



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 16**

**CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES**

Bogotá D.C., diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación: 11001 03 15 000 2020 01397 00**  
**Referencia: Control Inmediato de Legalidad de la Resolución No. 0000142 del 7 de abril de 2020 suscrita por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico - C.R.A.**

**Sentencia de Única Instancia**

---

La Sala Especial de Decisión No. 16 profiere sentencia de única instancia dentro del proceso que se adelanta en virtud del medio de control inmediato de legalidad de la Resolución No. 0000142 del 7 de abril de 2020, *“Por medio de la cual se modifican las Resoluciones 00123, 124 y 132 de marzo de 2020 que acogen medidas de orden administrativo para el control del riesgo excepcional causado por el COVID 19 y se dictan otras disposiciones”*, proferida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, en adelante C.R.A.<sup>1</sup>

**I. ANTECEDENTES**

1. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró al Coronavirus COVID-19 como pandemia de carácter global, cuyas afectaciones no solamente involucran la salud pública sino también otros sensibles sectores de la sociedad.

2. Teniendo en cuenta esa declaración, el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia determinó que se debían adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y con su mitigación. Bajo tal consideración, dicha entidad expidió la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020,

---

<sup>1</sup> Esta es la sigla que a esta Corporación le asigna el artículo 33 de la Ley 99 de 1993.



a través de la cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas sanitarias de prevención.

3. Posteriormente, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, *“para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19”*<sup>2</sup>.

4. El 23 de marzo de 2020 se expidió el Decreto 465 de 2020 *“por el cual se adiciona el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de concesiones de agua para la prestación del servicio público esencial de acueducto, y se toman otras determinaciones en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno nacional a causa de la Pandemia COVID-19”*.

5. El Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 491, *“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 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”*. Entre las disposiciones establecidas en esta normativa, el legislador extraordinario dispuso la ampliación de los términos para atender los derechos de petición (artículo 5) y la habilitación a las autoridades administrativas para suspender términos dentro de las actuaciones que adelantan (artículo 6)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020, concluyó que el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 estaba ajustado a la Constitución Política, por lo que declaró su exequibilidad.

<sup>3</sup> Mediante sentencia C-242 del 9 de julio de 2020, la Corte Constitucional adelantó el examen de constitucionalidad de este Decreto, declarando la constitucionalidad condicionada de los artículos 5, 8, 10 y del párrafo 2 del artículo 6 de la misma codificación, la inexequibilidad del artículo 12, así como del párrafo 1° del artículo 6 ibidem, y la exequibilidad de las demás normas. El alcance de esta decisión será analizado por la Sala de manera detallada en acápite posterior de esta providencia.



6. El 7 de abril de 2020, el Director General de la C.R.A. expidió la Resolución No. 0000142 *“Por medio de la cual se modifican las Resoluciones 00123, 124 y 132 de marzo de 2020 que acogen medidas de orden administrativo para el control del riesgo excepcional causado por el COVID 19 y se dictan otras disposiciones”*.
7. En la Secretaría General del Consejo de Estado se recibió copia de la resolución reseñada en el numeral anterior, con el fin de que, de ser el caso, se adelantara el control inmediato de legalidad.
8. De acuerdo con las reglas de reparto previstas en el Reglamento Interno del Consejo de Estado, el presente asunto ingresó a este Despacho el 24 de abril de 2020 para adelantar el trámite de rigor.
9. Mediante auto del 4 de mayo de 2020, el Ponente avocó conocimiento del proceso de la referencia y ordenó que se surtieran las comunicaciones de las que trata el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Surtido lo anterior, el proceso pasó a Despacho para tomar la decisión que en derecho corresponde.

## II. TEXTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE REVISIÓN

A continuación, se transcribe el texto de la Resolución No. 0000142 de 7 de abril de 2020, proferida por el Director General de la C.R.A, conforme a su publicación en la página web de esa entidad<sup>4</sup>:

***“RESOLUCIÓN (0000142) DE 2020  
‘POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LAS RESOLUCIONES 00123, 124  
Y 132 DE MARZO DE 2020, QUE ACOGEN MEDIDAS DE ORDEN  
ADMINISTRATIVO PARA EL CONTROL DEL RIESGO EXCEPCIONAL  
CAUSADO POR EL COVID 19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***

*El Director General de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico C.R.A., en uso de sus facultades legales contenidas en la ley 99 de 1993, y teniendo en cuenta la Constitución Nacional, los Decretos Nos. 2811 de 1974, 1076 de 2015, 1083 de 2015, Ley 1437 del 2011, demás normas concordantes, y*

### **CONSIDERANDO:**

<sup>4</sup> Disponible en <http://www.crautonomia.gov.co/normativa/2020/resoluciones/fecha/asc>



*Que las Corporaciones Autónomas, en virtud de la Ley 99 de 1993 y los Acuerdos que aprueban sus estatutos, en concordancia con la Constitución Política de Colombia, gozan de independencia administrativa y funcional para el cumplimiento de sus funciones legales.*

*Que el artículo 29 de la Ley 99 de 1993, señala en su numeral 1°, que es función del Director General la de 'Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad y ejercer su representación legal.'*

*Que esta Corporación a través de la Resolución No.00123 del 16 de marzo de 2020, acogió medidas de orden administrativo para el control del riesgo excepcional causado por el COVID - 19 y dictó otras disposiciones. Lo anterior, con fundamento en lo establecido tanto en la Resolución No.385 del 12 de marzo de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, como en la Circular No. 00018 de 2020 impartida por el Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública.*

*Que a través de la Resolución No.000124 de marzo de 2020, se modificó la Resolución No.00123 que data del mismo mes y año, en el sentido de ampliar la duración de las medidas impuestas, ajustar el horario laboral de la entidad, entre otros asuntos.*

*Que mediante la Resolución No.000132 del 24 de marzo de 2020, se modificaron las citadas Resoluciones Nos. 000123 y 000124, en lo referente a la extensión del plazo de las medidas administrativas previamente adoptadas, el horario de la jornada laboral, la implementación de herramientas de trabajo en casa, entre otros tópicos.*

*Que a través del Decreto 465 de 2020, se adicionó el Decreto 1076 de 2015 en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de concesiones de agua para la prestación del servicio público) esencial de acueducto, y se tomaron otras determinaciones en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional a causa de la Pandemia COVID-19.*

*Que por Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas que cumplen funciones públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

*Que resulta necesario armonizar las ordenaciones impartidas por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico en el contexto de la Pandemia COVID-19, con las disposiciones contempladas en los Decretos 465 y 491 de 2020, en lo atinente a la prestación de los servicios, los mecanismos de notificación o comunicación de actos administrativos, la ampliación de términos para atender derechos de petición y a los términos de las actuaciones administrativas.*

*Que en razón a lo anteriormente expuesto;*

**RESUELVE**



**ARTÍCULO PRIMERO:** *El artículo segundo de la Resolución No.000123 de 2020, queda así:*

**‘ARTÍCULO SEGUNDO:** *Las presentes medidas administrativas tendrán una duración comprendida desde el 17 de marzo de 2020 y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución No.385 de 2020, incluyendo las prórrogas que eventualmente se adopten.’*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *El artículo tercero de la Resolución No.000123 de 2020, alusivo a la suspensión de los términos administrativos, queda así:*

**‘ARTÍCULO TERCERO:** *Suspender los términos administrativos a partir del 17 de marzo y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, en cuanto a los asuntos que sean de competencia de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico que requieran la práctica de visitas técnicas, y para el pago de sentencias judiciales.*

**PARÁGRAFO 1.** *La suspensión de términos no se aplicará para los casos contemplados en el párrafo del artículo quinto de la Resolución 123 de 2020, ni en las actuaciones administrativas relativas a la efectividad de derechos fundamentales.*

**PARÁGRAFO 2.** *En materia de conciliaciones y en los asuntos jurisdiccionales, la suspensión de términos se regulará por las disposiciones especiales que regulen tales tópicos.’*

**ARTÍCULO TERCERO:** *Modificar el párrafo del artículo quinto de la Resolución No 00123 del 16 de marzo de 2020, asociado a la prestación del servicio, el cual queda así:*

**‘PARÁGRAFO:** *Se podrán llevar a cabo las visitas técnicas que se requieran de carácter urgente para atender situaciones que puedan afectar la salud pública en el Departamento: así como aquellas que resulten necesarias para atender los trámites de concesiones de aguas superficiales y subterráneas presentadas por los municipios, distritos o prestadoras servicio público domiciliario de acueducto, según corresponda, y los demás asuntos contemplados en el Decreto 465 de 2020.’*

**ARTÍCULO CUARTO:** *Adicionarle a la Resolución No.123 de 2020 el artículo decimoséptimo, referente al trámite de los derechos de petición, en atención a lo dispuesto en el artículo quinto del Decreto 491 de 2020:*

**‘ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO:** *Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en la Ley 1755 de 2015, así:*

*Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*



(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolver o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en las Leyes 1437 de 2011 y 1755 de 2015.

**PARÁGRAFO 1:** En el caso de las solicitudes que ameriten la práctica de visita de campo se le podrá informar al remitente que la decisión a que haya lugar será adoptada cuando se den las condiciones fácticas para realizar la visita. Esto es, una vez superada la emergencia sanitaria; a menos que la solicitud trate sobre la efectividad de otros derechos fundamentales.

**PARÁGRAFO 2:** En el evento en que la respuesta o decisión a adoptar dependa de la consulta de información que repose físicamente en los archivos de la Corporación, a la que no es posible tener acceso por encontrarse los servidores públicos bajo la modalidad de trabajo no presencial, se le podrá informar al remitente dicha situación, y la respuesta de fondo se emitirá una vez superada la emergencia sanitaria.

**PARÁGRAFO 3:** En toda solicitud virtualmente radicada ante la Corporación, el interesado deberá indicar obligatoriamente el correo electrónico a través del cual se le notificará y/o comunicará la respectiva decisión o respuesta.'

**ARTÍCULO QUINTO:** Adicionarle a la Resolución No.123 de 2020 el artículo décimo octavo, relativo a trámites ambientales, así:

**'ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO:** Las actuaciones de los trámites ambientales en curso y/o las nuevas solicitudes que se presenten ante la Corporación durante el término de duración de la emergencia sanitaria declarada en todo el territorio nacional, deberán cumplir con los requisitos previstos en las normas vigentes y anexar en medio magnético la documentación exigida.

Las dependencias competentes verificarán si la actuación en curso y/o la nueva solicitud cumplen con los requisitos y documentación requerida; evaluarán si el trámite ya contaba con visita técnica o si el mismo es susceptible de continuar sin necesidad de realizarla según fuere el caso; y procederán a emitir el respectivo acto administrativo.

**PARÁGRAFO.** Cuando el trámite exija la presentación de documentos en original, los mismos deberán allegarse al expediente o trámite respectivo, dentro



*del mes siguiente a la fecha en que termine la emergencia sanitaria a que hace referencia el presente artículo.'*

**ARTÍCULO SEXTO:** *Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para tales efectos, la Corporación dispone de los siguientes correos institucionales:*

- *Asuntos judiciales: Notificacionesjudiciales@crautonomia.gov.co*
- *Derechos de petición: peticiones@crautonomia.gov.co*
- *Asuntos contractuales: juridica@crautonomia.gov.co*
- *Asuntos ambientales: notificaciones@crautonomia.gov.co*
- *Asuntos de la Subdirección de Planeación: planeacion@crautonomia.gov.co*
- *Asuntos presupuestales y financieros: financiera@crautonomia.gov.co*

**PARÁGRAFO:** *La entidad ha dispuesto la vía telefónica y electrónica como principales canales para la atención al público. Estos se encuentran claramente descritos en la página web de la entidad [www.crautonomia.gov.co](http://www.crautonomia.gov.co), en los módulos atención al público, y contáctenos.*

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** *Se entienden incorporadas a esta resolución las medidas administrativas que el Gobierno Nacional adopta durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, en cuanto las mismas sean compatibles con la naturaleza jurídica de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico y no riñan con la autonomía de esta última. De existir incompatibilidad entre las medidas impartidas en el orden nacional con las ordenaciones adoptadas por la Corporación en cuanto a su funcionamiento interno, prevalecerán las primeras.*

**ARTÍCULO OCTAVO:** *Revocar los artículos séptimo, noveno y décimo de la Resolución No.00123 de 2020, y demás disposiciones de las resoluciones Nos. 123, 124 y 132 que resulten contrarias con lo aquí regulado.*

**ARTÍCULO NOVENO:** *La presente resolución surte efectos legales a partir de la fecha de su expedición y publicación en la página Web de la entidad.*

### **COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JESUS LEON INSIGNARES**  
**Director General"**

### **III. INTERVENCIONES**

Surtido el trámite de notificación y comunicación de la providencia con la que se dispuso avocar conocimiento del acto administrativo de la referencia, únicamente intervino la C.R.A para remitir los antecedentes administrativos que dieron origen al acto objeto de control, sin efectuar consideración alguna respecto de la legalidad de la resolución en comento.



#### **IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, mediante concepto No. 30 de 2020, solicitó que la Resolución No. 0000142 de 7 de abril de 2020 se declare ajustada al ordenamiento jurídico, bajo la consideración de que ella constituye un desarrollo directo del Decreto Legislativo 491, pues es una medida que permite garantizar la continuidad en la prestación del servicio, en el marco de las circunstancias especiales generadas por la pandemia, dejando a salvo el derecho a la salud de servidores y ciudadanos.

#### **V. CONSIDERACIONES**

##### **1. Competencia**

La Sala Especial de Decisión No. 16 es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el numeral 8º del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, los cuales establecen que el conocimiento de estos asuntos corresponde en única instancia a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En sesión virtual del 1º de abril de 2020<sup>5</sup>, esa Sala definió que los controles inmediatos de legalidad serían fallados por las Salas Especiales de Decisión.

##### **2. Problema jurídico**

De conformidad con los antecedentes anteriormente reseñados, corresponde a esta Sala Especial de Decisión establecer si la Resolución No. 0000142 del 7 de abril de 2020, expedida por la C.R.A, guarda conformidad -en sus aspectos formales y materiales- con las normas superiores que le sirvieron de fundamento y con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción bajo el cual se produjo.

Para resolver este asunto, la Sala se referirá, en primer lugar, al objeto y alcance del medio de control inmediato de legalidad, así como a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica efectuada mediante el Decreto 417

---

<sup>5</sup> Conforme al artículo 29 del Acuerdo 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*”.



de 2020, así como a las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 491 de 2020, para luego, a partir de esos presupuestos generales, efectuar el análisis específico de legalidad del acto administrativo objeto de control, bajo la perspectiva del cumplimiento de los requisitos formales y materiales para su expedición.

### **3. Del medio de control inmediato de legalidad**

**3.1.** El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece que *“[l]as 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”*

En el mismo sentido, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que:

*“Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la 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”.*

Como se observa, se trata de un medio de control específico a través del cual la jurisdicción de lo contencioso administrativo efectúa el análisis automático de la legalidad de las medidas generales adoptadas por las autoridades del orden nacional al amparo de un estado de excepción, medio a través del cual se busca evitar que durante las condiciones de excepcionalidad se presente una extralimitación en el ejercicio de las competencias asignadas a las autoridades públicas, así como evitar la puesta en vigencia de normas que amenacen o vulneren los derechos de los administrados<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C- 179 de 1994; Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 15 de octubre de 2013, radicación 11001031500020100039000.



**3.2.** De acuerdo con las disposiciones que regulan la materia, la procedencia de este medio de control está supeditada a que: (i) se trate de una medida adoptada por una autoridad del orden nacional en ejercicio de función administrativa; (ii) tenga carácter general; y (iii) haya sido expedida como desarrollo de decretos legislativos durante el estado de excepción.

Para analizar el cumplimiento de la primera exigencia, la autoridad judicial debe cerciorarse, de un lado, de la naturaleza de la autoridad que expide el acto y, del otro, de que el acto se profiera en ejercicio de la función administrativa y no de otra para cuyo ejercicio el ordenamiento jurídico prevea otros medios de control, como sería el caso, por ejemplo, de la función legislativa.

Respecto al segundo de los requisitos, esto es, que la medida tenga carácter general, resulta necesario verificar que se trate de un acto administrativo que contenga decisiones que generen efectos jurídicos de carácter general, lo cual se contrapone tanto a aquellas manifestaciones a través de las cuales la administración se limita a plasmar recomendaciones, instrucciones o sugerencias, como a aquellas que solo están llamadas a afectar situaciones particulares y concretas.

Finalmente, y frente al tercero de los presupuestos necesarios para proceder con el control inmediato de legalidad, se trata de establecer que la medida haya sido adoptada al amparo del Estado de Excepción, guardando relación con los hechos de excepcionalidad y constituyendo un verdadero desarrollo de sus preceptos.

Debido a la excepcionalidad de este mecanismo, todas las circunstancias antes anotadas deben concurrir en cada caso para que el Consejo de Estado pueda aprehender el conocimiento de determinado acto.

**3.3.** Ahora bien, a partir de las disposiciones legislativas que regulan la materia, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido entonces una serie de características propias que definen este medio de control, así<sup>7</sup>:

---

<sup>7</sup> Sobre este asunto, ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 28 de enero de 2003, radicación 2002-0949-01; 7 de octubre de 2003, radicación. 2003-0472-01; 16 de junio de 2009, radicación 2009-00305-00; 9 de diciembre de 2009, radicación 2009-0732-00; y 5 de marzo de 2012, radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00. Además, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 26 de septiembre de 2019, radicación 11001-03-24-000-2010-00279-00.



- a) Es realmente un proceso judicial, cuya competencia se encuentra definida por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el que se prevé la participación de la comunidad en el estudio de legalidad de la medida dictada, bien sea para defender el acto general o para cuestionarlo.
- b) Se trata de un control automático o inmediato, de manera que una vez se expida el acto, éste debe ser remitido dentro de las 48 horas siguientes a esta jurisdicción para adelantar el estudio de su legalidad, a riesgo de que la autoridad jurisdiccional a quien corresponde revisar el apego de la normatividad al ordenamiento jurídico asuma de manera oficiosa su estudio; esto, con independencia de que se hubiere hecho o no la publicación del mismo, puesto que se entiende que la medida o el acto existen aunque no se haya procedido con el trámite de su publicidad.
- c) Es autónomo, lo que implica que sea posible adelantar el control de los actos administrativos aún antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción o respecto de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) Es integral, ya que comprende tanto la revisión del cumplimiento de los requisitos formales para la expedición del acto como los materiales.

Los primeros, hacen relación a la competencia para la expedición del acto, así como al cumplimiento de las formas propias previstas para el efecto. Los segundos, como lo ha establecido la Sala Plena del Consejo de Estado, se refieren a la *“existencia de una relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Así mismo, se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos*



*con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional*<sup>8</sup>.

Además de la conformidad con las normas señaladas y la conexidad que debe guardarse con los motivos del estado de excepción, la jurisprudencia también ha entendido que el juez debe efectuar el análisis de proporcionalidad de las medidas adoptadas como mecanismo para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Sin embargo, el hecho de que este control sea integral no implica, como lo ha precisado esta Corporación, que la confrontación normativa comprenda todo el ordenamiento jurídico, cuya evidente extensión y complejidad dificultaría la labor que está llamado a cumplir el juez de lo contencioso administrativo y constituiría un escollo en la garantía de celeridad que debe caracterizar el trámite de este mecanismo. En ese sentido, los parámetros de confrontación, conforme a los cuales se adelanta el juicio de legalidad, deben ser expresamente señalados por el juez de conocimiento, de manera que sea posible establecer con claridad el alcance de su pronunciamiento.

- e) En concordancia con lo señalado, la sentencia que decide este proceso hace tránsito a cosa juzgada relativa, en tanto solo opera frente a los supuestos de ilegalidad analizados y decididos por el juez de conocimiento<sup>9</sup>. Así, ha dicho el Consejo de Estado que *“los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan solo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, solo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia”*<sup>10</sup>.
- f) El hecho de que se trate de decisiones que hacen tránsito a cosa juzgada relativa, implica entonces que cualquier ciudadano pueda acudir a las acciones de simple nulidad o de nulidad por inconstitucionalidad para

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de noviembre de 2010, radicación 11001-03-000-2010-00196-00.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 24 de mayo de 2016, radicación 11001- 03-15 -000-2015- 02578-00.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, radicado 11001-03-000-2010-00196-00.



cuestionar estos mismos actos administrativos por la violación de normas que no hayan sido invocadas expresamente en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad o frente a las cuales no se haya realizado el contraste normativo como tal.

- g)** Finalmente, este medio de control no impide que la medida o el acto sean ejecutados, porque mientras no sean anulados ellos conservan la presunción de validez propia de los actos administrativos.

Establecidas las características fundamentales del medio de control inmediato de legalidad, pasa la Sala a efectuar algunas consideraciones generales respecto de la declaratoria de emergencia al amparo de la que se expidió la resolución sub examine, lo cual, como se advirtió, constituye un parámetro básico para el análisis de legalidad de la misma.

#### **4. La declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica efectuada mediante el Decreto 417 de 2020**

**4.1.** El 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y alegando el ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario<sup>11</sup>.

El presupuesto fáctico de esta decisión se hizo consistir en la emergencia sanitaria y social generada por la aparición del nuevo coronavirus -COVID 19, así como en la afectación que esta pandemia podía generar en el sistema económico del país, la cual podría tener magnitudes *“impredecibles e incalculables”*.

Por su parte, el presupuesto valorativo de ese acto se fundó en la velocidad de expansión del virus y en la tragedia humanitaria por la pérdida de vidas a nivel mundial, aspectos que ponían de presente el grave riesgo para la vida y salud de todos los habitantes del territorio nacional, así como también para las condiciones de empleabilidad, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar general de la población.

<sup>11</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 51259 de 17 de marzo de 2020.



Frente a la justificación de la declaratoria del Estado de Excepción, el Gobierno expuso que las atribuciones legales ordinarias resultaban insuficientes para hacer frente a las circunstancias imprevistas generadas por el COVID-19, requiriéndose la adopción de medidas extraordinarias dirigidas a conjurar sus efectos. Dentro de dichas medidas, y para lo que interesa al presente estudio de legalidad, allí se indicó:

*“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.*

*(...) 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 los 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**” (Se resalta).*

También se advirtió que, dada la falta de certeza respecto de la magnitud de la situación planteada a raíz de la llegada del coronavirus a Colombia, en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis.

**4.2.** El Decreto 417 de 2020 fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020. Como fundamento de su decisión, la Corte consideró que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria generada por la expansión del virus COVID-19 y los efectos en el orden económico y social, que constituyen una grave amenaza de los derechos fundamentales de todos los habitantes del territorio nacional, justificaban la declaratoria del Estado de Excepción y el ejercicio de este mecanismo excepcional por parte del Gobierno Nacional.

Para esa Corporación, en la expedición de este acto se cumplieron los requisitos previstos en la Constitución Política para el efecto, pues se halla comprobada la ocurrencia de una situación configurativa de una auténtica emergencia económica, social y ecológica, de donde resulta entonces necesario que las distintas autoridades puedan adoptar las medidas extraordinarias que resulten del caso para



conjurar los efectos de la crisis.

**4.3.** Las circunstancias fácticas que llevaron a la declaratoria del Estado de Excepción y los argumentos jurídicos que soportaron la expedición del Decreto 417 de 2020, constituyen el marco dentro del cual esta Sala debe analizar las disposiciones contenidas en la Resolución No. 0000142 de 7 de abril de 2020, proferida por la C.R.A. Pero, además, como la propia entidad consignó en el acto administrativo que éste constituía un desarrollo de las disposiciones del Decreto Legislativo 491 de 2020, a continuación, se analizará también el contenido normativo de dicha disposición.

## **5. El Decreto Legislativo 491 de 2020**

Como se advirtió, el Decreto 417 señaló como medidas a adoptar para mitigar el impacto del coronavirus y garantizar el distanciamiento social -herramienta importante para evitar su propagación-, la flexibilización de distintos aspectos relacionados con el trámite de las actuaciones administrativas y la prestación de servicios por parte de las entidades públicas.

Así, el 28 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 491, mediante el cual se adoptaron *“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 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”*, norma cuya constitucionalidad fue analizada en sentencia C-242 de 2020.

Para el caso que atañe a la Sala, resulta relevante resaltar las siguientes medidas adoptadas mediante la normativa en cuestión:

- a) La posibilidad de prestar el servicio utilizando las tecnologías y prefiriendo la modalidad de “trabajo en casa” (artículos 3, 15 y 16), medida que se declaró ajustada a la Carta Política por la Corte Constitucional, al encontrarla idónea para mitigar las consecuencias de la aparición de la nueva enfermedad respiratoria y para propiciar el normal desarrollo de las actividades a cargo de las autoridades del Estado.



- b) Autorizar la comunicación y notificación de actos administrativos por medios electrónicos (artículo 4), disposición que también se declaró ajustada a la Constitución, siempre que se entendiera que *“ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos.”*
- c) Modificar transitoriamente el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 y, por ende, ampliar el término con el que cuentan las autoridades para resolver las peticiones. En consecuencia, las peticiones deberán resolverse ya no en el término de 15 días, como estaba previsto, sino en el de 30 días siguientes a su recepción, exceptuando las peticiones relacionadas con la efectividad de los derechos fundamentales (artículo 5)<sup>12</sup>.
- Al respecto es importante señalar que la Corte Constitucional en sentencia C-242 de 2020 concluyó que, pese a que dicha disposición modifica una norma de rango estatutario ello, *per se*, no deriva en su inconstitucionalidad, no solo porque ni la Constitución ni la ley prevén tal limitación para el ejercicio de las facultades legislativas excepcionales del Presidente, sino porque, además, *“se trata de una disposición transitoria que no afecta el núcleo esencial del derecho de petición”*. En todo caso su constitucionalidad se condicionó a que se entienda que esta disposición rige también para los derechos de petición que se interponen frente a los particulares.
- d) Y, finalmente, la autorización para suspender términos dentro de las actuaciones administrativas, incluyendo los de prescripción, caducidad y firmeza de los actos, así como la suspensión del trámite de pago de sentencias

<sup>12</sup> *“Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así: Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción. (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo. En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011. Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.”*



judiciales (artículo 6). Sobre la constitucionalidad de esta medida, la Corte encontró que aquella se ajustaba a la Carta Política, salvo por lo relacionado con la suspensión de pagos de sentencias judiciales que fue declarado inconstitucional.

Establecido así el marco general en el que se produjo la resolución que aquí se analiza, pasa la Sala a efectuar la revisión de la misma.

## 6. Análisis de legalidad de la Resolución 0000142 de 7 de abril de 2020

### 6.1. De la procedencia del medio de control

Como atrás se indicó, para establecer si determinado acto administrativo es susceptible del medio de control inmediato de legalidad resulta necesario: (i) que se trate de una medida adoptada por una autoridad del orden nacional en ejercicio de función administrativa; (ii) que esa medida tenga carácter general; y (iii) que haya sido expedida en desarrollo de decretos legislativos durante el estado de excepción.

Sobre lo primero, la Sala advierte que, pese a los recientes criterios dispares, la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como la del Consejo de Estado, de manera unánime, han concluido que dadas sus especiales condiciones y su naturaleza jurídica *sui generis*, las corporaciones autónomas regionales, para algunos efectos, se pueden equiparar a autoridades del orden nacional<sup>13</sup>.

En efecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-275 de 1998 señaló que: “*Las Corporaciones son personas jurídicas públicas del orden nacional, que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y que, con la promulgación de Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía*”<sup>14</sup>. En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha reconocido que las Corporaciones Autónomas se

<sup>13</sup> Explícitamente en la sentencia C-035 de 2016 se dijo: “*La Corte ha sostenido que las CAR cuentan con autonomía administrativa u orgánica, pues si bien son consideradas para algunos efectos como entidades del orden nacional, no están adscritas a un ministerio o departamento administrativo*”.

<sup>14</sup> En el mismo sentido en Sentencia C-593 de 1995 se explicó “*Las corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7o. de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley. (...)*” (Se resalta).



equiparan a autoridades del orden nacional y, bajo ese entendido, en múltiples oportunidades ha conocido de las acciones judiciales que se han propuesto contra los actos administrativos dictados por ellas<sup>15</sup>, reconociéndoles plena capacidad para representar a la Nación en materia judicial<sup>16</sup>.

Lo anterior no significa que se desconozca su carácter especial, su autonomía o su calidad de organismos administrativos “intermedios”<sup>17</sup>; de lo que se trata es de evidenciar que, con fundamento en la jurisprudencia señalada, uno de esos eventos en los que es posible equipararlas a autoridades del orden nacional es, precisamente, para efectos de la determinación de la competencia de los jueces administrativos.

En este contexto, se satisface entonces ese requisito de procedencia de la herramienta judicial prevista en el artículo 136 del CPACA.

Ahora bien, frente al segundo de los requisitos, la Sala advierte que esta declaración unilateral de la voluntad de la administración produce innegables efectos jurídicos de carácter general, toda vez que se trata de la adopción de medidas genéricas, abstractas e impersonales relacionadas con la organización de la entidad y la prestación del servicio en el área de influencia de la C.R.A.

Sobre el punto, tanto la doctrina como la jurisprudencia han señalado que los actos generales son aquellos que crean una situación jurídica abstracta e impersonal, sin que tenga incidencia el número de personas a los que esté dirigida o si se trata de un conjunto determinado o determinable de ellas<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Al efecto, consultar, entre otras providencias del Consejo de Estado, Sección Segunda, subsección B, sentencia del 6 de febrero de 2020, radicación 11001-03-25-000-2016-00040-00; Sección Tercera, subsección B, auto del 21 de noviembre de 2018, radicación 15001-23-30-000-2013-00034-01, radicado interno 49964; Sección Cuarta, sentencia del 26 de julio de 2018, radicación 63001-23-33-000-2017-00065-01; Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 21 de julio de 2015, radicación 11001-03-15-000-2014-02130-00; y Sección Quinta, auto del 27 de septiembre de 2012, radicación 11001-03-28-000-2012-00047-00.

<sup>16</sup> Sobre el punto consultar Corte Constitucional sentencias C-035 de 2016 y C-047 de 2018.

<sup>17</sup> Así los clasificó la Corte Constitucional en sentencias C-593 de 1995 y C-047 de 2018.

<sup>18</sup> Al respecto, puede consultarse Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, “Compendio de Derecho Administrativo”, Universidad Externado, Bogotá, 2017, Considerandos 1351 a 1354. Allí se indica que el acto administrativo general “comprende todas aquellas manifestaciones normativas, sean reglamentarias o reguladoras, provenientes de cualquier autoridad administrativa, caracterizadas por su generalidad y que tienen como fundamento directo la Constitución Política o la ley”. Se trata de “actos similares a la ley en cuanto a su generalidad e impersonalidad, por lo tanto, actos administrativos de carácter general, a los que la doctrina iuspublicista denomina reglamentos en cuanto, a diferencia del acto administrativo tradicional, no producen situaciones jurídicas particulares o concretas, sino que contienen normas de aplicación abstracta”.



Así, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia del 11 de marzo de 1994 precisó que *“el carácter individual de un acto no está dado por la posibilidad de que los sujetos a los cuales él está dirigido sean fácil o difícilmente individualizables o identificables, sino que ellos estén efectivamente individualizados e identificados, de tal manera que el contenido del acto sea aplicable exclusivamente a esas personas y no a otras que puedan encontrarse en la misma situación. De no entenderse así, todos los actos podrían ser calificados de individuales o subjetivos en la medida en que, por principio, los actos de las autoridades públicas tienen vocación de aplicación individual a quienes se encuentren en la situación prevista por el acto”*<sup>19</sup>.

Así las cosas, en tanto la resolución que aquí se analiza está dirigida a todos los empleados y contratistas de la entidad, así como a todos aquellos que tengan procesos administrativos ambientales en la C.R.A., es claro para la Sala que se cumple cabalmente el segundo requisito exigido en los artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994.

Finalmente, también se encuentra satisfecho el tercero de los presupuestos para aprehender el control de legalidad de la resolución objeto de estudio, pues se expidió con fundamento y en desarrollo, según allí mismo se aduce, tanto del Decreto 417 de 2020<sup>20</sup>, a través del cual se declaró el estado de excepción, como del Decreto Legislativo 491 de 2020.

## **6.2. El contenido de la Resolución 0000142 de 7 de abril de 2020**

**6.2.1.** A través de la resolución objeto de estudio, la C.R.A, alegando como fundamento la declaratoria del Estado de Excepción que efectuó el Gobierno Nacional mediante el Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, la situación coyuntural del país y lo dispuesto en el Decreto Legislativo 491 de 2020, adoptó varias decisiones relacionadas con la prestación de la función pública a su cargo, así:

<sup>19</sup> Radicación N° 2756.

<sup>20</sup> La Corte Constitucional en sentencias C-252 de 2010 y C-156 de 2011 señaló que el decreto que declara el estado de excepción tiene la naturaleza de un *“decreto legislativo declaratorio”*.



- Dispuso que las medidas administrativas adoptadas regirían mientras estuviere vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud (artículo 1);
- Suspendió los términos de las actuaciones administrativas que cursan en la C.R.A que requirieran de visitas técnicas, así como el pago de sentencias judiciales mientras estuviere vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud. No obstante, excluyó lo relacionado con las visitas necesarias para atender situaciones que pudieran afectar la salud pública del departamento, así como lo que concierne a los trámites de concesiones de aguas, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 465 de 2020 (artículos 2 y 3);
- Acogió lo reglado en el artículo 5° del Decreto 491 de 2020 en relación con la ampliación de los términos para contestar peticiones, agregando que en caso de que la respuesta a la petición exigiera realizar visitas técnicas, éstas solo tendrían lugar cuando se materializaran las condiciones para efectuar la visita (artículo 4);
- Señaló que todas las actuaciones administrativas debían tramitarse de forma virtual, para lo cual estableció algunas reglas de presentación de los documentos (artículo 5);
- Indicó los correos institucionales a través de los cuales se adelantaría la notificación y/o comunicación de actos administrativos de la entidad (artículo 6);
- Tuvo por incorporadas a la resolución todas aquellas medidas que adopte el gobierno durante el estado de emergencia y que sean compatibles con la naturaleza jurídica de la corporación (artículo 7);
- Revocó los artículos de las Resoluciones 123, 124 y 132 de 2020 que le fueran contrarios (artículo 8); y
- Dispuso que este acto entraría a regir desde su expedición y publicación en la página web de la entidad (artículo 9).



Como sustento de estas decisiones, en términos generales la entidad explicó que era necesario armonizar las disposiciones administrativas previamente adoptadas en la Corporación, con las contenidas en los Decretos 465 y 491 de 2020 respecto de la suspensión de términos, la notificación de actos administrativos y los tiempos para responder derechos de petición.

**6.2.2.** En este escenario, la Sala advierte que varias de las decisiones adoptadas en la resolución objeto de estudio corresponden a modificaciones puntuales respecto de medidas que fueron proferidas con anterioridad y que, por lo tanto, se encuentran en otros actos administrativos, específicamente, en las Resoluciones 123, 124 y 132 de marzo de 2020.

Revisada la página web del Consejo de Estado, así como el aplicativo SAMAI, se encontró que pese a que aquellas fueron remitidas por la C.R.A. para su control inmediato de legalidad, su estudio no fue avocado por el Consejo de Estado<sup>21</sup>. Sin embargo, dicha circunstancia no afecta la procedencia del medio de control para este caso en particular, puesto que la Resolución 0000142 del 7 de abril de 2020 es un acto administrativo autónomo e independiente, respecto del cual, como se vio, se cumplen todos los requisitos que exige la ley para la procedencia del control inmediato de legalidad.

**6.2.3.** Finalmente, se observa que, alegando dar aplicación al párrafo 1° del artículo 6° del Decreto Legislativo 491 de 2020, en el artículo 2° de la resolución objeto de estudio se suspendió el término para efectuar el pago de sentencias judiciales en la C.R.A.

Dado que el citado párrafo fue declarado inconstitucional mediante sentencia C-242 de 2020, debido a que, en criterio de la Corte, dicha medida afectaba *“de forma desproporcionada el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y la disposición presentaba problemas de conexidad y de motivación”*, la Sala debe entonces

---

<sup>21</sup> A la Resolución 132 de 24 de marzo le correspondió el número de radicación 11001-03-15-000-2020-00978-00 en tanto mediante auto del 1 de abril de 2020 la Sala Especial de Decisión N° 17 decidió remitir dicho expediente a otro despacho sin que a la fecha se haya proferido decisión sobre su admisibilidad. Por su parte, a la Resolución 0124 del 19 de marzo de 2020 le correspondió el número de radicación 11001-03-15-000-2020-00977-00 y por auto del 4 de mayo de 2020 la Sala Especial de Decisión N° 19 decidió no avocar conocimiento de esta. Finalmente, la Sala Especial de Decisión N° 13 por auto del 2 de abril de 2020 proferido dentro del proceso 11001-03-15-000-2020-00976-00 decidió no avocar conocimiento del control de legalidad de la Resolución N° 123 del 16 de marzo de 2020.



determinar si esta medida puede ser aquí examinada o si, por el contrario, debe declararse de plano su ilegalidad como consecuencia de la inconstitucionalidad de la norma en la que se funda.

Lo primero a precisar es que la posición mayoritaria<sup>22</sup> del Consejo de Estado ha concluido que cuando esta situación acaece, es decir, cuando el decreto legislativo que sustenta determinado acto administrativo es declarado inconstitucional, se produce respecto de este último un decaimiento, por desaparecer los fundamentos de derecho que le dieron origen, en los términos del numeral 2° del artículo 91 del CPACA<sup>23</sup>. Sin embargo, también ha indicado esta Corporación que es posible efectuar el control de legalidad de la medida dado que ella tuvo vigencia durante un tiempo y produjo plenos efectos jurídicos.

Lo anterior, aplicado al caso concreto, impone concluir que si bien respecto de la medida de suspensión de términos para pagar sentencias judiciales adoptada por la C.R.A acaeció el fenómeno del decaimiento<sup>24</sup>, es posible adelantar el examen de legalidad por los efectos que ella produjo durante el tiempo en la que estuvo vigente.

### 6.3. Cumplimiento de requisitos formales

Como se advirtió en el acápite de consideraciones generales de esta providencia, la revisión de los aspectos formales del acto analizado implica la verificación, de un lado, de la competencia del funcionario que lo suscribe y, del otro, del cumplimiento de las exigencias de validez formales previstas en la ley.

<sup>22</sup> Existían posiciones que abogaban para que en estos casos se declarara la sustracción de materia ante el decaimiento del acto administrativo. Sobre el punto, pueden verse las aclaraciones propuestas para las sentencias aprobadas en los años 2011 y referidas en el siguiente pie de página.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicación 11001-03-15-000-2010-00200-00; sentencia de mayo de 1997, radicación 0004; sentencia 16 de junio de 2009, radicación 11001-03-15-000-2009-00108-00; sentencia 1 de agosto de 2009, radicación 11001-03-15-000-2009-00304-00; sentencia 22 de febrero de 2011, radicación 11001-03-15-000-2010-00452-00; sentencia del 31 de mayo de 2011, radicación 11001-03-15-000-2010-00388-00; sentencia del 12 de abril de 2011, radicación 11001-03-15-000-2010-00170-00 y sentencia 8 de febrero de 2011, radicación 11001-03-15-000-2010-00169-00 y de manera más reciente Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 2, sentencia del 19 de mayo de 2020, radicación 11001-03-15-000-2020-1053-00.

<sup>24</sup> Numeral 2° del artículo 91 del CPACA: “Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.”



**6.3.1.** Sobre lo primero, debe indicarse que la “*competencia es la facultad o el poder jurídico que tiene una autoridad para ejercer determinar función*”<sup>25</sup>, de manera que la falta de competencia se materializa cuando el autor profiere un acto pese a que no tenía el poder para expedirlo<sup>26</sup>, es decir, cuando el acto es proferido por fuera de las potestades legales y constitucionales atribuidas al servidor público o la Corporación respectiva<sup>27</sup>.

En el caso de este tipo de entidades, por disposición constitucional y legal las Corporaciones Autónomas gozan de autonomía para administrar dentro del área de su jurisdicción lo que atañe a los recursos naturales y, por ende, su uso, goce y disposición por parte de los ciudadanos<sup>28</sup>.

En el marco de esas potestades y conforme se acredita con la lectura de los artículos 30, 31 y 51 de la Ley 99 de 1993, así como de las disposiciones del Decreto Reglamentario del Sector Ambiente N° 1076 de 2015, a ellas se les ha asignado la facultad de adelantar distintas actuaciones administrativas. Especialmente, en esta última codificación se da alcance a las facultades de las corporaciones y se establece tanto el procedimiento para cada trámite ambiental como los plazos en los que, según el caso, las Corporaciones Autónomas deben adoptar una decisión al respecto.

En este contexto normativo, es claro que las Corporaciones están facultadas para expedir normas relacionadas con la administración y coordinación de los procedimientos administrativos a su cargo.

Por su parte, el artículo 29 de la Ley 99 de 1993 le otorgó a los directores de las Corporaciones Autónomas, entre otras, la competencia de “*Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad (...)*”. Adicionalmente, es el Director quien ejerce la representación legal de la Corporación y se erige como la primera autoridad ejecutiva de la misma, tal y como lo dispone el artículo 28 y el numeral 1º del artículo 29 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*

<sup>25</sup> Rodríguez Libardo, *Derecho Administrativo General y Colombiano*, Temis, Bogotá, 2013, pág. 322.

<sup>26</sup> Betancourt Jaramillo Carlos, *Derecho Procesal Administrativo*, Señal Editora, Bogotá, 2014, pág. 291.

<sup>27</sup> En el mismo sentido, se puede consultar Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 15 de diciembre de 2015, radicación 11001-03-28-000-2015-00045-00.

<sup>28</sup> Numeral 7º del artículo 150 Superior y artículo 23 de la Ley 99 de 1993.



*del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*”, en concordancia con el artículo 2.2.8.4.1.20 del Decreto 1076 de 2015<sup>29</sup>, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”*, y con el artículo 51 del Acuerdo 004 del 13 de marzo de 2017 - Estatutos Generales de la C.R.A<sup>30</sup>.

De manera adicional a estas prerrogativas, el Decreto Legislativo 491 de 2020 consagró también distintas autorizaciones para que las autoridades de todo orden pudieran adoptar medidas tendientes a afrontar las consecuencias de la pandemia sobre todos los sectores.

Así, como se anotó en acápite anterior de esta providencia, a través del artículo 6 se las facultó para suspender los términos de las actuaciones administrativas a su cargo, así como los pagos de las sentencias judiciales -asunto al que se referirá la Sala más adelante-, mientras estuviere vigente la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud. Por su parte, en el artículo 4 del Decreto Legislativo 491 de 2020 se previó la posibilidad de prestar los servicios de manera virtual y de comunicar y notificar electrónicamente los actos administrativos, mientras que en el 5 se establecieron normas relativas al derecho de petición.

Así las cosas, es claro que la entidad y su Director sí tenían competencia para adoptar medidas como las previstas en la Resolución No. 0000142 de 2020, puesto que ellas no solo encuentran fundamento en las disposiciones ordinarias que rigen su actuar sino también en las reglas específicas fijadas mediante decretos legislativos dictados al amparo del estado de excepción.

**6.3.2.** Ahora bien, superado el análisis del tema de la competencia, corresponde determinar si se cumplieron los elementos formales de validez del acto administrativo.

<sup>29</sup> *“ARTÍCULO 2.2.8.4.1.20. DEL DIRECTOR GENERAL. El Director General es el representante legal de la corporación y su primera autoridad ejecutiva. El director general no es agente de los miembros del consejo directivo y actuará en el nivel regional con autonomía técnica consultando la política nacional. Atenderá las orientaciones y directrices de los entes territoriales, de los representantes de la comunidad y el sector privado que sean dados a través de los órganos de dirección.”*

<sup>30</sup>Disponibles en <http://www.crautonomia.gov.co/atencion-al-publico/estatutos>.



Así, lo primero que debe indicarse es que este asunto, que ha sido analizado en distintas oportunidades por la jurisprudencia del Consejo de Estado, se relaciona con una de las causales de nulidad previstas en el artículo 137 del CPACA, esta es, la relativa a la expedición de *“forma irregular”* del acto administrativo.

En efecto, se trata de que para proferir el acto no se hayan desconocido los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su formación y expedición, ya que si bien las autoridades administrativas han sido dotadas de determinadas competencias para adoptar decisiones de carácter obligatorio, aquellas deben producirse mediante el agotamiento de la vía predeterminada por la ley y con la plena observancia de los requisitos formales previstos en ella, de manera que *“el camino que conduce a un acto estatal no se halla a la libre elección del órgano competente para el acto, sino que está previsto jurídicamente, cuando, por tanto, el camino que se recorre para llegar al acto constituye aplicación de una norma jurídica que determina, en mayor o menor grado, no solamente la meta, sino también el camino mismo y que por el objeto de su normación se nos ofrece como norma procesal”*<sup>31</sup>.

La exigencia de formalidades en la toma de decisiones por parte de la administración pública obedece a la necesidad de rodear de seguridad jurídica tanto al administrado como a la propia administración, en la medida en que, de un lado, se garantiza que la autoridad seguirá un trámite objetivamente dispuesto que impedirá arbitrariedades y, de otro, se le brinda a la administración un sendero claro y concreto a seguir, que le permitirá actuar de manera eficaz y eficiente.

En el ámbito de la producción de medidas de carácter general, salvo casos muy específicos, el ordenamiento jurídico no hace exigencias procedimentales especiales, más allá de establecer la necesidad de que el acto sea proferido en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas a la respectiva autoridad. Así, el Título III de la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece las reglas generales que rigen la actuación administrativa, es decir el procedimiento que, por defecto, deben seguir las autoridades estatales y los particulares que ejerzan funciones administrativas para

<sup>31</sup> MERKL, Adolfo; Teoría General del Derecho Administrativo, Granada - España, Editorial Comares, 2004, página 272.



la adopción de sus decisiones, en ausencia de uno especial establecido por el legislador.

Pues bien, cómo atrás se indicó, por expresa disposición constitucional y legal, las Corporaciones Autónomas Regionales son entes autónomos, lo cual implica, según lo ha indicado el Consejo de Estado, que tienen la potestad de regular sus propios procedimientos, de manera que la primera parte del CPACA solo les será aplicable si los estatutos internos de la Corporación no contemplan un trámite especial<sup>32</sup>.

En este caso, revisados íntegramente los estatutos de la C.R.A se encuentra que el artículo 88 de los estatutos de esa entidad señala que la adopción de los actos generales expedidos por la Corporación está sujeta al CPACA, sin que la Sala advierta que con la expedición de la Resolución 0000142 se hubiere incurrido en alguna irregularidad que vicie su expedición.

**6.3.3.** Por lo demás, se advierte que el acto cumple con los elementos formales de todo acto administrativo, ya que cuenta con encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias objeto de regulación; además, en éste se consignó la referencia expresa a las normas en las que se funda, el contenido de las materias reguladas, las disposiciones de la parte resolutive y la firma de quien puede comprometer a la entidad<sup>33</sup>.

Por lo anterior, la Sala encuentra cumplidos todos los requisitos formales, de manera que procederá a efectuar el estudio de los aspectos materiales del acto.

#### **6.4. Examen material de legalidad de la resolución *sub examine***

Como se indicó en el acápite de consideraciones generales de esta providencia, el examen de legalidad de los aspectos materiales del acto impone determinar su conformidad con las normas superiores, en particular con aquellas que le sirven de fundamento.

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 21 de julio de 2016, radicación 11001-03-28-000-2015-00032-00 (acumulados) y Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 15 de septiembre de 2016, radicación 11001-03-28-000-2015-00033-00 (acumulado).

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 15 de octubre de 2013, radicación 11001-03-15-000-2010-00390-00 y Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00.



Se trata, específicamente, de analizar si éste es respetuoso de las normas de la Carta Política, de la Ley estatutaria de Estados de Excepción, del decreto de declaratoria del estado de excepción y de los decretos con carácter legislativo expedidos por el Gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional, así como de aquellas normas del ordenamiento jurídico que regulan los temas a que él se refiere<sup>34</sup>. Además, resulta necesario establecer si la disposición de que se trata guarda conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia y si ella resulta proporcional como mecanismo para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

#### **6.4.1. Conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento al acto**

##### **6.4.1.1. Artículo 1: Duración de las medidas**

De acuerdo con el artículo 1° de la resolución bajo análisis, todas las medidas adoptadas por la Corporación tendrían duración desde el 17 de marzo de 2020 y hasta que permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud, incluyendo sus prórrogas.

La Sala no encuentra contradicción entre esta disposición y las normas superiores en las que debe fundarse, pues simplemente establece hasta cuándo estarán vigentes las medidas adoptadas con la resolución objeto de estudio.

En cuanto a las normas previstas en la Ley 137 de 1994<sup>35</sup>, en particular aquellas que resultan compatibles con la actuación de las autoridades administrativas distintas al Gobierno Nacional y que se relacionan con la prevalencia de los tratados internacionales (artículo 3), la intangibilidad de garantías fundamentales como la vida y la integridad personal (artículo 4), la prohibición de suspender derechos o de afectar su núcleo esencial (artículos 5, 6 y 7), la necesidad de justificar las limitaciones que se establezcan para los derechos fundamentales (artículo 8), la no discriminación (artículo 14), la proscripción de suspender los derechos humanos, el normal funcionamiento de las ramas del poder público o las funciones de acusación y juzgamiento (artículo 15) y la imposibilidad de desmejorar los derechos sociales

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de noviembre de 2010, expediente 2010-00196.

<sup>35</sup> Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.



de los trabajadores (artículo 50), la Sala advierte que la medida aquí analizada no conlleva a la limitación ni trasgresión de las citadas disposiciones.

Asimismo, se encuentra que esta norma está en plena concordancia con el Decreto Legislativo 491 de 2020, ya que revisado dicho cuerpo normativo se encontró que en sus artículos 3, 4, 5 y 6 se señala, expresamente, que las medidas, autorizaciones y demás decisiones ahí previstas rigen *“hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social”*, lo que evidencia la conformidad de la disposición examinada con el ordenamiento superior.

#### **6.4.1.2. Artículo 2°: Suspensión de términos en actuaciones administrativas y para pagos judiciales.**

Analizado el contenido del artículo 2 de la Resolución 0000142 del 7 de abril de 2020, la Sala advierte que el acto no se contrapone a ninguna regla de rango constitucional; por el contrario, ella está acorde con los principios que rigen la función pública -artículo 209- en lo que la actuación administrativa respecta, dentro de la autonomía reconocida a estas Corporaciones en el numeral 7° del artículo 150 Superior.

Tampoco limita los derechos fundamentales de las personas sobre las cuales recae la decisión, ni afecta el núcleo esencial de derecho alguno, en particular, del derecho al debido proceso administrativo, el cual exige, en aplicación de las prerrogativas enunciadas en el artículo 29 Superior, que la resolución del procedimiento ocurra dentro de un lapso razonable.

Para la Sala, en armonía con lo que concluyó la Corte Constitucional al examinar la medida análoga contenida en el artículo 6° del Decreto 491<sup>36</sup>, la suspensión, *per se*, no comporta una vulneración al núcleo esencial del derecho al debido proceso administrativo sino que, por el contrario, evita su transgresión, ya que muchos de

---

<sup>36</sup> Al respecto en la sentencia C-242 de 2020 se lee: *“La Corte estima que la posibilidad de suspender los términos por parte de las autoridades también debe entenderse como una habilitación otorgada a la administración para asegurar el derecho al debido proceso de los ciudadanos, pues la misma debe ser utilizada cuando se advierte que la continuación de una actuación en medio de la pandemia puede derivar en escenarios de arbitrariedad por desconocimiento de las garantías que conforman dicha prerrogativa, como ocurriría si una persona manifiesta que no puede hacer uso de su derecho agotar los recursos debido a que no cuenta con el acceso a la documentación necesaria ante las limitaciones sanitarias.”*



los procedimientos administrativos que se surten ante la Corporación necesitan de visitas en *in situ* o de la revisión de los expedientes por parte de los administrados y de los servidores, actividades que no podían realizarse bajo las condiciones impuestas por la pandemia.

Así, con esta medida se garantiza no solo el derecho de audiencia y defensa, sino también la publicidad de las actuaciones que indefectiblemente necesitan de la interacción constante entre administración y administrados, como componentes esenciales del derecho al debido proceso administrativo. Por ello, para la Sala, la citada medida lejos de vulnerar la referida prerrogativa la protege, pues permite que la actuación administrativa ambiental siga su curso hasta tanto se den las condiciones que permitan retomarla con total seguridad para la salud tanto de los administrados como de los servidores públicos.

Tampoco se encuentra contradicción con lo reglado en la Ley 137 de 1994 pues no comporta transgresión a los principios básicos del Estado, ni limita los derechos sociales de los trabajadores, ni tampoco se trata de la reproducción de una norma declarada inexecutable o declarada nula (artículo 19 *ibidem*).

En cuanto a su conformidad con el artículo 15 de la Ley 137 de 1994, según el cual *“en los Estados de Excepción de acuerdo con la Constitución, no se podrá (...) b) Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado”*, debe indicarse que la suspensión no implica la interrupción del normal funcionamiento de un órgano del estado, puesto que los servicios que presta la C.R.A. no fueron abolidos, limitados o eliminados.

Además, la medida estudiada constituye un verdadero desarrollo de las disposiciones generales contenidas tanto en el Decreto 417 de 2020 como en el Decreto Legislativo 491 de 2020, en tanto en estos se previó que para mitigar la propagación del coronavirus COVID-19 y hasta tanto cesará la emergencia sanitaria decretada, las entidades públicas podrían suspender términos<sup>37</sup>.

De otro lado, y en cuanto a la suspensión de términos para el pago de sentencias judiciales, la Sala no advierte contradicción con normas de rango superior.

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 16 de junio de 2009, radicación 11001-03-15-000-2009-00305-00.



Adicionalmente, ella constituyó desarrollo directo del párrafo 1° del artículo 6° del Decreto Legislativo 491 de 2020, pues se adoptó con fundamento en la citada disposición. Y si bien no escapa a la Sala que en este aparte el artículo analizado modifica un procedimiento que se encuentra reglado en los artículos 192 y 195 del CPACA -en particular, en cuanto a los términos con los que cuentan las entidades para pagar sentencias judiciales en las que medien condenas estatales-, es claro que esa modificación fue determinada por el legislador extraordinario, por lo que lo que hizo la C.R.A. fue simplemente darle aplicación a su ámbito de acción.

#### **6.4.1.3. Artículo 3: Autorización para realizar visitas en los trámites de los que trata el Decreto 465 de 2020**

En el artículo tercero de la resolución objeto de estudio se incluyó un párrafo en el siguiente sentido: "**PARÁGRAFO:** *Se podrán llevar a cabo las visitas técnicas que se requieran de carácter urgente para atender situaciones que puedan afectar la salud pública en el Departamento: así como aquellas que resulten necesarias para atender los trámites de concesiones de aguas superficiales y subterráneas presentadas por los municipios, distritos o prestadoras servicio público domiciliario de acueducto, según corresponda, y los demás asuntos contemplados en el Decreto 465 de 2020.*"

Al respecto, la Sala encuentra que la referida disposición se encuentra conforme con las normas superiores, pues tiene como propósito dar prevalencia a los trámites para el acceso a agua potable y saneamiento básico, lo que va en armonía con los mandatos constitucionales que regulan estos derechos y con la priorización de la prestación de ciertos servicios básicos prevista como herramienta de contención de los efectos del virus<sup>38</sup>.

Tampoco se encuentra contradicción entre esta disposición y la Ley 137 de 1994 respecto de los derechos intangibles en los estados de excepción, pues no suspende alguna prerrogativa de esas características- artículo 4 ibidem-, ni tampoco comporta un menoscabo para los derechos sociales de los trabajadores, tal y como lo exige el artículo 50 de esa codificación.

<sup>38</sup> En los artículos 356 y siguientes de la Constitución se ordenó priorizar dentro del gasto social lo relacionado con el agua potable y saneamiento.



Ahora bien, como se desprende de la simple lectura de dicha disposición, es claro que aquella desarrolla en gran medida los preceptos contenidos en el Decreto 465 de 2020<sup>39</sup>, cuerpo normativo que fue objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación mediante sentencia del 13 de agosto de 2020<sup>40</sup>, en la cual se declaró ajustado al ordenamiento jurídico el artículo 1° ibidem, que ordenó a las Corporaciones Autónomas priorizar el trámite de las concesiones de aguas.

En este contexto, y como en la disposición objeto de estudio solo se está dando prioridad a las visitas técnicas que deben desarrollarse precisamente en los tramites de concesiones de aguas, la Sala encuentra que está no comporta violación alguna a las normas en las que debía fundarse.

#### 6.4.1.4. Artículo 4: Normas relacionadas con el derecho de petición

En lo que atañe a la ampliación de los términos para dar respuesta a los derechos de petición, la Sala encuentra que está medida es conforme con las disposiciones previstas en el artículo 23 constitucional, pues, aunque la Carta Política señala que la posibilidad de presentar peticiones respetuosas ante las autoridades conlleva ínsito el derecho a recibir una pronta resolución, al punto que la Corte Constitucional ha reconocido que una respuesta oportuna y pronta hace parte de su núcleo esencial<sup>41</sup>, lo cierto es que la medida adoptada por la C.R.A no cercena ese pilar fundamental, sino que simplemente amplía el tiempo de respuesta debido a las condiciones relacionadas con la pandemia.

Sobre el punto, resulta oportuno señalar que la Corte Constitucional al examinar la ampliación de plazos contenida en el Decreto Legislativo 491 de 2020 concluyó que

<sup>39</sup> “Por el cual se adiciona el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de concesiones de agua para la prestación del servicio público esencial de acueducto, y se toman otras determinaciones en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno nacional a causa de la Pandemia COVID-19”.

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión N° 10, sentencia del 13 de agosto de 2020, radicación 11001-03-15-000-2020-01058-00.

<sup>41</sup> En este sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C-007 de 2017 señaló “la Corte ha señalado que su **núcleo esencial** [del derecho de petición] **reside en una resolución pronta y oportuna de la cuestión que se pide**, una respuesta de fondo y su notificación, lo anterior no necesariamente implica una respuesta afirmativa a la solicitud. Así pues, se entiende que este derecho está protegido y garantizado cuando se obtiene una contestación oportuna, de fondo, clara, precisa, congruente y la misma es puesta en conocimiento del peticionario.” (Se resalta). En el mismo sentido en la sentencia C-818 de 2011 se concluyó que “la prontitud en la resolución de la petición es de la esencia del derecho, toda vez que si esta se produce en forma tardía haría nugatoria la pronta resolución que exige la disposición constitucional”.



esta no vulneraba el núcleo esencial del derecho, pues los términos previstos no eran excesivos y se encontraban plenamente justificados en razón de la contingencia presentada por la aparición del coronavirus<sup>42</sup>.

Por su parte, al confrontar esta disposición con la Ley 137 de 1994 no se encuentra tampoco vulneración alguna, pues aquella no limita ni restringe los derechos intangibles de los que trata el artículo 4º *ejusdem*, ni tampoco las garantías básicas para su protección. En el mismo sentido, no se reproducen normas declaradas nulas o inexecutable, ni se suspenden derechos sociales de los trabajadores.

En consecuencia, es claro que esta ampliación no comporta vulneración alguna de normas de rango superior.

Lo mismo debe decirse en relación con lo previsto en el párrafo 1º del artículo 4 de la Resolución 0000142, en el cual se indicó que, si para responder la petición debían realizarse visitas técnicas, se informaría de esta situación al solicitante y la respuesta se brindaría hasta que la visita pudiera llevarse a cabo.

En efecto, debido a la naturaleza especial del procedimiento ambiental, el Decreto 1076 de 2015 contempla como requisito para adoptar decisión de fondo la realización de la visita técnica o de campo por parte de la autoridad, de manera que lo que hizo la Corporación con la disposición que se analiza fue reconocer esa situación y establecer la obligación de informar de esta circunstancia al administrado.

Ahora bien, en cuanto a lo previsto en el párrafo segundo del artículo 4 de la Resolución 0000142 la C.R.A., de acuerdo con el cual *“en el evento en que la respuesta o decisión a adoptar dependa de la consulta de información que repose físicamente en los archivos de la Corporación, a la que no es posible tener acceso*

---

<sup>42</sup> Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-242 de 2020 se consignó lo siguiente: *“esta Corporación toma nota de que los plazos establecidos por el legislador excepcional no anulan la oportunidad que subyace al derecho de petición, ya que la regla general para responder las peticiones, en este caso de asuntos de índole legal o reglamentario, se modificó de 15 a 30 días, el cual no es un término excesivamente largo, si se compara con los plazos de los mecanismos judiciales para la protección de derechos, (...)Por lo demás, la Corte observa que el legislador excepcional réplica la regla del artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en relación con la facultad de informarle al interesado la imposibilidad de dar respuesta a su petición en los términos contemplados en la ley y su compromiso de atenderla en un plazo que no podrá ser superior al doble del inicial, lo cual constituye una herramienta razonable en la gestión administrativa, como lo reconoció este Tribunal al declarar su constitucionalidad en la Sentencia C-951 de 2014 y que, en esta oportunidad, dadas las excepcionales condiciones que enfrenta la sociedad debido a la pandemia, cobra una mayor validez.”*



*por encontrarse los servidores públicos bajo la modalidad de trabajo no presencial, se le podrá informar al remitente dicha situación. Y la respuesta de fondo se emitirá una vez superada la emergencia sanitaria.”*

Si bien, en principio, dicha disposición puede entenderse cobijada por la regla general prevista en el artículo 14 del CPACA, según la cual *“cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado”*, lo cierto es que, en criterio de esta Sala, ella sí puede llegar a comportar una grave afectación al núcleo esencial del derecho fundamental de petición.

En efecto, como atrás se indicó, hace parte del núcleo esencial del derecho de petición el recibir una respuesta pronta y oportuna<sup>43</sup>, lo cual se traduce en la *“obligación de las autoridades y los particulares de responder las solicitudes presentadas por las personas en el menor plazo posible y dentro del lapso previsto en la ley”*<sup>44</sup>. Este aspecto del derecho fundamental no se encuentra garantizado en este caso, en el que la entidad pretende relevarse de su obligación de responder hasta que se supere la emergencia sanitaria -término que ha venido siendo continuamente prorrogado por el Gobierno Nacional<sup>45</sup>-; de hecho, ni siquiera en vigencia del estado de excepción se relevó a las entidades de su deber de resolver las peticiones ciudadanas, ni tampoco se previó la posibilidad de no prestar la función pública o de supeditarla a que los servidores pudieran retornar a las dependencias físicas de las entidades<sup>46</sup>.

Durante el estado de emergencia sanitaria las entidades públicas han venido retornando paulatinamente al trabajo presencial, bajo ciertas reglas y con determinados condicionamientos, de manera que no existe justificación alguna para que la entidad pretenda deferir la respuesta de los derechos de petición a su cargo a la superación de un estado de emergencia cuya declaratoria no depende de él y que, en todo caso, no implica *per se* la imposibilidad de desplazarse a los archivos de la entidad y atender así las peticiones respetuosas que le formulen los ciudadanos.

<sup>43</sup> Corte Constitucional Sentencias C-818 de 2011 y C-951 de 2014.

<sup>44</sup> Corte Constitucional Sentencia C -007 de 2017.

<sup>45</sup> A la fecha, el término que ha fijado el Gobierno Nacional para la vigencia de la emergencia sanitaria va hasta el próximo veintiocho (28) de febrero de dos mil veintiuno (2021), tal y como consta en la Resolución No. 00002230 de veintisiete (27) de noviembre de dos mil veinte (2020).

<sup>46</sup> Artículo 3° Decreto Legislativo 491 de 2020.



Así las cosas, es claro que una medida de esas características no solo desborda las competencias otorgadas en el Decreto Legislativo 491 de 2020, que en ningún momento previó esta situación de indefinición de las peticiones, sino que, además, es excesiva respecto del núcleo estructural derecho fundamental de petición, pues lo cercena totalmente difiriendo de forma indefinida la respuesta al ciudadano.

Estas consideraciones, sumadas a la circunstancia de que, durante el tiempo en que ha estado vigente la emergencia sanitaria e incluso en las etapas de confinamiento más estricto se permitió que algunos servidores acudieran a las entidades para recabar la información necesaria para el desarrollo de sus funciones<sup>47</sup>, impide a la Sala entender esta disposición acorde al ordenamiento jurídico, razón por la cual se declarará la nulidad del párrafo segundo del artículo 4 de la Resolución 0000142 del 7 de abril de 2020.

Finalmente, y en cuanto al párrafo 3 del artículo 4 de la resolución aquí analizada, en el cual se dispuso que sería obligatorio para el solicitante suministrar una dirección electrónica para recibir la respuesta, se advierte que de acuerdo con el numeral 2° del artículo 16 de la Ley 1437 de 2011, uno de los requisitos para la presentación de peticiones es el suministrar una dirección física para recibir correspondencia y, opcionalmente, una dirección electrónica o de fax, siendo obligatorio suministrar el correo electrónico solo tratándose de personas privadas registradas en el registro mercantil.

Sin embargo, el Decreto Legislativo 491 de 2020 en su artículo 4 varió dicha disposición e impuso, como regla general, que todas las personas que iniciaran una petición o procedimiento ante la administración pública debían aportar un correo electrónico. No obstante, la Corte Constitucional en la sentencia C-242 de 2020 señaló que “*ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico*”, el ciudadano podría “*indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos.*” y, por lo tanto, condicionó la constitucionalidad de esa norma en ese aspecto.

En consecuencia, como el párrafo 3 del artículo 4 de la Resolución 0000142 de 2020 obliga a los administrados a suministrar un correo electrónico, la Sala

---

<sup>47</sup> Según lo establecido en el numeral 13 del artículo 3° del Decreto 457 de 2020 estaban exceptuados del aislamiento los servidores públicos que debían cumplir con funciones esenciales del Estado.



considera, tal y como lo hizo el máximo tribunal constitucional para la medida análoga, su legalidad debe condicionarse a que se entienda que, si existe imposibilidad de suministrar una dirección de correo electrónico, el ciudadano podrá informar un medio alternativo para recibir respuesta a su petición.

Por lo demás, la decisión de la C.R.A. en ese sentido se advierte conforme con las normas superiores, por cuanto está sujeta a lo reglado en el referido decreto legislativo y, además, se entiende como un desarrollo directo del mismo, dándole aplicación al uso de las tecnologías en los procedimientos ambientales a su cargo.

#### **6.4.1.5. Artículos 5 y 6: Notificación electrónica y actuación administrativa en medio magnético**

De acuerdo con la tradición del país, la actuación administrativa se ha realizado mayoritariamente de manera presencial. Sin embargo, desde el año 2011 la Ley 1437 en sus artículos 53 y siguientes propició el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el desarrollo de la actuación administrativa, como una herramienta idónea para el desarrollo de la función pública y con garantía de todos los principios que la irradian. Así, si bien la implementación de la tecnología para el ejercicio de la función pública no es novedosa, es evidente que su ejecución a gran escala y como regla general tuvo que anticiparse, debido a la pandemia generada por la enfermedad respiratoria Covid-19.

En ese contexto, la Sala encuentra que en este punto la resolución analizada resulta conforme con las disposiciones superiores, en especial con las que rigen la función pública, tales como el artículo 209 constitucional y las regulaciones contenidas en la Ley 1437 de 2011 sobre el procedimiento administrativo. Esta forma de prestación del servicio no transgrede el derecho al debido proceso administrativo, ya que en estos canales es posible salvaguardar todos los elementos propios de esa prerrogativa y prestar el servicio con plena garantía de los principios y deberes de los que tratan los artículos 3 y 7 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, aunque el artículo 56 del CPACA establece que la notificación electrónica solo procede si el interesado así lo autorizó, lo cierto es que en el marco del estado de excepción y mientras dure la emergencia sanitaria, el artículo 4° del Decreto Legislativo 491 de 2020 varió dicha disposición y señaló que esa



autorización se entendería concedida con la mera radicación de la solicitud y que, incluso, las actuaciones en trámite debían notificarse por ese medio, para lo cual se concedió a los ciudadanos un plazo para aportar su dirección electrónica.

Así las cosas, es claro que la determinación adoptada en el artículo 6 de la resolución objeto de estudio, se encuentra conforme con lo reglado en las normas superiores. Sin embargo, en tanto debe reconocerse que es posible que algunos ciudadanos no tengan acceso a estos medios electrónicos, la Sala advierte necesario -tal y como hizo la Corte Constitucional al examinar la medida análoga del Decreto Legislativo 491-, condicionar la legalidad del artículo 6 de la resolución bajo estudio, de manera que se entienda que si el peticionario está en imposibilidad absoluta de suministrar un correo electrónico, podrá autorizar la notificación por otro medio del cual disponga.

#### **6.4.1.6. Artículo 7: disposición genérica**

Ahora bien, a través del artículo séptimo de la resolución objeto de estudio, la C.R.A señaló que se entienden incorporadas a este acto todas las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en el marco del Estado de Excepción y que sean aplicables a las corporaciones autónomas.

Si bien dicha norma podría comportar un problema de legalidad, teniendo en cuenta que las autoridades administrativas solo pueden hacer lo que expresamente les está permitido -artículo 121 Superior- y que, por ende, sus funciones están enmarcadas dentro de la Constitución, la ley y el reglamento -artículo 123 constitucional- la Sala entiende que con esta disposición solo se quiere reafirmar el debido cumplimiento de las normas superiores que expidan las autoridades competentes y que resulten aplicables a la Corporación.

En ese sentido, no se trata de que esas disposiciones queden, de hecho, subsumidas en la Resolución No. 0000142 de 2020 -lo cual podría resultar contrario al principio de legalidad "*en virtud del cual la gestión de la administración debe someterse a normas previamente establecidas y cumplir los objetivos propuestos en ellas, atendiendo el debido proceso allí regulado*"<sup>48</sup>-, sino simplemente de que se reafirma la obligación de dar cumplimiento a todas aquellas disposiciones que sean

<sup>48</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-145 de 2009.



expedidas por el Gobierno Nacional para afrontar la situación generada por cuenta de la pandemia y que resulten compatibles con la naturaleza de la entidad.

Bajo ese entendimiento, la Sala declarará la legalidad condicionada de esta disposición.

#### **6.4.1.7. Artículos 8 y 9; revocatoria de disposiciones contrarias y duración de las medidas**

Finalmente, en cuanto a lo dicho en los artículos 8 y 9 de la Resolución analizada, la Sala advierte que ninguna de estas disposiciones comporta una vulneración de las normas superiores en las que debe fundarse.

En cuanto a la primera, porque con ella simplemente se están dejando sin efectos las normas que previamente había proferido la Corporación y que están siendo modificadas con el presente acto. Y en cuanto a la segunda, porque de acuerdo con el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 los actos generales no son obligatorios mientras no se publiquen, contenido que se reproduce en la normativa contenida en el artículo 9 del acto *sub examine*.

En este contexto, la Sala declarará la legalidad de las medidas atrás indicadas.

#### **6.4.2. Conexidad de las medidas con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica**

El análisis de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y la declaratoria del estado de excepción, debe efectuarse específicamente frente a las causas que dieron origen a este último, es decir, frente a los motivos que generaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica<sup>49</sup>.

En este caso, como se anotó en acápite anterior de esta providencia, el presupuesto fáctico del Decreto 417 de 2020 se hizo consistir en la emergencia sanitaria y social generada por la aparición del nuevo coronavirus – COVID 19, cuya velocidad de expansión y peligrosidad para la vida de todos los habitantes del territorio nacional

<sup>49</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 31 de mayo de 2011. Radicación 11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA); Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 3 de mayo de 1999; Radicación CA- 011.



hacen necesaria la adopción de medidas inmediatas tendientes no solamente a atender los riesgos para la salud de las personas sino también las condiciones de empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar general de la población.

Dentro de las medidas extraordinarias anunciadas en este decreto, se incluyeron, entre otras, el denominado distanciamiento social y el aislamiento preventivo, así como la flexibilización de la obligación de atención personalizada al usuario - incluyendo la suspensión de términos-, con lo cual se busca proteger la salud del público en general y de los servidores públicos, las cuales se hicieron efectivas con la expedición del Decreto 491 de 2020.

Estos motivos guardan conexidad con la regulación contenida en el acto objeto de control, cuyas medidas buscan precisamente limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid-19 y cumplir con las medidas de distanciamiento social, pero garantizando también la protección de los derechos de los administrados, en particular, de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa.

Uno y otro acto comparten entonces unos mismos móviles, partiendo del reconocimiento de unas circunstancias extraordinarias que exige que las entidades adecuen sus procedimientos y actuaciones de conformidad con esas nuevas realidades.

Sin embargo, debe dejarse a salvo de esta conclusión la medida prevista en el aparte final del inciso primero del artículo 2° de la resolución bajo examen, relacionada con la suspensión de términos para el pago de sentencias judiciales, la cual, en criterio de esta Sala, no guarda conexidad con el estado de excepción declarado ni tampoco se muestra como necesaria para mitigar sus causas o conjurar sus efectos, toda vez que, de acuerdo con las reglas presupuestales, la provisión para el pago de sentencias judiciales viene hecha desde el año anterior, esto es, antes de que empezara la crisis generada por la pandemia.

Precisamente esta fue la razón por la que la Corte Constitucional declaró la inexecutable de la autorización que, en este sentido, contenía el parágrafo 1° del artículo 6° del Decreto Legislativo 491 de 2020. En efecto, la Corte señaló que tanto



el artículo 346 de la Constitución como el artículo 45 de la ley orgánica de presupuesto “*establecen el mandato de apropiar dentro de las secciones presupuestales correspondientes los montos necesarios para cumplir con las obligaciones impuestas por las decisiones judiciales adversas al Estado*”, tarea que se cumple el año inmediatamente anterior, de manera que el acaecimiento imprevisible de la pandemia no tuvo por qué afectar dicho rubro o la capacidad de las entidades para atender estas obligaciones.

Así las cosas, no existiendo una afectación de ese ámbito de la entidad que pudiera entenderse derivada de la crisis generada por la pandemia y, por tanto, no existiendo conexidad alguna entre la medida adoptada y la declaratoria del estado de excepción, la Sala declarará la nulidad de la expresión “*y para el pago de sentencias judiciales*” contenida en el artículo segundo de la Resolución 0000142 del 7 de abril de 2020.

Por resultar necesario para proteger los derechos de quienes hayan podido verse afectados por la vigencia de la medida, la Sala le dará a esta decisión efectos *ex tunc*, esto es, desde que ella fue expedida y hasta tanto se produjo su decaimiento como consecuencia de la decisión adoptada por la Corte Constitucional, de manera que la entidad deberá hacer lo que fuere del caso para garantizar el respeto de los turnos que habían sido previstos para el pago de las sentencias y la observancia de los términos normativos establecidos para esos efectos.

#### **6.4.3. Proporcionalidad de las medidas adoptadas**

Resta entonces analizar si las medidas adoptadas mediante la Resolución No. 0000142 de 7 de abril de 2020 son proporcionales para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos, tal y como lo exige el artículo 13 de la Ley 137 de 1994 en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 13. PROPORCIONALIDAD. Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.*

*La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad”.*



Al respecto, la Sala advierte que las medidas adoptadas mediante la resolución que aquí se analiza son proporcionales.

Así, es proporcional que se haya establecido que las medidas administrativas adoptadas regirán mientras estuviere vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud, como quiera que ese es el parámetro objetivo no solo para establecer el comportamiento de la pandemia; de ahí que este fuera también el término que se hubiera determinado en el Decreto Legislativo 491 de 2020.

También lo es la suspensión de términos fijada en el acto analizado, la cual además resulta razonable a los fines que pretende alcanzar, pues es una medida de carácter transitorio que no afecta sustancialmente los tiempos en los que deben resolverse los procedimientos administrativos de carácter ambiental y que es apta para mitigar las causas que dieron origen al estado de excepción y evitar la extensión de sus efectos.

Lo mismo cabe decir frente a las disposiciones relacionadas con las visitas técnicas en el marco del proceso de concesión de aguas, ya que con ellas se buscó dar efecto útil a la priorización que se dio a esta clase de procedimientos bajo el entendido de que, dadas las actuales condiciones sanitarias, es menester tener acceso al servicio de agua potable. En efecto, si se entiende que el lavado de manos es una medida eficaz para mitigar la propagación y expansión del virus COVID 19<sup>50</sup>, es evidente que el acceso a agua potable a través del servicio de acueducto resulta imprescindible.

En cuanto a las disposiciones relacionadas con el trámite de los derechos de petición, la Sala encuentra que ellas resultan proporcionales y necesarias, en especial en el contexto de la flexibilización de la atención al usuario dentro de las entidades, toda vez que se acompasa con el hecho que esa adaptación a un nuevo modelo en la prestación de la función pública necesita de mayores tiempos de respuesta, precisamente por los cambios en la prestación del servicio. Así, tal y como lo reconoció la Corte Constitucional, con esto se pretende *“otorgar un tiempo de gracia a las autoridades a fin de que puedan retomar de forma organizada sus actividades teniendo en cuenta: (i) los cambios que deben realizar para implementar*

---

<sup>50</sup> Al respecto consultar <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public>



*el paradigma de virtualidad en sus actuaciones y garantizar que los mismos no se conviertan en una barrera de acceso para los ciudadanos; y (ii) la dificultad logística y técnica que puede implicar, en algunos eventos, adelantar ciertos procedimientos o actuaciones de forma remota o sin la presencia de los usuarios y los funcionarios en las sedes de las entidades*<sup>51</sup>.

En todo caso, se entiende que, en el marco del proceso de apertura de la prestación de función pública, cuando la Corporación pretenda efectuar visitas en campo para efectos de dar respuesta a peticiones ciudadanas, deberá adoptar todos los protocolos de bioseguridad y demás herramientas que permitan garantizar la seguridad de sus funcionarios y de los demás involucrados.

Finalmente, tampoco resulta desproporcionado exigir el suministro de un correo electrónico para el inicio de la actuación; en todo caso, como se explicó en acápite precedente de esta providencia, la Sala condicionará la legalidad de esta medida al hecho de que, si existe imposibilidad manifiesta de suministrar esta información, el ciudadano podrá informar un medio alternativo al correo electrónico, salvaguardando así la proporcionalidad de esta decisión y entendiéndola acorde a los fines con los que se expidió.

En cuanto a la implementación de la tecnología para las actuaciones administrativas y la consecuente notificación virtual de las decisiones, la Sala advierte que esta medida tiene una finalidad constitucionalmente válida, pues busca garantizar la prestación del servicio, pero sin sacrificar la salud de los servidores ni de los ciudadanos. Además, se trata de mecanismos que vienen siendo avalados por organismos como la Organización Internacional del Trabajo – OIT, por resultar idóneos para proteger el empleo y la salud de los trabajadores.

Aunque la Sala es consciente de que hoy en día el derecho a la conectividad no está plenamente garantizado para toda la población, ello no implica que la actuación administrativa en línea comporte una transgresión para aquellos que no tiene acceso a los canales virtuales, ni tampoco que esta medida sea excesiva respecto del bien jurídicamente tutelado que se pretende proteger, no solo porque el artículo 3 del Decreto Legislativo 491 de 2020 autoriza excepcionalmente a prestar el servicio de forma presencial -de forma que eventualmente y según el caso la C.R.A

<sup>51</sup> Corte Constitucional, sentencia C-242 de 2020.



podrá hacer uso de esta modalidad para atender aquellas personas que definitivamente no puedan hacer uso de las tecnologías-, sino porque, además, en la página web de la corporación se encuentran los contactos telefónicos para brindar atención a aquellos que no puedan acceder a medios electrónicos<sup>52</sup>.

En este contexto, debe colegirse que las medidas adoptadas por la resolución objeto de estudio relacionadas con la actuación administrativa virtual y la notificación electrónica son razonables y proporcionales a la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

Finalmente, las decisiones relacionadas con la derogatoria de las normas internas de la entidad que resulten contrarias y la entrada en vigencia del acto, simplemente permiten efectivizar la aplicación de las medidas adoptadas por la Corporación.

## 7. Conclusión

Del análisis realizado al acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, la Sala concluye que:

**7.1.** Los artículos 1, 3, 5, 8 y 9 de la Resolución No. 0000142 de 7 de abril de 2020 proferida por la C.R.A. se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico, tanto en el aspecto formal como en el material, pues aquellos son respetuosos de las normas constitucionales y legales en las que se funda, guardan conexidad con los motivos que llevaron a la declaratoria del estado de excepción y se muestran proporcionales para conjurar la crisis.

**7.2.** Debe declararse la nulidad de la expresión “*y para el pago de sentencias judiciales*”, contenida en el aparte final del primer inciso del artículo 2 de la Resolución No. 0000142 de 7 de abril de 2020, pues no es una medida conexas a las causas que originaron el estado de excepción, ni tampoco es apta para mitigar sus efectos o conjurar sus causas.

Por resultar necesario para proteger los derechos de quienes hayan podido verse afectados por la vigencia de la medida, la Sala le dará a esta decisión efectos ex –

<sup>52</sup> Al consultar <http://www.crautonomia.gov.co/> se informa que se habilitó una línea 018000 a nivel nacional de carácter gratuito para atención al usuario.



*tunc*, esto es, desde que ella fue expedida y hasta tanto se produjo su decaimiento como consecuencia de la decisión adoptada por la Corte Constitucional, de manera que la entidad deberá hacer lo que fuere del caso para garantizar el respeto de los turnos que habían sido previstos para el pago de las sentencias y la observancia de los términos normativos establecidos para esos efectos.

El resto del artículo deberá declararse ajustado al ordenamiento jurídico.

**7.3.** Igualmente, se declarará la nulidad del párrafo 2 del artículo 4 de la Resolución N° 0000142 de 7 de abril de 2020, que condiciona la respuesta del derecho de petición al levantamiento de la emergencia sanitaria y, por ende, a que los servidores puedan retornar a las dependencias físicas de la entidad por transgredir el núcleo esencial del derecho fundamental de petición.

Además, se condicionará la legalidad del párrafo 3 del artículo 4 de la Resolución 0000142 de 2020 a que se entienda que, si existe imposibilidad de suministrar una dirección de correo electrónico en el trámite del derecho de petición, el ciudadano podrá informar un medio alternativo para recibir la respuesta a su solicitud.

El resto del artículo se declarará ajustado a derecho.

**7.4.** En el mismo sentido, la legalidad del artículo 6 de la resolución bajo estudio se condicionará al hecho de que se entienda que si existe imposibilidad absoluta de suministrar un correo electrónico deberá autorizarse la notificación del acto administrativo por otro medio.

**7.5.** En cuanto al artículo 7 se declarará su legalidad condicionada en el entendido de que con ella la Corporación Autónoma se aviene a cumplir todas aquellas disposiciones que sean expedidas por el Gobierno Nacional para afrontar la situación generada por cuenta de la pandemia y que resulten compatibles con la naturaleza de la entidad.

Finalmente, debe resaltarse que de conformidad con el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, esta providencia hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los puntos analizados y decididos, por lo que la resolución objeto de estudio podrá ser objeto



de un posterior debate, en asuntos distintos a los aquí estudiados, a través del contencioso objetivo de legalidad<sup>53</sup>.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Consejo de Estado, actuando a través de la Sala Especial de Decisión No. 16, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

### RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR LA LEGALIDAD** del artículo 2 de la Resolución No. 0000142 del 7 de abril de 2020, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, salvo por la expresión “*y para el pago de sentencias judiciales*”, la cual se **DECLARA NULA**, con efectos *ex tunc*, conforme a lo indicado en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR LA LEGALIDAD** del artículo 4 de la Resolución No. 0000142 del 7 de abril de 2020, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, salvo por lo previsto en el parágrafo 2, el cual se **DECLARA NULO**, y por el parágrafo 3, el cual se **DECLARA LEGAL DE MANERA CONDICIONADA**, siempre que se entienda que si existe imposibilidad absoluta del ciudadano para suministrar un correo electrónico, podrá brindar un medio alternativo para recibir respuesta al derecho de petición presentado.

**TERCERO: DECLARAR LA LEGALIDAD CONDICIONADA** del artículo 6 de la Resolución No. 0000142 del 7 de abril de 2020 expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, siempre que se entienda que, si existe imposibilidad absoluta del ciudadano para suministrar un correo electrónico, podrá autorizarse la notificación del acto administrativo por otro medio alterno.

**CUARTO. DECLARAR LA LEGALIDAD CONDICIONADA** del artículo 7 de la Resolución No. 0000142 del 7 de abril de 2020 expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, siempre que se entienda que con ella la Corporación Autónoma se aviene a cumplir todas aquellas disposiciones que

<sup>53</sup> Sobre el particular véanse, entre otras, las sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, del 20 de octubre de 2009, radicación 11001-03-15-000-2009-00549-00; y del 23 de noviembre de 2010, radicación 11001-03-15-000-2009-2010-00196-00.



sean expedidas por el Gobierno Nacional para afrontar la situación generada por cuenta de la pandemia y que resulten compatibles con la naturaleza de la entidad.

**QUINTO. DECLARAR LA LEGALIDAD** de los demás artículos de Resolución No. 0000142 del 7 de abril de 2020 expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico.

**SEXTO. COMUNICAR** el contenido de esta decisión en la página web del Consejo de Estado y de la Rama Judicial.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE y CÚMPLASE,**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**

Presidente

**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

Consejera

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Consejero

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Consejero

*Con salvamento de voto*

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

Consejero

*Con salvamento parcial y aclaración de voto*