplio– en la emisión de los actos administrativos, en su apego al ordenamiento jurídico existente, al tratarse del *"...medio óptimo para garantizar que la maquinaria administrativa funcione adecuadamente y que los órganos administrativos hagan correctamente lo que deben hacer"*⁹¹.

Solo que en el caso del control inmediato de legalidad, responde a las características de un medio expedito y sin petición de parte o rogación, presto a encuadrar y ser instrumento idóneo para materializar el sistema de pesos y contrapesos, en un espectro de circunstancias extraordinarias y anormales, que reestructuran en la *praxis* el regular, normal y coordinado ejercicio de las ramas del poder público, precisamente para el funcionamiento adecuado de la maquinaria administrativa y su respeto a la regulación en derecho.

No en vano se concibe como un medio de control propio del ambiente de excepcionalidad, que pone el foco en el análisis de la legalidad, en principios más altos como son la defensa de la soberanía, la institucionalidad y la legitimidad del Estado, alejado de la rogación que es propia del juez de la legalidad del acto dentro del Contencioso Administrativo, a quien como operador del control inmediato de legalidad se le impone verificar aspectos, tales como, si la autoridad administrativa expidió un acto administrativo general, si éste responde a las medidas excepcionales, frente a las cuales se comporta o tiene una relación "accesoria" o subordinada, desde el punto de vista de la regulación a la que está sometido.

Por lo que su espectro de análisis abarca los aspectos formales y materiales o sustanciales o de fondo, ya que el margen de "discrecionalidad" que otorga la situación de anormalidad, dentro del Estado de Derecho, no puede quedar al garete y debe responder y descansar, en forma cuidadosa, sobre las razones y motivaciones de la declaratoria de la medida de Estado de Emergencia.

Eso se tuvo claro desde las primeras decisiones adoptadas por la Corte Constitucional, luego de la expedición de la Constitución Política de 1991, como se

⁸⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. CA- 011. M.P. Ricardo Hoyos Duque. Sentencia de 3 de mayo de 1999.

⁹⁰ Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 5 de junio de 2008. M.P. William Zambrano.

⁹¹ Ibidem.

lee en la sentencia C-004 de 1992⁹², si bien frente al control que esa Alta Corte ejerce y que en varios supuestos es diferente⁹³, sí resulta aplicable en sus consideraciones generales, con los matices propios y únicos de nuestra jurisdicción, al Control Inmediato de Legalidad, cuando indica que el **control debe ser integral y no parcial o limitado a una revisión meramente formal**, en tanto el propósito genitor es defender la Constitución Política en su totalidad. Igual predicado puede aplicarse a nuestro Control frente a lo ya indicado respecto a la legalidad del acto, de cara a los principios superiores de institucionalidad, soberanía y seguridad, teniendo el matiz propio de la situación extraordinaria o anormal que dio lugar al Estado de Excepción.

Finalmente, y a pesar de la integralidad del análisis que comporta este medio de control, la cual se desprende el cúmulo de reglas normativas que son empleadas por el juez, la Sala de Decisión Especial señala que no corresponde a un examen completo y absoluto, pues, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, “...el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137⁹⁴, lo que permite con posterioridad demandar el acto, por razones distintas a las estudiadas, a través de los medios de control ordinarios establecidos en el ordenamiento, v. gr., nulidad⁹⁵ y nulidad y restablecimiento del derecho⁹⁶.

Pues bien, se indica por la Sala que ese control de legalidad inmediato y automático se bifurca en dos aspectos, relacionados con la verificación de presupuestos formales y materiales, que suponen la puesta en marcha de los siguientes sub-controles:

Desde la perspectiva de las temáticas **formales**, el juez de lo contencioso administrativo desarrollará los controles **(i)** de competencia; **(ii)** de motivación o causa; **(iii)** de comprobación (fundamentos fácticos); y, por último, **(iv)** un control de finalidad; los cuales se aparejan, claro está, al estudio de los requisitos propiamente formales del acto administrativo;

Por su parte, desde el enfoque de la **materialidad**, el operador judicial emprenderá, a su vez, la fiscalización de la **(v)** calificación jurídica –o conexidad y

⁹² C-004 de 7 de mayo de 1992. Radicación R.E.-001. Revisión constitucional del Decreto 333 de febrero 24 de 1992 "por el cual se declara el Estado de Emergencia Social". M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁹³ El Consejo de Estado, en fallo de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 23 de noviembre de 2010, fue claro en indicar 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 7° y 215 parágrafo), porque 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”. Expediente 2010-00196. M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁹⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia de 5 de marzo de 2012.

⁹⁵ Art. 137 C.P.A.C.A.

⁹⁶ Art. 138 C.P.A.C.A.



necesidad–; y (vi) de elección, también conocido, como el juicio de proporcionalidad y transitoriedad.

Precisados estos parámetros, la Sala expondrá el problema jurídico que subyace a este asunto para, posteriormente, proceder a su análisis.

2.3.2. PROBLEMA JURÍDICO

Se trata de determinar si la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 19 DE MARZO DE 2020**, “por medio de la cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante la Resolución N°. 604 del 16 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública”, se encuentra ajustada a derecho, de conformidad con los parámetros jurídico–normativos establecidos en el acápite previo.

2.4. CASO CONCRETO

A la luz de las fases de evaluación expuestas en el capítulo de consideraciones generales de esta providencia⁹⁷, la Sala Especial de Decisión N°. 4 del Consejo de Estado procede a analizar la juridicidad del acto administrativo sujeto a este medio de control, como sigue:

2.4.1. DEL EXAMEN DE LOS REQUISITOS DE FORMA DEL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

En este marco, el juez deberá examinar si el acto administrativo general cumplió con las formalidades necesarias para su expedición. Compuesto por cuatro (4) estadios de análisis⁹⁸, esta Judicatura dedicará para cada uno de estos ítems un capítulo independiente.

2.4.1.1. DEL EXAMEN DE COMPETENCIA

Dentro de la teoría de los vicios de nulidad de los actos administrativos, el de incompetencia resulta ser un **vicio externo** que, lejos de preocuparse por las “reflexiones internas” que llevan a la expedición del acto⁹⁹, centra su análisis en establecer si, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, la autoridad administrativa al origen estaba debidamente facultada para su expedición¹⁰⁰.

De esta manera, el **control de competencia** se afina en determinar si la autoridad que dicta la decisión se encuentra dotada de las atribuciones legales o constitucionales para expedir no solo una manifestación de voluntad con efectos jurídicos, sino también si sus facultades le permiten emitir actos de estirpe general.

⁹⁷ Denominado: “Los parámetros normativos que guían la labor del juez de lo contencioso administrativo en el marco del medio de control inmediato de legalidad.”

⁹⁸ Competencia, motivación y requisitos formales propiamente dichos, comprobación y finalidad.

⁹⁹ Por ejemplo, la finalidad de la decisión, su motivación, su ilicitud.

¹⁰⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Rad. 11001-03-26-000-2013-00091-00. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia de 19 de septiembre de 2016.



En ese contexto, el estudio de la competencia puede implicar, de ser necesario, auscultar aspectos como el del ámbito territorial en la que se ejerce; las materias sobre las que recae la regulación; la jerarquía y el nivel del cargo de quien emite la decisión y, en general, todos aquellos factores que regentan el marco de las facultades del órgano que está al origen de la determinación administrativa.

Así, la discusión gravita en torno de la aptitud legal del sujeto activo que adopta la decisión, mediante la cual se crea, modifica o extingue una situación jurídica particular o general, esto es, alrededor del cuestionamiento de la existencia de disposiciones normativas que validen o justifiquen su actuar.

En letras de Dromi¹⁰¹, la competencia es un presupuesto condicionante de la validez del acto, que deberá ser, a la vez, expresa¹⁰², irrenunciable¹⁰³, impostergable al estar afecta al cumplimiento de los intereses públicos.

Para el caso que ocupa la atención de la Sala, es necesario resaltar el marco competencial que el propio acto invoca en su contenido, lo que incluye examinar tanto el epígrafe como sus consideraciones. En ese orden, la lectura de la parte primera de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020** da cuenta que, para su expedición, el Director General de la CAM invocó la Ley 99 de 1993, que en sus artículos 28 y 29 consagran que los directores de la Corporaciones Autónomas Regionales serán sus primeras autoridades ejecutivas y representantes legales, erigiendo asimismo un extenso catálogo de funciones, relacionadas principalmente con la dirección, coordinación y control de las actividades de la entidad.

Pero, paralelo a lo anterior, y en su considerativa, el acto administrativo escrutado refirió como fundamento legal de su expedición las habilitaciones formuladas en el **DECRETO N°. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020**, en el que se precisó que, como consecuencia de la pandemia y para evitar su propagación y efectos nocivos, se debían dictar normas que permitieran el distanciamiento social requerido, mediante, v. gr., el desarrollo de procedimientos mediante la utilización de herramientas tecnológicas.

En ese sentido, se tiene que la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 19 DE MARZO DE 2020** fue suscrita por el Ingeniero Camilo Augusto Agudelo Perdomo, en su calidad de Director General de la CAM, conforme a la certificación laboral allegada al expediente por el Secretario General de dicha Corporación¹⁰⁴, en la que se indica que el señor Agudelo Perdomo tomó posesión de ese cargo el 26 de diciembre de 2019¹⁰⁵, para el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2023.

¹⁰¹ DROMI, Roberto. El Acto Administrativo. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. 2000. Págs. 35 a 38.

¹⁰² Al amparo del principio de legalidad, la competencia debe provenir de la norma superior respectiva que la ha otorgado.

¹⁰³ Es decir, no es declinable

¹⁰⁴ Folios 40 a 46 del expediente.

¹⁰⁵ Acta de posesión N°. 334.

Dicho ello, la Sala observa que el referido acto administrativo, con el que se adoptaron medidas para hacer frente a la propagación de la pandemia del COVID-19 en el Departamento del Huila –jurisdicción territorial de la CAM–, es una de aquellas decisiones permitidas normativamente al Director General de esa entidad, como primera autoridad ejecutiva de la Corporación, y que las determinaciones concebidas recayeron sobre las materias habilitadas por parte de la legislación extraordinaria propia del estado de excepción de emergencia económica y social, de conformidad con las previsiones inscritas en el **DECRETO LEGISLATIVO N°. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020**.

Ahora bien, la fiscalización de los **aspectos formales** no se detiene allí. La Sala debe continuarlo, emprendiendo el sub-control de motivación o causa.

2.4.1.2. DEL EXAMEN DE LA MOTIVACIÓN

De forma pacífica, se ha reconocido que la motivación de los actos administrativos es una garantía que protege los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa, así como la eficacia normativa del principio democrático y el de publicidad¹⁰⁶.

La motivación ha sido entendida como “...la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”¹⁰⁷, es decir, como la exposición de las consideraciones jurídicas y fácticas que sustentan las determinaciones que son adoptadas por los órganos públicos en el ejercicio de función administrativa. No obstante, dicha exigencia no supone simplemente el bosquejo de los argumentos que cimientan la decisión, pues las razones que son empleadas por los órganos administrativos deberán adecuarse a la realidad que rodea la expedición del acto, estableciendo así una especie de congruencia respecto de la declaración que ha sido acogida¹⁰⁸.

De allí que pueda admitirse que el **control de motivación o de causa** implica para el juez de lo contencioso administrativo el análisis de la razón de ser del acto, corroborando la existencia de un soporte idóneo, que conlleva cotejar los fundamentos de hecho empleados frente al espectro normativo, y de donde se desprenderá para el operador judicial el panorama de la realidad acontecida.

¹⁰⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Rad. 76001-23-31-000-2001-03460-01(35273). M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia de 27 de noviembre de 2017.

¹⁰⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador.

¹⁰⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2015-00016-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 13 de octubre de 2016. En ese mismo sentido: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad.11001-03-28-000-2013-00060-00. M.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 8 de octubre de 2014.



Descendiendo estas premisas al *sub judice*, se tiene que la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 19 DE MARZO DE 2020** dictada por la CAM, por medio de la cual se suspendieron las visitas técnicas de campo y se interrumpieron los términos de caducidad y prescripción de las actuaciones administrativas –entre otras medidas–, plasma los móviles de hecho y de derecho que fundamentan las determinaciones recogidas, en el contexto de la crisis generada por la aparición del virus COVID-19 en territorio colombiano, y en particular en el Departamento del Huila, en el propósito de palear su difusión y efectos nocivos.

En ese sentido, el acto administrativo examinado trae a colación como antecedentes normativos:

(i) la **RESOLUCIÓN N°. 604 DEL 16 DE MARZO DE 2020**, mediante la cual se suspendieron los términos administrativos de los trámites ambientales adelantados por la CAM del 17 hasta el 20 de marzo de 2020; posteriormente, extendidos por la resolución al origen del asunto de marras.

(ii) el **DECRETO N°. 0091** de ese mismo día y año, con el que el Gobernador del Huila declaró la calamidad pública en ese Departamento ante la detección de diferentes casos de contagios;

(iii) el **DECRETO N°. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020**, a través del cual, y con apoyo en los mandatos del artículo 215 de la Carta Política de 1991, el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en aras de concebir, por un plazo de 30 días calendario, los instrumentos que permitieran conjurar las dificultades provocadas por esta pandemia.

De esta manera, la Dirección General de la CAM identificaba las premisas normativas de las decisiones esgrimidas en la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020**, aplicándolas a los hechos experimentados en el Departamento del Huila, producto del rápido contagio del coronavirus, y con el ánimo de convertir las herramientas concebidas en verdaderos medios de protección de la vida y la salud de los colombianos y, en particular, del pueblo huilense; estructurando así una lógica silogística, en la que lo jurídico se marida con lo real o fáctico, como dinámica que guía igualmente la motivación de los actos administrativos¹⁰⁹.

De allí que pueda admitirse que la decisión administrativa examinada se encuentra debidamente motivada.

2.4.1.3. DEL EXAMEN DE LOS REQUISITOS FORMALES PROPIAMENTE DICHOS

Previo a entrar en materia, la Sala considera pertinente acotar que, aunque no se trata de un presupuesto necesario para la procedencia del estudio que subyace al

¹⁰⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Rad. 76001-23-31-000-2001-03460-01(35273). M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia de 27 de noviembre de 2017.

medio de control inmediato de legalidad¹¹⁰, se destaca que la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020** fue publicada el 20 de marzo¹¹¹ de ese año en la gaceta ambiental administrada por la CAM, por lo que el acto fue socializado a la comunidad para efectos de oponibilidad.

Por otro lado, esta Judicatura advierte que el citado acto es respetuoso de las demás formalidades que rodean las manifestaciones unilaterales de la administración, ya que dispone de un: encabezado¹¹²; número de identificación¹¹³; una fecha de expedición¹¹⁴; la mención de las facultades sobre las que se soporta la adopción de las medidas allí contenidas¹¹⁵; una parte resolutive y la firma de quien lo suscribe¹¹⁶.

2.4.1.4. DEL CONTROL DE COMPROBACIÓN

Ahora bien, frente al **control de comprobación**, que hace parte de los aspectos formales del acto, éste se centra en determinar que los hechos enunciados en él constituyan efectivamente su causa.

En ese orden, y aunque la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020** carece de fundamentos fácticos, lo cierto es que éstos se evidencian de la concatenación normativa que, al armonizarla con la parte resolutive, hace que emerja con claridad su basamento en los comprobados hechos de la situación pandémica vivida por el mundo, que no ha sido ajena a nuestro país, lo que impuso la necesaria adopción de medidas de aislamiento, distanciamiento y confinamiento social.

No obstante, y buscando un punto de equilibrio con la prestación del servicio a cargo de la CAM, el acto administrativo escrutado estableció dos modalidades para su puesta en marcha, adecuando, en primer lugar, el horario laboral de los empleados presenciales a la jornada continua de 7:00 a.m. a 3:30 p.m.; en segundo lugar, determinando la modalidad de trabajo en casa por medios electrónicos para los servidores públicos con situaciones de salud especiales, como mujeres embarazadas y aquellos con patologías sensibles al COVID-19, a

¹¹⁰ La jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que el control inmediato de legalidad ejercido sobre las medidas generales proferidas en el ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los estados de excepción, procede una vez el acto ha sido **expedido**, sin que se requiera de su publicación. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004). M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez. Sentencia de 28 de enero de 2003.

¹¹¹ Se accedió a este enlace el día 20 de mayo de 2020. <https://cam.gov.co/2020/category/523-marzo.html>

¹¹² “Por medio de la cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante la resolución N°. 604 del 16 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública.”

¹¹³ 647.

¹¹⁴ 16 de marzo de 2020.

¹¹⁵ “El Director General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM, en ejercicio de las facultades legales y estatutarias, en especial las conferidas en la Ley 99 de 1993, y...”.

¹¹⁶ Ing. Camilo Augusto Agudelo Perdomo, Director General.



saber: con dolencias respiratorias crónicas, inmunodeprimidos, con insuficiencia cardíaca o quienes presentaran síntomas de gripa.

En estos casos, en el que todo deviene del estado de anormalidad, es importante que la autoridad administrativa se ciña a los hechos generadores de dicho estado de excepción, pues de ello pende el sinnúmero de medidas que en estado regular o de normalidad no se adoptarían y que, en dado caso, se implementarían, pero por las vías legales normales o regulares que se tengan a disposición.

Por contera, se advierte que el acto controlado fue expedido en cumplimiento del procedimiento que debía observarse, dentro y de cara al marco de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica resultante de la pandemia declarada por la OMS por el COVID-19 y que está contenido en el **DECRETO N°. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020**.

En ese orden, y a pesar de la brevedad de la motivación del acto, la Sala evidencia de ella su relación de propósito y finalidad con el estado de emergencia declarado que, a partir de las probanzas relacionadas y examinadas, permiten concluir que los fundamentos facticos que rodearon la expedición de **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020** sí tuvieron lugar, con lo que se tiene por cumplido este sub-control.

2.4.1.5. DEL CONTROL DE FINALIDAD

Superado entonces el control de comprobación fáctica, corresponde analizar el acto desde la arista del **control de finalidad** que se concibe como el acatamiento, el sometimiento y subordinación manifiesta de la administración a los fines del Estado; traducible en el hecho de que las medidas erigidas en el acto se encuentren encaminadas a conjurar las causas del estado de anormalidad que se vive y/o a impedir sus efectos nocivos.

En lo que se relaciona con este ítem, para la Sala resulta clara su materialización, en el sentido de que con las previsiones contenidas en la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020** se buscó la protección del recurso humano de la entidad y de sus usuarios, sin afectar de forma absoluta la prestación del servicio, a través de la confección de las modalidades de trabajo en casa y sistema de cambio de la jornada laboral, que se conectan con las medidas de aislamiento necesarias para combatir la propagación de la pandemia.

En consonancia con ello, la Sala estima que la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020** supera el análisis de los requisitos de forma, lo que permite abordar el fondo de lo que allí fue regulado.

2.4.2. EL EXAMEN DE LOS REQUISITOS DE FONDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

Tal y como pudo sostenerse en el acápite de consideraciones generales de este proveído, la materialidad del acto sujeto al control inmediato de legalidad se fiscaliza a través de dos tipos de juicios. Por un lado, el juicio de conexidad entre las medidas generales adoptadas en la decisión administrativa y las circunstancias fácticas y normativas que rodean el estado de excepción. Por el otro, el juicio de proporcionalidad con el que se busca establecer la razonabilidad de los postulados administrativos confeccionados en el acto que se escruta.

A la luz de estos dos enfoques del análisis material, la Sala emprenderá el estudio del contenido de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020** expedida por el Director General de la CAM.

2.4.2.1. DEL EXAMEN DE CONEXIDAD

La declaratoria de los estados de excepción persigue una finalidad única: otorgar a las autoridades los poderes necesarios que les permitan superar las causas y los efectos generados por las situaciones que sacuden los cimientos constitucionales sobre los que ha sido erigido el Estado colombiano.

En ese sentido, el engranaje que resulta de la declaratoria de un estado de excepción –como lo es de la emergencia económica y social– tiene su razón de ser en el empático y armonioso sentido que debe guiar el incremento de las facultades asignadas a la administración –entendida en sentido amplio–, dirigidas de forma exclusiva a paliar la crisis y sus consecuencias nocivas, pues como lo indicara la Corte Constitucional “...la introducción de restricciones y limitaciones de distinto orden respecto del régimen constitucional común, deben aparejar el **mínimo de sacrificio posible**, atendidas las circunstancias extraordinarias, del **régimen constitucional ordinario** y garantizar el **rápido retorno a la normalidad**.”¹¹⁷

La exigencia de correlación entre el contenido del acto y el estado de excepción es así el objeto del **juicio de conexidad**¹¹⁸, que se concibe como el examen del vínculo directo que debe existir entre la motivación y las medidas concebidas en la decisión administrativa que se controla y el fundamento fáctico y jurídico del estado de excepción respectivo, así como de los decretos legislativos que se expiden para materializar los instrumentos y herramientas necesarias para conjurar las dificultades sociales.

De allí que, al amparo de la conexidad, el juez de lo contencioso administrativo deba ejercer un **control de calificación jurídica** de las medidas administrativas escrutadas, pues superado el control formal de comprobación o constatación de los hechos –que es un filtro de verificación fáctico básico y que en este vocativo fue analizado párrafos atrás–, se requiere que éstos¹¹⁹ reciban una calificación con la que se determine si la situación fáctica esgrimida viabilizaba la expedición del

¹¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-004 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹¹⁸ En su gran mayoría los aspectos materiales o de fondo tocan en forma transversal con aquellos que se analizaron en el aspecto formal del control de causa y motivación.

¹¹⁹ Se hace referencia a los hechos.



acto que se controla, rescatando la **necesidad** de la decisión para la solución de las circunstancias de anormalidad que se experimentan.

En ese orden, el acto deberá indicar con claridad, o a lo menos dejar entrever, las razones jurídicas por las cuales son adoptadas las medidas que contiene y por qué ellas resultan necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a conjurar las circunstancias excepcionales.

En otros términos, se interesa esta fase del estudio por corroborar el enlace inmediato existente entre los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción –que incluye por supuesto al que los declara¹²⁰– y las medidas administrativas generales adoptadas por las autoridades para su desarrollo.

Para esta Sala de Decisión, la relación que puede surgir entre los extremos normativos referidos debe ser evaluada desde dos (2) tipos de enfoques diferentes que permiten establecer, más allá de la validez de las medidas adoptadas, su eficacia para conjurar los efectos de la crisis.

Las relaciones que orientan este estudio son así, en primera medida, **(i)** la de “*causa a efecto*”, bajo la cual se examina si el decreto legislativo referido por la autoridad administrativa nacional para la expedición del acto, la facultaba para ello; en otros términos, si el acto enjuiciado respetó o no la norma superior sobre la que éste se fundó. En segundo lugar, **(ii)** el “*vínculo instrumental*” entre las medidas adoptadas y los fines y propósitos del decreto legislativo, esto es, si las medidas concebidas en el acto analizado desarrollaron efectivamente la disposición jurídica que permitió su expedición, mediante herramientas efectivas tendientes a atenuar los efectos de la crisis al origen del estado de excepción.

Dicho ello, la Sala evaluará una a una las disposiciones que componen la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020**.

2.4.2.1.1. ARTÍCULO 1°: DE LA SUSPENSIÓN DE LAS VISITAS TÉCNICAS DE CAMPO Y LA INTERRUPCIÓN DE LOS TÉRMINOS DE CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN

En su literalidad, el artículo 1° del acto administrativo estudiado consagra:

“ARTÍCULO 1: Prorrogar la suspensión de términos adoptada mediante la Resolución N°. 604 del 16 de marzo de 2020, desde el 21 de marzo hasta el 3 abril del año 2020, incluida la atención presencial al público allí establecida, la cual seguirá adelantándose a través de los siguientes canales de atención:

¹²⁰ La Corte Constitucional ha reconocido el carácter legislativo de los Decretos que declaran los estados de excepción en el territorio colombiano. En ese sentido, ver: Corte Constitucional. Sentencia C-252 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: “En síntesis, de la Carta Política se infiere la competencia de la Corte Constitucional para realizar el control de constitucionalidad formal y material tanto de los decretos legislativos declaratorios de los estados de excepción como de los decretos legislativos de desarrollo.” (Negrilla y subrayas fuera de texto)



Teléfono fijo: 8765017 (Neiva)
8354422 (Pitalito)
8332444 (Garzón)
8370080 (La Plata)

Línea gratuita: 01800960260

Línea celular: 320348755

WhatsApp: 3185396697
3138863431

Correo electrónico:
radicacion@cam.gov.co
camhuila@cam.gov.co

Página Web:
www.cam.gov.co

Redes sociales:

Facebook: CAM.
Twitter: @camhuila
Instagram: cam-huila

Parágrafo primero: Durante el término de vigencia de la presente Resolución se suspenderán las visitas técnicas de campo a excepción de las requeridas con carácter de urgencia y/o prioridad, las cuales serán valoradas y ordenadas por los jefes de dependencia.

Parágrafo segundo: La suspensión de términos establecida en el presente artículo implica la interrupción de los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que se adelantan en jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM.”

Dejando a un lado la prórroga de la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas y de la atención presencial al público, de acuerdo con las consideraciones expresadas en el capítulo de cuestiones previas, la Sala destaca que de la lectura integral de la norma en cita se desprende la existencia de las siguientes medidas adoptadas por la Dirección General de la CAM para hacer frente a la propagación y efectos nocivos del coronavirus, como se explica a continuación:

En primer lugar, la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020 suspendió** las visitas técnicas en campo durante el periodo de su vigencia; estableciendo, sin embargo, una excepción a esta regla general, cuando la urgencia o prioridad, valorada por los jefes de las diversas dependencias, impusieran su realización –parágrafo 1°–.

Asimismo, la Corporación Autónoma prescribió la **interrupción** de los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que se adelantaban ante ella –parágrafo 2°–.

Dichas decisiones tuvieron entre otras fuentes normativas el **Decreto N°. 417 de 17 de marzo de 2020**, por medio del cual el Presidente de la República junto a sus ministros, decretó el estado de emergencia económica y social por el lapso de

30 días calendario para conjurar la crisis y evitar la propagación del virus Sars-Cov-2 en suelo colombiano.

Al respecto, la **RESOLUCIÓN N°. 647** manifestó que:

“Que así mismo, a través del Decreto N°. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República Iván Duque Márquez, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de evitar la propagación del virus COVID-19 y contener los efectos del mismo.”

No obstante, esta mención nominal del decreto legislativo en el cuerpo normativo de la medida general expedida por la Corporación Autónoma con jurisdicción en el Departamento del Huila no resulta suficiente para derivar, o mejor, dar por cristalizada la primera de las relaciones propuesta entre las normas bajo análisis – “*causa a efecto*”–, pues se exige establecer si el texto superior permitía o habilitaba la adopción de medidas como éstas.

Dentro de las consideraciones que llevaron a la declaratoria del estado de emergencia, el Gobierno Nacional trazó las directrices que debían ser tenidas en cuenta a la hora de concebir las herramientas, instrumentos y medidas con las que se combatirían las consecuencias nocivas del Coronavirus para la salud humana y el bienestar social.

En ese orden, el Decreto legislativo al que se hace referencia manifestó, como pudo observarse en el capítulo de antecedentes de esta providencia:

“Medidas

(...)

Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y el aislamiento, para lo cual, **las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones**, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los colombianos.

(...)

Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que lo atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y **se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.**”

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que lo atienden, **se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos...**. (Negrilla y fuera de texto)

Es decir que, el Gobierno Nacional resaltó la importancia de las tecnologías de la información y las comunicaciones; la suspensión de términos y la realización de actuaciones administrativas y judiciales mediante la utilización de medios tecnológicos, como fórmulas eficaces que garantizaban el distanciamiento y aislamiento social para contener y mitigar la propagación de la pandemia.

Estos propósitos que habilitaban a la CAM, sin lugar a duda, a suspender, en el marco de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020**, las visitas técnicas de campo, contenida en el párrafo 1° del artículo 1° de la norma *ejusdem*, superando el primero de los enfoques relacionales aquí enunciados¹²¹, toda vez que el desarrollo del decreto legislativo por parte de la Corporación Autónoma se produjo en relación con estos aspectos, de acuerdo con los linderos por él propuestos.

Sin embargo, esta conclusión no podría ser extendida, en principio, a la totalidad de las materias reguladas en los párrafos del artículo 1° del acto administrativo examinado, y en particular a la **interrupción** de los términos de caducidad y prescripción de los procesos que se desarrollan ante la CAM, determinada en el párrafo 2 de la norma en cita. Ello es así, por cuanto, la habilitación normativa ofrecida por el **Decreto Legislativo N°. 417 de 17 de marzo de 2020** hace referencia a la suspensión de términos legales, pero no a su interrupción, como figuras jurídicas con implicaciones diferentes.

Y es que procesalmente, la concepción y alcance de las figuras de la suspensión y de la interrupción presentan una diferencia abismal en cuanto a su efecto temporal, como con claridad lo dijo Carnelutti: *“La diferencia entre suspensión e interrupción está en que una vez causado el impedimento el término suspendido vuelve a correr por la parte que aún le resta, mientras que el término interrumpido vuelve a correr por toda su extensión entera”*.

Asimismo, la doctrina procesal especializada ha manifestado:

“Estos dos fenómenos tocan con las vicisitudes que pueden darse en los eventos previstos en los incisos cuarto y quinto del art. 118 del CGP, el primero de los cuales consagra **la interrupción** del término hipótesis en la cual el plazo corrido deja de contarse y, de ser el caso, volverá a correr íntegramente el mismo, mientras que en el evento de **la suspensión** el término que había corrido mantiene sus efectos pero se suspende su cómputo para reanudarlo posteriormente en lo que faltó.”¹²² (Negrilla y subrayas fuera de texto)

De lo reproducido, se colige que se trata de institutos jurídicos que guardan un punto denominador común, pero a la vez una distinción clara en cuanto a las consecuencias que acarrearán.

¹²¹ “Causa a efecto “

¹²² Hernán Fabio López Blanco. “Código General del Proceso. Parte General.” Dupré. 2016. Pág. 484.

En lo que atañe al rasgo común, se afirma que tanto la interrupción como la suspensión son conceptos operantes en el marco de términos legales cuyo conteo ha sido iniciado y debe ser detenido, producto de la presentación de recursos, peticiones, solicitudes, o incluso situaciones excepcionales, como sucede en el caso del coronavirus.

Empero, y en cuanto a sus efectos, la interrupción deja sin efecto el plazo legal transcurrido efectivamente hasta allí, ordenando, por contera, su cómputo íntegro. Por el contrario, la suspensión otorga valía al periodo ya contabilizado, reanudándolo solo por el plazo que resta¹²³.

Es claro que, para la CAM, la prórroga de la suspensión de los términos de los procedimientos administrativos relacionados con la obtención de permisos y licencias; trámites sancionatorios ambientales y de cobro coactivo; y reclamaciones de diferente orden, decretada por el acto administrativo escrutado – que no es una medida objeto de escrutinio en este fallo–, debía conllevar igualmente la **interrupción** de los términos de caducidad y prescripción de los procesos adelantados a instancias de ésta.

Relatado lo anterior, la disposición jurídica analizada implica en los términos en que ha sido expresada, lo siguiente:

“La suspensión de los términos de los procedimientos administrativos adelantados por la CAM, que deberán ser reanudados por el tiempo que faltare luego de superadas las situaciones de hecho que dieron lugar a ella, implican un nuevo cómputo –interrupción– de los plazos que tiene ésta para ejecutar las potestades que le son asignadas por el orden jurídico – caducidad– o para reclamar el reconocimiento de un derecho o su extinción – prescripción–.”

Además de desproporcionada, la norma en comento excede los términos de habilitación expuestos en el **DECRETO LEGISLATIVO N°. 417 DE 2020**, relativos a la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, al adicionar la interrupción.

La desproporcionalidad de la medida queda exhibida si las implicaciones de la interrupción se analizan a través de un ejemplo en particular. En ese sentido, la Sala reseña que la potestad sancionatoria ambiental reconocida por el sistema jurídico a las corporaciones autónomas regionales en el texto de la Ley 1333 de 2009¹²⁴, ha sido sujeta a un término de caducidad de veinte (20) años, al tenor de lo dispuesto en el artículo 10 del cuerpo normativo en cita:

¹²³ En ese sentido, y a manera de ejemplo, si un mandato normativo dispusiera de un término de cinco (5) días para la realización de una actuación particular, la **suspensión** de este plazo en el día 3 conllevaría que, luego de su reanudación, el obligado dispondría de tan solo de dos (2) para su ejecución. Por el contrario, la **interrupción** de este término en el mismo periodo¹²³ supondría el cómputo íntegro de los cinco (5) días ofrecidos inicialmente.

¹²⁴ Específicamente en su artículo 1°.



“La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. Si se tratara de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, podrá la acción interponerse en cualquier tiempo.” (

Lo anterior significa que las actuaciones administrativas con las que las corporaciones autónomas pretendan sancionar la infracción de conductas atentatorias contra el medio ambiente deberán ser iniciadas y concluidas en el plazo de los veinte (20) años a los que se refiere la disposición normativa reproducida.

En un plano pedagógico, se tendría que, al tenor de lo dispuesto en el párrafo 2° de la **RESOLUCIÓN N°. 647**, el término de caducidad de este tipo de procesos, establecido en veinte (20) años¹²⁵, se vería interrumpido, debiendo entonces ser contabilizado de nuevo, sometiendo de forma casi vitalicia al investigado a la facultad sancionatoria ambiental del Estado.

La verificación de estas circunstancias debe llevar a declarar no ajustado a derecho parcialmente el párrafo 2° del artículo 1° de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 19 DE MARZO DE 2020**, solo en cuanto a la expresión **“interrupción”**, por cuanto al momento de expedir la Resolución escrutada no se advierte que dicha figura esté planteada en los decretos legislativos ni mencionada en el decreto declaratorio del estado de emergencia, pudiendo llevar así a la referida declaratoria de nulidad parcial.

En efecto, la Sala de Decisión Especial encuentra que la finalidad perseguida por la disposición examinada se circunscribe a detener el conteo de los términos de caducidad y prescripción de los procedimientos administrativos de los que conoce la CAM, como consecuencia de los efectos de la pandemia del coronavirus, ante la imposibilidad para ser desarrollados; objetivo que puede ser cumplido a través de la suspensión de los términos administrativos y judiciales, a la manera como fuera expuesto en el **DECRETO LEGISLATIVO N°. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020**.

De esta manera, y teniendo en cuenta que la **“interrupción”** de los plazos de caducidad y prescripción no supera la primera de las fases del juicio de conexidad, a saber, el establecimiento de un vínculo directo entre la medida erigida y el decreto legislativo de habilitación **–“causa a efecto”–**, el segundo de los enfoques de éste¹²⁶ tan solo recaerá sobre la suspensión de las visitas técnicas de campo concebida en el párrafo 1° del artículo 1° de la **RESOLUCIÓN N°. 647**.

Ahora bien, y precisado lo anterior, debe manifestarse que la medida suspensiva de las visitas técnicas de campo al interior de la CAM no contó simplemente con

¹²⁵ Art. 10 Ley 1333 de 2009.

¹²⁶ Se hace referencia al juicio de conexidad y, particularmente, al vínculo instrumental que debe existir entre la medida adoptada en el acto y el decreto legislativo.



un soporte legal, como se corroboró, pues, aunado a ello, ella resultaba eficaz – “*vínculo instrumental*”– para alcanzar los fines perseguidos por la declaratoria del estado de emergencia, circunscritos a remediar “...*la crisis e impedir la extensión de sus efectos*”¹²⁷.

En ese orden, frente al coronavirus, la OMS explicó:

“...son virus que surgen periódicamente en diferentes áreas del mundo y que causan Infección Respiratoria Aguda (IRA), es decir gripa, que pueden llegar a ser leve, moderada o grave... [y] la infección se produce cuando una persona enferma tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con otras personas.”¹²⁸(Negrilla y subrayas fuera de texto)

Así, el contacto social se presentaba, y se sigue presentando, como el principal agente catalizador de la enfermedad, motivo por el que las medidas de distanciamiento se mostraban –y muestran– eficaces para contener su extensión.

Y fue precisamente ello lo que buscó la Dirección General de la CAM al expedir el acto administrativo que se analiza, habida cuenta de que como lo expresara en su memorial de intervención dentro de este proceso, el alto número de usuarios y servidores al interior de sus diferentes dependencias, y la necesaria y constante interacción humana en los trámites administrativos ambientales, implicaban graves riesgos para la propagación del virus, lo que debía llevar a la suspensión, entre otras, de las visitas técnicas necesarias para adelantar los procedimientos a cargo de la entidad, como actuaciones en las que el contacto físico resultaba necesario, tal y como ocurrió con la medida plasmada en el parágrafo 1° del artículo 1° de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020**.

De allí que pueda afirmarse que el acto administrativo enjuiciado desarrolló verdaderas medidas tendientes a conjurar la crisis que había conllevado la declaratoria del estado de emergencia –materializándose así el denominado “*vínculo instrumental*–, en aras de proteger los derechos a la vida en conexidad con la salud de usuarios y funcionarios, así como de garantizar el adecuado desarrollo del debido procedimiento administrativo¹²⁹ en el marco de condiciones sociales en las que, por ejemplo, el derecho de defensa y contradicción pueda ser ciertamente ejercido¹³⁰ sin restricciones de ninguna especie.

Así, el parágrafo 1° del artículo 1° de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020** debe ser declarado ajustado a la ley. Por su parte, la Sala declarará la ilegalidad de la expresión «interrupción» contenida en el parágrafo 2° del artículo 1° de la

¹²⁷ Art. 3 Decreto N°. 417 de 17 de marzo de 2020.

¹²⁸ Dato extractado de la página oficial del Ministerio de Salud.

¹²⁹ Frente a la noción de debido procedimiento administrativo, ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. 05001-23-31-000-2000-02324-01. M.P. Guillermo Vargas Ayala. Sentencia de 3 de julio de 2013.

¹³⁰ A manera de ejemplo, puede decirse que la suspensión de la atención presencial en las diferentes sedes de la CAM obstaculiza la revisión y consulta de expedientes administrativos que reposan en los archivos de la entidad, y cuyo acceso no ha sido garantizado a través de medios virtuales.



RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, por las razones expuestas en precedencia.

2.4.2.1.2. ARTÍCULO 2º: JORNADA CONTINUA Y TRABAJO EN CASA

El artículo 2º del acto administrativo general examinado dispuso:

“ARTÍCULO SEGUNDO: A partir de la vigencia de la presente Resolución el horario laboral de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM, será el siguiente:

Jornada continua de 7:00 a.m. a 3:30 p.m., con media hora para la toma del almuerzo.

Parágrafo: Los Subdirectores, Directores Territoriales, y Jefes de Oficinas de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM, coordinarán con sus respectivos equipos de trabajo mecanismos de trabajo en casa por medios electrónicos para aquellos servidores públicos que se encuentren en tratamiento especial por enfermedad, mujeres en estado de embarazo, con patologías respiratorias crónicas, inmunodeprimidos, inmunosuprimidos, con insuficiencias cardíacas, o aquellos que presenten síntomas de gripa. La supervisión de las actividades realizadas por estos servidores públicos estará a cargo de cada Subdirector, Director Territorial, o Jefe de Oficina.”

De esta manera, se identifica la existencia de (2) tipos de medidas en el texto del artículo 2º de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020**, relacionadas con la implementación de una jornada laboral continua para los servidores públicos de la CAM y la facultad de ofrecer el beneficio del trabajo en casa para ciertos de sus funcionarios.

Sin mayores elucubraciones, la Sala observa que estas decisiones concebidas por la Dirección General de la CAM se avienen a los parámetros normativos fijados en el **DECRETO LEGISLATIVO N°. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020**, por medio del cual el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica en todo el territorio colombiano por un lapso de 30 días calendario.

En ese sentido, se recuerda que, dentro de las directrices esgrimidas por el Gobierno Nacional para hacer frente a la propagación y extensión de los efectos nocivos del coronavirus¹³¹, se prohíjo el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, como herramientas propicias para la puesta en marcha de la fuerza laboral del Estado, en el marco del distanciamiento social obligatorio.

Es más, posteriormente, esas medidas fueron materializadas en el **DECRETO LEGISLATIVO N°. 491¹³² DE 28 DE MARZO DE 2020**, dictado en desarrollo de la

¹³¹ En ese orden, el Decreto N°. 417 de 17 de marzo de 2020 manifestó: “Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y el aislamiento, para lo cual, **las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones**, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los colombianos.”

¹³² “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y



declaratoria de Emergencia, sobre el tema regulatorio de la prestación del servicio, de cara a las circunstancias generadas por la pandemia.

Pero más allá de lo anterior, debe resaltarse que la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020** se apegó a la declaratoria del estado de emergencia, el que consagró en forma directa las medidas de confinamiento y aislamiento y distanciamiento social para los servidores públicos, y de ahí deviene, entre otras normas, la expedición de la mentada Resolución, como acto administrativo general aplicable al personal público de la CAM, por lo que el Consejo de Estado, como juez del Control Inmediato de Legalidad, encuentra que el establecimiento de una jornada laboral en distinto horario y la implementación del trabajo en casa para personas en condición de salud sensible al COVID-19, corresponden en forma directa y correlacionada a lo indicado por el Decreto de Emergencia, en los aspectos ya referidos, atinentes a las herramientas más idóneas para combatir el contagio y la propagación de éste.

La previsión, con visos de autorización, concedida por el **DECRETO DECLARATORIO N°. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020**, implica que la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020**, es legal y ajustada a derecho, al no estar en desacuerdo con aquel, en tanto su contenido no desmerece en su legalidad ni contradice a ese acto subyacente y genitor.

Por lo anterior, la medida tendiente a permitir el trabajo en casa de ciertos de los empleados de la CAM con condiciones especiales de salud –que llevan a reconocer en ella una medida de discriminación positiva, a la luz del artículo 13 constitucional¹³³–, se enmarca, sin lugar a duda, en el ámbito de habilitación trazado por el decreto legislativo al que se hace referencia, con el propósito de salvaguardar y proteger su vida y, por qué no, la de su entorno familiar.

Igualmente, puede admitirse que el establecimiento de una jornada laboral continua al interior de las dependencias de esta Corporación Autónoma Regional se encuentra igualmente cobijada por el interés del legislador extraordinario de 17 de marzo de 2020¹³⁴ de garantizar la prestación de servicios administrativos en tiempos de anormalidad, teniendo como principal consecuencia favorable para la contención de la pandemia, la reducción de aglomeraciones en horarios pico, tras la finalización de las jornadas laborales ordinarias, de donde se colige de igual forma la existencia del “*vínculo instrumental*” exigido en esta fase del estudio del control inmediato de legalidad.

se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

¹³³ “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

¹³⁴ Que con base en las facultades constitucionales establecidas en el artículo 215 de la Constitución expidió el Decreto N°. 417.



En suma, la Sala no observa cuestionamientos de ilegalidad que puedan ser endilgados a la disposición normativa analizada.

2.4.2.1.3. ARTÍCULOS 3° Y 4°: VIGENCIA Y COMUNICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN BAJO EXAMEN

En cuanto a los artículos 3° y 4° de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020**, esta Judicatura manifiesta que establecen las condiciones de vigencia y publicidad de las medidas adoptadas, y no se encuentran reparos que puedan ser formulados en su contra, por lo que pueden ser declarados como ajustados a derecho.

2.4.2.2. DEL EXAMEN DE PROPORCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS

No basta con que las medidas sean constitucionales o legales para establecer su avenencia con el ordenamiento. Igualmente, se requiere que éstas sean razonables, esto es, necesarias y proporcionales para superar la crisis que trajo consigo la epidemia mundial del coronavirus.

Por lo que resta a la Sala Especial, adentrarse en el factor de **proporcionalidad** o lo que constituiría el llamado **control de elección** de las medidas, en tanto es entendido como la relación de medio a fin que debe acompañar esta clase de actos que se expiden dentro del marco del estado de emergencia, ya que deben guardar un equilibrio dentro del fiel de la balanza en el que converge, por un lado, la gravedad de los hechos que se busca conjurar y, por otro, el propósito de retornar a la normalidad, a través de las herramientas y medidas que adoptó la autoridad administrativa en el acto que se controla.

En este punto el operador jurídico debe analizar, en forma cuidadosa y bajo los criterios jurídicos y con aplicación de las herramientas jurídicas a su alcance, a fin de determinar la racionalidad de las medidas adoptadas -más allá de su entronque con la legalidad- y si éstas resultaron proporcionadas, y acordes a los propósitos y finalidades de la declaratoria del Estado de Emergencia, pues en este ítem es donde puede producirse con mayor facilidad un exceso en la discrecionalidad temporal o en la concentración de poder transitoria, que por la situación de anormalidad, se ha desplazado a la autoridad administrativa, en razón a la crisis que se vive.

Para la Sala, el carácter proporcional de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020** se deriva de las siguientes consideraciones:

- Las medidas adoptadas propendieron por el cuidado preventivo de la vida y la salud de los funcionarios y usuarios de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena de cara a una enfermedad con un alto grado de transmisibilidad, que ha cobrado la vida de 343.116 personas en el mundo y 728 en Colombia¹³⁵.

¹³⁵ Datos obtenidos el día 24 de mayo de 2020.



- Las medidas concebidas favorecen el principio de la democracia participativa, al suspender el adelantamiento de trámites administrativos que puedan desembocar en decisiones que afectan los intereses de los particulares, hasta tanto éstos no cuenten con las herramientas necesarias que permitan, entre otros, la ejecución material de sus derechos de defensa y contradicción.
- Las decisiones administrativas garantizan la prestación continua de los servicios administrativos de la CAM, estableciendo canales de información y contacto propicios entre particulares y autoridades.

En conclusión, la Resolución escrutada se muestra, así como idónea, necesaria y proporcional respecto de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Aclara la Sala que, como lo ha reiterado esta Corporación en su jurisprudencia, “...el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137”¹³⁶, motivo por el que esta sentencia tan solo dispone de la autoridad de cosa juzgada relativa –art. 189 C.P.A.C.A.–, frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

Finalmente, las medidas concebidas en el acto administrativo general evaluado no transgreden las prohibiciones constitucionales ni coartan derechos ni libertades. En efecto, la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 16 DE MARZO DE 2020** porta medida de suspensión de visitas técnicas no vulneradora de derechos fundamentales –art. 93¹³⁷ constitucional– y, además, no desconocen los derechos sociales de los trabajadores.

En ese orden, esta Sala Especial de Decisión encuentra que, de la lectura integral del acto administrativo general estudiado, no se advierte de entrada que las medidas adoptadas afecten, perjudiquen o suspendan la eficacia normativa de algunos de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Política de 1991 y en los tratados internacionales sobre derechos humanos debidamente ratificados por Colombia. Por el contrario, puede sostenerse que el acto fiscalizado guarda total coherencia con los fines esenciales¹³⁸ perseguidos por el Estado, al confeccionar medidas que tienden a:

(i) proteger la vida y salud de los servidores públicos y usuarios de la CAM¹³⁹ – “Son fines esenciales del Estado: (...) garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;”–

¹³⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia de 5 de marzo de 2012.

¹³⁷ En su literalidad, dicha disposición consagra: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.”

¹³⁸ Art. 2 constitucional.

¹³⁹ V. gr., mediante la implementación del teletrabajo para ciertos grupos de funcionarios.



(ii) promover la continuidad en tiempos de pandemia de las actividades públicas desarrolladas por la Corporación Autónoma¹⁴⁰ –“*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general...*”–.

(iii) velar por el debido cumplimiento de las obligaciones de vigilancia y administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables de la CAM dentro del marco de su jurisdicción territorial.

Por otro lado, no se observa que la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020** establezca disposiciones normativas que desconozcan los derechos laborales y de seguridad social de sus empleados, mediante el establecimiento de medidas restrictivas o regresivas, que comporten vulneración de éstos.

Tampoco observa que comporten el ejercicio arbitrario de las competencias ni discriminación alguna, pues abarca a todo el personal de la entidad dependiendo de la forma cómo pueden desplegar sus actividades; no se advierte interrupción en el funcionamiento de la CAM, pues precisamente, las medidas buscan proteger y hacer eficiente el servicio que presta, de cara a la pandemia del COVID-19.

En ese sentido, la Sala tiene por satisfactoriamente sobrepasada esta etapa del estudio de fondo.

En mérito de lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a través de la Sala Especial de Decisión N°. 4, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

III. FALLA

PRIMERO. DECLARAR la improcedencia del control inmediato para conocer de la legalidad de la prórroga de la medida de suspensión de los términos de las actuaciones administrativas y de la atención presencial al público en la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, contenidas en el artículo 1° de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020**, por las razones expuestas en este proveído.

SEGUNDO. DECLARAR la ilegalidad de la expresión «interrupción» contenida en el párrafo 2° del artículo 1° de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020**, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO. DECLARAR que los demás aspectos evaluados de la **RESOLUCIÓN N°. 647 DE 2020**, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, se encuentran ajustados a derecho, al tenor de lo dispuesto en las consideraciones de este proveído.

¹⁴⁰ V. gr., a través del establecimiento de jornadas laborales continuas.



NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Especial de Decisión N°. 4 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sesión de la fecha, por los Consejeros:

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Magistrada
Salva voto

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Magistrada

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
Aclara voto

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – La declaratoria de improcedencia debió recaer sobre la totalidad del acto controlado

[C]onsidero que la declaratoria de improcedencia del control inmediato de legalidad debió recaer respecto de todas las disposiciones de la Resolución No.





647 de 19 de marzo de 2020, no solo respecto del artículo 1 que prorrogó la suspensión de los términos de algunos trámites ambientales y procedimientos administrativos, por tratarse de una medida adoptada con anterioridad a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020. A mi juicio, los restantes contenidos del acto administrativo bajo examen (parágrafos 1 y 2 del artículo 1 y artículos 2, 3 y 4), no cumplen con el presupuesto normativo consistente en que sean desarrollo de un decreto legislativo, conforme lo establecen los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Al respecto, aun cuando en los considerandos del acto administrativo se haga mención del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, (...) el fundamento de la decisión administrativa fue la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020. Adicionalmente, el acto administrativo fue expedido por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena -CAM-, con base en las facultades ordinarias conferidas por la Ley 99 de 1993. (...). Ahora bien, considero oportuno precisar que aun cuando la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha calificado el decreto que declara un estado de excepción como legislativo, lo ha hecho bajo el contexto de que se trata de un acto que no escapa del control jurídico material, lo que ocurría en vigencia de la Constitución Nacional de 1886, por lo que es susceptible de control automático de constitucionalidad, junto con los decretos de desarrollo que incorporan las medidas legislativas. (...). De otra parte, la jurisprudencia constitucional también ha precisado que el decreto declaratorio de un estado de excepción, no es, en estricto sentido, un decreto legislativo, distinción que igualmente se observa en el artículo 47 de la Ley Estatutaria 137 de 1994. (...). En el marco del control inmediato de legalidad, debo indicar que si bien es cierto que el decreto declaratorio de un estado de excepción puede hacer el anuncio de medidas de naturaleza legislativa, la competencia para desarrollarlas recae exclusivamente en el Presidente de la República, lo que se desprende de los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política. (...). Es entonces, al amparo de los decretos de desarrollo del estado de excepción, que las demás autoridades administrativas están habilitadas para expedir medidas de carácter general, las cuales son susceptibles de control inmediato de legalidad. De allí que, por regla general, el control inmediato de legalidad sea improcedente cuando una autoridad administrativa solamente invoque el decreto que declara el estado de excepción.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre pronunciamientos en los que se ha calificado el decreto que declara el estado de excepción como decreto legislativo, ver: Corte Constitucional, sentencias C-802 del 2 de octubre de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-135 del 25 de febrero 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-300 del 27 de abril 2011, Jorge Iván Palacio Palacio. Acerca de otro pronunciamiento en el que se ha precisado que el decreto declaratorio de un estado de excepción, no es, en estricto sentido, un decreto legislativo, ver: Corte Constitucional, sentencia C-670 de 28 de octubre de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 241 NUMERAL 7 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 20 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 47 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 136 / LEY 99 DE 1993 / DECRETO 417 DE 2020

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO





SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 4

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01140-00

**Actor: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ALTO MAGDALENA –
CAM**

Demandado: RESOLUCIÓN No. 647 DE 19 DE MARZO DE 2020

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. RESOLUCIÓN No. 647 DE 19 DE MARZO DE 2020, «*Por medio de la cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante la Resolución N°. 604 del 16 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública*»

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

Con el respeto debido por la decisión de la Sala adoptada en la sentencia de 14 de julio de 2020, me permito salvar parcialmente el voto, en cuanto considero que la declaratoria de improcedencia del control inmediato de legalidad debió recaer respecto de todas las disposiciones de la Resolución No. 647 de 19 de marzo de 2020, no solo respecto del artículo 1 que prorrogó la suspensión de los términos de algunos trámites ambientales y procedimientos administrativos¹⁴¹, por tratarse de una medida adoptada con anterioridad a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

A mi juicio, los restantes contenidos del acto administrativo bajo examen (parágrafos 1 y 2 del artículo 1 y artículos 2, 3 y 4), no cumplen con el presupuesto normativo consistente en que sean desarrollo de un decreto legislativo, conforme lo establecen los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Al respecto, aun cuando en los considerandos del acto administrativo se haga mención del Decreto 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*», el fundamento de la decisión administrativa fue la emergencia sanitaria

¹⁴¹ Se adoptó por medio de la Resolución No. 604 de 16 de marzo de 2020, proferida por el Director General de la Corporación Autónoma del Alto Magdalena -CAM-. Por auto de 20 de abril de 2020, esta Corporación no avocó conocimiento del control inmediato de legalidad.



declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020.

Adicionalmente, el acto administrativo fue expedido por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena -CAM-, con base en las facultades ordinarias conferidas por la Ley 99 de 1993, lo que consta en el encabezado de la decisión administrativa, y se sustentó en la declaratoria de situación de calamidad pública efectuada por el Gobernador del Departamento del Huila por Decreto No. 0091 de 16 de marzo de 2020.

Ahora bien, considero oportuno precisar que aun cuando la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha calificado el decreto que declara un estado de excepción como legislativo¹⁴², lo ha hecho bajo el contexto de que se trata de un acto que no escapa del control jurídico material, lo que ocurría en vigencia de la Constitución Nacional de 1886, por lo que es susceptible de control automático de constitucionalidad, junto con los decretos de desarrollo que incorporan las medidas legislativas en virtud de lo dispuesto en el artículo 241-7 de la Constitución Política¹⁴³, no para precisar bajo esa denominación cuáles son los actos administrativos o reglamentos que son susceptibles de control automático de legalidad.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en la sentencia C-004 de 1992¹⁴⁴, señaló:

*«El numeral 7o. del artículo 241 de la Constitución Nacional, al asignar a la Corte Constitucional la función de ‘decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los **Decretos Legislativos** que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213, 215 de la Constitución’ **no excluye a los que declaran uno de tales estados de excepción ni circunscribe dicha competencia a los decretos que se dicten en desarrollo de la misma.** Como se ve, no hace excepción alguna al respecto. || Por tanto, el decreto que declara el estado de excepción queda, por razón de su propia denominación, comprendido en el alcance de dicho precepto y, como tal, está sujeto al control jurisdiccional de la Corte como quiera que el tenor literal de la norma en comento es claro al indicar que todos ellos son objeto de control»¹⁴⁵.*

¹⁴² En el mismo sentido, véanse las sentencias C-802 de 2002, C-135 de 2009 y C-300 de 2011.

¹⁴³ La mencionada disposición establece: «Art. 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución. (...)».

¹⁴⁴ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁴⁵ En el mismo sentido, véanse las sentencias C-802 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-070 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez.

De otra parte, la jurisprudencia constitucional también ha precisado que el decreto declaratorio de un estado de excepción, no es, en estricto sentido, un decreto legislativo, distinción que igualmente se observa en el artículo 47¹⁴⁶ de la Ley Estatutaria 137 de 1994. Al respecto, en la sentencia C-670 de 2015¹⁴⁷, sostuvo:

*«En reiteradas oportunidades¹⁴⁸ esta Corte ha ejercido su competencia constitucional para controlar en forma automática los decretos declaratorios de estados de emergencia económica, social y ecológica, **precisando que si bien tales decretos declaratorios no son, técnicamente, decretos legislativos stricto sensu** –ya que éstos por definición son los que dicta el Presidente de la República durante la vigencia de los estados de excepción y en ejercicio de las facultades excepcionales correspondientes-, **sí son actos jurídicos con una naturaleza propia y específica, y de inmensa trascendencia constitucional, puesto que mediante ellos se altera transitoriamente el reparto ordinario de las funciones del Estado entre las tres ramas del poder público, y se faculta extraordinariamente al Poder Ejecutivo para conjurar, mediante medidas igualmente extraordinarias, las causas de la crisis a la que haya que responder.** De allí que por su naturaleza misma, los decretos declaratorios de estados de excepción, y en particular los decretos declaratorios de estados de emergencia económica, social o ecológica, están sujetos al control automático e integral de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional¹⁴⁹».*

¹⁴⁶ La disposición en cita indica: «**ARTÍCULO 46. 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».

¹⁴⁷ M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁴⁸ Ver las sentencias C-156 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo), C-252 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), que sintetizaron y consolidaron la línea jurisprudencial correspondiente.

¹⁴⁹ En este sentido, en la sentencia C-156 de 2011 la Corte explicó: «Los artículos 214.6 y 241.7 de la Constitución Política aluden explícitamente a ‘decretos legislativos’, esto es, con fuerza de ley. Por su contenido material, el acto de declaración de un estado de excepción -de guerra exterior, de conmoción interior o de emergencia- no encuadra en el tipo de normas jurídicas expedidas para derogar o modificar leyes preexistentes, como ocurre con los decretos de desarrollo expedidos su amparo. No obstante, en un estado de derecho no pueden existir actos del poder público exentos de control, como una garantía del sometimiento efectivo de las autoridades y los ciudadanos al orden jurídico y en guarda de la supremacía de la Constitución. Con razón mayor, si se trata de aquel acto mediante el cual el titular de la rama ejecutivo se habilita temporalmente como Legislador, esto es, se inviste de poder legislativo. Por eso, la jurisprudencia constitucional ha reiterado el control jurisdiccional integral que le corresponde ejercer sobre los decretos declaratorios de los estados de excepción».



En el marco del control inmediato de legalidad, debo indicar que si bien es cierto que el decreto declaratorio de un estado de excepción puede hacer el anuncio de medidas de naturaleza legislativa, la competencia para desarrollarlas recae exclusivamente en el Presidente de la República, lo que se desprende de los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, en los que se indica que mediante “*tal declaración*” el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Es entonces, al amparo de los decretos de desarrollo del estado de excepción, que las demás autoridades administrativas están habilitadas para expedir medidas de carácter general, las cuales son susceptibles de control inmediato de legalidad.

De allí que, por regla general, el control inmediato de legalidad sea improcedente cuando una autoridad administrativa solamente invoque el decreto que declara el estado de excepción, regla que estimo, no puede ser inflexible en un Estado Social y Democrático de Derecho, y que tiene como excepción, cuando las medidas generales expedidas por una autoridad administrativa puedan comprometer la vigencia del Estado de Derecho, suponga la suspensión de derechos intangibles y las garantías judiciales para su efectividad, lo que se debe analizar caso a caso.

Por las razones anotadas, considero que los parágrafos 1 y 2 del artículo 1 y los artículos 2, 3 y 4 de la Resolución No. 647 de 19 de marzo de 2020, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM-, no satisfacen la condición normativa de haber sido dictados con base en un decreto legislativo de desarrollo, que para el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica son decretos con fuerza de ley, en los términos del inciso segundo del artículo 215 de la Constitución Política.

En los anteriores términos, dejo plasmadas las razones del salvamento parcial de voto.

Fecha ut supra,

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Magistrada