



CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL – Naturaleza jurídica

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley 99 de 1993 las Corporaciones Autónomas Regionales son “entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.” (...). El Consejo de Estado, (...) precisó que son entidades administrativas del orden nacional, “que cumplen cometidos públicos de interés del Estado, y que con la promulgación de la Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía; que por los atributos que les asignó la Ley 99 de 1993 son entidades descentralizadas por servicios”, advirtiendo que “... con la promulgación de la Constitución de 1991, las corporaciones autónomas regionales mantuvieron su condición de establecimientos del orden nacional.”

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Marco normativo del Estado de emergencia económica, social y ecológica

La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los Estados de excepción, en virtud de los cuales, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede declarar, entre otros, la emergencia económica, social y ecológica, siempre que sobrevengan hechos (...) que: i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que ii) constituyan grave calamidad pública. (...). Los Estados de excepción se encuentran regulados por la Ley 137 de 1994, la que, en su artículo 20 consagró el control inmediato de legalidad, como un instrumento para garantizar el orden legal y constitucional del Estado de derecho en condiciones de anormalidad estatal e institucional, porque los poderes del ejecutivo se maximizan legítimamente y las autoridades, en ejercicio de la función administrativa, se ven abocadas a concretar en la realidad aquellos enunciados abstractos que materializan la legislación en el Estado de excepción.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Características

La jurisprudencia constitucional ha considerado que la declaratoria de una emergencia económica, social o ecológica presupone el cumplimiento de requisitos tanto formales como materiales, con respecto a los cuales la Corte debe ejercer un control automático e integral y, con una perspectiva diferente, incluyendo la confrontación del acto con las normas del ordenamiento superior referidas al tema objeto de reglamentación, lo debe hacer la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con respecto a las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de excepción, tal como lo establecen el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (...). [E]l control que corresponde ejercer al juez contencioso no se limita a determinar si el acto se ajusta al decreto legislativo que dice desarrollar sino al ordenamiento superior, razón por la que este es un control integral que implica realizar la confrontación con la i) Constitución Política; ii) el decreto que declara el Estado de emergencia y iii) el decreto legislativo que desarrolla, este último con independencia de que se declare su



inconstitucionalidad, por parte de la Corte, en tanto es necesario determinar si, mientras el acto administrativo produjo efectos, se ajustó al ordenamiento jurídico. (...). El Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 16 de junio de 2009, señaló las principales características de este medio de control, a la luz de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. (...). Al respecto, consideró que: i) se trata de un proceso judicial; ii) es un control automático e inmediato, porque debe remitirlo la autoridad que expidió el decreto reglamentario o acto administrativo general a la Corporación dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, para que se ejerza el examen de legalidad correspondiente; iii) el control no impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos; iv) no es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, toda vez que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad; v) se trata de un control oficioso que no opera por vía de acción, es decir, no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que demarque los límites para el juicio de la legalidad del acto; vi) el control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política. El carácter integral del control implica que no sea posible conferir a la sentencia proferida por la jurisdicción contencioso administrativa fuerza de cosa juzgada absoluta, puesto que siempre existirá la posibilidad de volver a plantear –esta vez en ejercicio de la acción pública de nulidad– cargos de inconstitucionalidad o ilegalidad respecto de los enunciados normativos analizados, pero con fundamento en problemas jurídicos distintos a los resueltos por el Consejo de Estado al momento de realizar el control inmediato de legalidad. Lo anterior guarda relación con la autonomía de este medio frente a otras acciones, lo cual significa su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Requisitos formales / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Delegación de competencia en sede administrativa / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – La delegación de competencia por parte del director de la CAR requiere autorización previa del Consejo Directivo. Declaratoria de ilegalidad

El examen formal impone verificar que el acto administrativo cumpla con los requisitos consagrados en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, encontrando en el sub examine: Este presupuesto se configura por el ejercicio de las facultades que le es dable ejercer a un órgano o entidad en razón de los criterios material, territorial y temporal, advirtiéndose que la Resolución No. 00296 del 31 de julio de 2020 fue expedida por el Director de la Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS, en uso de las facultades que le confieren la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015, este último, adicionado por el Decreto 465 de 2020, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de concesiones de agua para la prestación del servicio público esencial de acueducto. El análisis en punto de la competencia parte de considerar que las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades del orden nacional encargadas de ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental, siendo la máxima autoridad en el área de su jurisdicción. Las funciones y potestades asignadas al Director General se encuentran contenidas en los artículos 28 y 29 de la primera ley citada, en virtud de los cuales es el representante legal y la primera autoridad ejecutiva de la entidad, correspondiéndole dirigir, coordinar y controlar las actividades de esta.



(...). Finalmente, la competencia para expedir la resolución sub examine se sustentó en el Decreto Legislativo 491 de 2020, en el que se adoptaron medidas de urgencia, para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades y los particulares que cumplan funciones públicas y se tomaron 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, declarada por el Gobierno nacional. (...). En el sub examine, cabe recordar que el control de legalidad se está ejerciendo únicamente sobre los artículos cuarto, quinto, sexto y octavo de la Resolución 0296 del 31 de julio de 2020, dictada por el Director General de la CAS, por tratarse de las únicas medidas que superaron ab initio el estudio de los requisitos de procedibilidad de este medio de control. Lo anterior impone estudiar la competencia del funcionario, con fundamento en el marco normativo expuesto en el acápite anterior, con respecto de cada una de las medidas, encontrando la Sala que dos de las disposiciones contienen, desde el punto de vista material, una delegación de la competencia en punto de las funciones del Director General de la CAS, para suspender términos en actuaciones administrativas a cargo de la entidad, esto es, las contenidas en los numerales cuarto y sexto. (...). Lo primero que advierte la Sala es que el precepto transcrito [artículo 4 de la resolución enjuiciada] no establece directamente la suspensión de términos en algunas o en todas las actuaciones administrativas a cargo de la entidad, con fundamento en la habilitación consagrada en el artículo sexto del decreto legislativo objeto de desarrollo sino una delegación de la potestad radicada en el director de la entidad para hacerlo en aquellos eventos en los que no sea posible prestar el servicio a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, sin afectar el debido proceso de los intervinientes y sin que se haya garantizado el acceso de todos los usuarios a las plataformas tecnológicas de la entidad. En efecto, en virtud del precepto, la potestad de suspender términos que se encuentra inicialmente radicada en cabeza del Director de la CAS se traslada, por decisión unilateral del mismo, a los subdirectores y regionales del organismo para que sean estos quienes la ejerzan, según la evaluación que realicen de los procedimientos a su cargo. (...). [L]a delegación de competencia es un instrumento jurídico “mediante el cual un funcionario u organismo competente transfiere en forma específica y temporal a uno de sus subalternos una determinada atribución, siempre y cuando se encuentre legalmente facultado para ello”. Mediante la delegación, el funcionario que es titular de una función -delegante- traslada el ejercicio a otro, para que la cumpla en nombre de aquel. (...). Para los directores de las Corporaciones Autónomas Regionales la facultad de delegación de competencia se encuentra especialmente consagrada en el numeral 7º del artículo 29 de la Ley 99 de 1993, que relaciona, entre las funciones del Director, la de “Delegar en funcionarios de la entidad el ejercicio de algunas funciones, previa autorización del Consejo Directivo.” (...). Como la competencia es un requisito de validez del acto administrativo, al tenor de lo dispuesto por el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, en el presente caso se trata de una delegación de la función de suspender términos que no cuenta con la autorización previa del Consejo Directivo de la entidad, por lo que el Director no quedó expresamente habilitado para realizarla, lo que conlleva a que el artículo deba ser declarado ilegal. (...). El artículo sexto de la resolución, cuyo conocimiento se avocó en forma parcial, contiene la delegación por parte del Director General de la CAS de la facultad de implementar los procedimientos necesarios para garantizar el cumplimiento de las medidas adoptadas, en la Secretaría General y en la Oficina de Talento Humano. (...). [E]l análisis efectuado con respecto de la delegación de funciones, que en tratándose de Corporaciones Autónomas Regionales requiere la autorización previa del Consejo Directivo de la entidad, en virtud de lo dispuesto por la Ley 99



de 1993, como se examinó en el acápite anterior, aplica para esta disposición, debiendo correr la misma suerte que la anterior, en consideración a que esta transferencia de funciones radicadas en el Director, en punto de la suspensión de términos en actuaciones administrativas, tampoco resulta procedente sin el referido requisito de habilitación previa. (...). En consecuencia, la Sala declarará la ilegalidad de la presente disposición, por contener una delegación de funciones en torno a la cual no concurren los requisitos de validez.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Requisitos formales / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – El artículo quinto de la resolución enjuiciada no desarrolla algún decreto legislativo. Declaratoria de improcedencia

Con respecto de estas dos disposiciones [artículos quinto y octavo de la resolución enjuiciada], el Director General de la CAS tiene plena facultades para dictarlas, (...) y para ellas no requería autorización previa del máximo órgano de la Corporación. En consideración a que únicamente estos dos preceptos superan el requisito de competencia y el tema relacionado con la vigencia de las disposiciones -artículo octavo- queda supeditado al análisis que se realice sobre los preceptos que contienen las medidas, el estudio subsiguiente se limitará al artículo quinto [alusivo a los trámites ambientales]. (...). La resolución sub examine se encuentra debidamente numerada, fechada -00296 del 31 de julio de 2020- y firmada por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS y cumple estrictamente el criterio temporal, referido a que fue adoptada en vigencia del Estado de excepción. (...). La motivación incluyó no solo la reseña de las normas expedidas con ocasión de la emergencia sino también presupuestos fácticos relacionados con la evolución de los casos en el departamento de Santander y en los municipios de la jurisdicción territorial de la CAS. (...). Siendo este el contenido de las disposiciones que la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS dispuso acoger en el artículo objeto de examen e incorporar como parte integral de la resolución, la Sala considera que se trata de una medida de carácter general, impersonal y abstracta, en atención a que se refiere a todos los trámites ambientales a cargo de la Corporación y no tiene la posibilidad de generar efectos particulares con respecto a un procedimiento o usuario individualmente considerado, encontrándose en consecuencia acreditado este requisito formal del acto. El artículo quinto de la resolución fue expedido en ejercicio de funciones administrativas asignadas al Director de la Corporación Autónoma de Santander, en virtud de lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley 99 de 1993 que lo faculta para dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad y ejecutar las políticas, planes y programas sobre medio ambiente y dirigir las funciones que como máxima autoridad ambiental en el territorio de su jurisdicción le corresponden. (...). Sobre el cumplimiento de este requisito [haber sido dictado en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el Estado de excepción], la Sala considera que le asiste razón a la representante del Ministerio Público cuando afirma que el artículo quinto de la resolución real y materialmente no desarrolla alguno de los decretos legislativos dictados durante el Estado de excepción ni contiene disposiciones nuevas que puedan ser contraladas en el sub examine. En efecto, el precepto se limita a expresar que “acoge” lo dispuesto en el Decreto 465 de 2020, (...) el cual fue sometido a control inmediato de legalidad por el Consejo de Estado y decidido por la Sala Especial Diez de Decisión en la sentencia del 13 de agosto de 2020, en la que se declaró la validez de algunas disposiciones, la nulidad de otras y la legalidad condicionada de algunas medidas concretas contenidas en el mismo, (...) de tal manera que sobre la incorporación pretendida ningún pronunciamiento es dable realizar en este fallo, pues esta Sala no tendría competencia para



examinar la legalidad de una disposición que ya fue sometida a control y decidida en fallo ejecutoriado. En ese orden, resulta evidente que el artículo quinto de la resolución no solo no desarrolla el Decreto 465 de 2020, que es de naturaleza ordinaria, sino que su incorporación resultaba innecesaria, en la medida en que era aplicable a la entidad por su naturaleza jurídica, por pertenecer al SINA y por las funciones que le corresponde ejecutar, como igualmente resultaban vinculantes para ella las consideraciones que realizó el Consejo de Estado en sentencia ejecutoriada que hizo tránsito a cosa juzgada, para que su aplicación se efectúe conforme a la Constitución y la Ley. (...). Lo anterior conduce al incumplimiento del requisito objeto de estudio bajo el presente acápite, en tanto el precepto no constituye desarrollo de decreto legislativo alguno, lo cual implica que se deba declarar la improcedencia del medio de control, por lo que, adicionalmente, no resulta necesario examinar el artículo octavo que se refiere a la vigencia de las disposiciones ni los requisitos materiales.

NOTA DE RELATORÍA: En cuanto a la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-593 del 21 de septiembre de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz; sentencia C-275 del 3 de junio de 1998, M.P. (E) Carmenza Isaza de Gómez. Sobre el mismo tema, igualmente consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 9 de junio de 2005, Expediente 17.487, reiterada en la sentencia del 10 de mayo de 2012, M.P. William Giraldo Giraldo, Rad. 68001-23-31-000-2004-00865. Sobre la delegación de competencia, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 25 de mayo de 2000, M.P. Rafael Ostau de Lafont Pianeta, expediente 5518. Sobre la declaratoria del estado de emergencia económica, social o ecológica, ver: Corte Constitucional, sentencia C-466 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido. En cuanto a que el carácter integral del control no obliga al juez contencioso a realizar el estudio de validez del acto en estudio confrontándolo con todo el universo jurídico, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, radicación 2010-00196, reiterada en Sentencia del 24 de mayo de 2016, M.P. Guillermo Vargas Ayala, radicación 11001-03-15-000-2015-02578-00. Con respecto a las principales características del control inmediato de legalidad, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 16 de junio de 2009, M.P. Enrique Gil Botero radicación 11001-03-15-000-2009-00305-00. Acerca de que la sentencia proferida no tiene fuerza de cosa juzgada absoluta, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 8 de junio de 2014, M.P. Danilo Rojas Betancourt, radicación 11001-03-15-000-2011-01127-00(CA). En cuanto a la compatibilidad del control inmediato de legalidad con otros medios de control, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, radicación 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). En relación con la proporcionalidad, ver: Corte Constitucional, sentencia C-179 del 13 de abril de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 209 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 211 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 212 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 213 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 214 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 215 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 20 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 111 NUMERAL 8 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 136 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 23 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 29 NUMERAL 7 /



DECRETO 1768 DE 1994 – ARTÍCULO 1 / LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 9 /
DECRETO 417 DE 2020 / DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 00296 DE 2020 (31 de julio)
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER - CAS –
ARTÍCULOS 4 Y 6 (Anulados) / RESOLUCIÓN 00296 DE 2020 (31 de julio)
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER - CAS – ARTÍCULO
5 (Improcedente)

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 27

Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá, D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-03629-00

Actor: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER - CAS

Demandado: RESOLUCIÓN No. 00296 DEL 31 DE JULIO DE 2020

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Cumplimiento de los
requisitos formales y materiales del acto administrativo, desarrollo de los decretos
legislativos dictados durante el Estado de excepción.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala Veintisiete (27) Especial de Decisión del Consejo de Estado ejerce el control inmediato de legalidad, previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en relación con los artículos cuarto, quinto sexto y octavo de la Resolución No. 00296 del 31 de julio de 2020, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS *“Por la cual se ordenan mayores restricciones para la prestación segura de los servicios de la entidad en el marco de la emergencia sanitaria y se dictan otras disposiciones”*.

I. ANTECEDENTES

1.1. Decretos de declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica y actos que lo desarrollan





1.1.1. Primera declaratoria

1. En virtud de lo dispuesto por el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994, el Gobierno nacional, por medio del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, abordando cuatro aspectos: *i)* el presupuesto fáctico; *ii)* el presupuesto valorativo de gravedad; *iii)* la justificación de la declaratoria; y *iv)* la adopción de la medida.

2. En el presupuesto fáctico se tuvieron en cuenta factores como: *i)* la salud pública, por la velocidad de propagación y escala de transmisión del coronavirus - COVID-19-; *ii)* aspectos económicos, referidos a la reducción de caja de las personas y empresas; la ruptura no prevista del acuerdo de recorte de la producción del crudo de la OPEP, que implicó un desplome abrupto del precio del petróleo y la disminución por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos de la tasa de interés de referencia.

3. El presupuesto valorativo se estudió a la luz de los juicios de gravedad de la afectación y de necesidad de las medidas, de conformidad con lo expuesto en la sentencia C-670 de 2015¹, dictada por la Corte Constitucional, en consideración a que la situación a la que está expuesta la población colombiana es tan grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar.

4. La Corte Constitucional, en la sentencia C-145 del 2020², declaró exequible el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, por considerar que el Gobierno nacional, no incurrió en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto y ejerció apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución.

5. En desarrollo del Estado de emergencia económica, social y ecológica, se dictó, entre otros, el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020³, en el que se impartieron a las autoridades las siguientes instrucciones: *i)* dar a conocer en su página *web* los canales de comunicación e información mediante los cuales prestarán sus servicios, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de peticiones; *ii)* que la notificación o comunicación de los actos administrativos se haga por medios electrónicos; y *iii)* se autorizó la suspensión de términos en las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

¹ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-670, 28.10.15, M.P. María Victoria Calle Correa

² Corte Constitucional, Sentencia C-145, 20.05.2020, M.P. José Fernando Reyes Cuatrecasas. La Corte consideró que las dimensiones de la calamidad pública y sanitaria, sus efectos en el orden económico y social, así como el impacto negativo en la protección efectiva de los derechos constitucionales de los ciudadanos colombianos y residentes en el país requería la adopción de medidas extraordinarias.

³ "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".



6. El decreto legislativo autorizó que la suspensión de términos se hiciera de manera total o parcial, en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos y, los términos se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria.

7. La constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 491 de 2020 fue revisada por la Corte Constitucional en la sentencia C-242 de 2020⁴, en la que declaró la exequibilidad del artículo 6º, que autoriza a las autoridades para que suspendan términos en actuaciones administrativas y jurisdiccionales de su competencia.

8. Lo anterior, sobre la base de considerar que la disposición⁵ se ajusta al ordenamiento jurídico superior, puesto que atiende a los presupuestos formales y materiales establecidos en el derecho positivo (Constitución Política, Ley 137 de 1994 y tratados internacionales sobre derechos humanos).⁶

1.1.2. Segunda declaratoria

9. Mediante el Decreto No. 637 del 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, declaró nuevamente el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, para lo cual señaló, entre otras razones, que *“(…) ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias y extraordinarias dispuestas en el Decreto 417 de 2020, con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica, social y de salud generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias adicionales que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional”*.⁷

10. La Corte Constitucional, en la sentencia C-307 de 2020⁸, declaró la exequibilidad de este decreto declarativo, por considerar que, *“Ante una crisis de esta magnitud, como ya se dijo en la Sentencia C-145 de 2020, los medios ordinarios, que no han cambiado de manera significativa entre la primera y la segunda declaración de un estado de emergencia, pese a que se han usado, siguen siendo insuficientes.”*

1.2. Medidas de carácter sanitario dictadas por el Ministerio de Salud y Protección social y de policía, expedidas por el Presidente de la República

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-242, 09.07.2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger

⁵ Con excepción del párrafo 1º del artículo 6º, referido a la suspensión de términos para el pago de sentencias judiciales.

⁶ La Corte precisó que, *“aunque la autorización de suspensión de las actuaciones administrativas y judiciales en sede administrativa puede llegar a afectar el debido proceso, la misma es constitucional, puesto que es una medida temporal que pretende superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades en razón de las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 y, por consiguiente, busca cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continúa y efectiva. Además, se trata de una habilitación proporcional, porque es temporal, no aplica para las actuaciones relacionadas con la efectividad de derechos fundamentales, no procede de plano y para su adopción debe mediar un acto debidamente motivado.”*

⁷ Consideró que *“la adopción de medidas de rango legislativo -decretos legislativos-, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a los empleos, la protección de las empresas y la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país”*.

⁸ Corte Constitucional, C-307, 12.08.2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez



11. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS calificó el brote del coronavirus COVID-19 como una pandemia, con fundamento en lo cual, el Ministerio de Salud y de la Protección Social profirió la Resolución No. 385 del 12 de marzo del año en curso, mediante la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.

12. Con sustento en las facultades otorgadas por el numeral 4º del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política y el 199 de la Ley 1801 de 2016, expidió el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19. Entre las decisiones adoptadas, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del país, con algunas excepciones, cuya extensión se ha venido realizando y reglamentando a través de decretos posteriores.⁹

13. Por medio de la Resolución No. 844 del 26 de mayo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social amplió la vigencia de la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020, con el fin de contener la pandemia del COVID-19. Lo anterior, por considerar que *“(…) se han incrementado y agravado las razones que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia sanitaria y subsiste el riesgo para la población residente en el territorio nacional (…)”*.

14. La emergencia sanitaria fue prorrogada nuevamente por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 1462 del 25 de agosto de 2020 hasta el 30 de noviembre de la presente anualidad y, por medio de la Resolución No. 2230 del 27 de noviembre de 2020 se extendió la emergencia sanitaria hasta el 28 de febrero de 2021.

1.3. Actos administrativos expedidos por la Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS

15. Con fundamento en las facultades conferidas por la Ley 99 de 1993¹⁰ y el Decreto 1076 de 2015¹¹, el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS expidió la Resolución No. 00296 del 31 de julio de 2020 y la remitió a esta Corporación para que se ejerciera el control inmediato de legalidad.

16. En los fundamentos normativos del acto, la autoridad invocó el Decreto No. 465 de 2020, dictado por el Presidente de la República y los Ministros de Ambiente y Desarrollo Sostenible¹², Vivienda y Territorio y Agricultura y Desarrollo Rural, la Circular 9 del 12 de abril de 2020, dictada por el Ministerio de Ambiente y

⁹ Lo anterior se ha efectuado mediante los Decretos 531 del 8 de abril, 636 del 6 de mayo de 2020, 749 del 28 de mayo, 1076 del 28 de julio de la presente anualidad.

¹⁰ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.”

¹¹ “Por el cual se expide el Decreto Único del sector ambiente y desarrollo sostenible.”

¹² “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”.



el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020¹³. En relación con este, precisó que el artículo 6º permite a las entidades públicas que, por razones del servicio, como consecuencia de la emergencia, *“se determine la suspensión de términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa.”*

17. La entidad precisó que, mediante la Circular 9 del 12 de abril de 2020, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, realizó recomendaciones para la implementación del Decreto Legislativo No. 491 de 2020, relacionadas con los trámites a cargo de las autoridades ambientales del Sistema Nacional Ambiental - SINA, respecto de las políticas y aplicación de la normativa ambiental y relacionó los actos administrativos que ha venido dictando para hacer frente a la emergencia sanitaria, que constituyen los antecedentes administrativos de la resolución que se remitió para ejercer el control.

1.4. Principales actuaciones procesales

1.4.1. Auto por medio del cual se avocó el conocimiento parcial del acto administrativo

18. En consideración a que la resolución, asignada para ejercer el control inmediato de legalidad contiene medidas de naturaleza ordinaria, preexistentes en la Ley 99 de 1993 y en el Decreto Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (Decreto 1076 de 2015) y otras que constituyen el cumplimiento del Decreto Presidencial de naturaleza ordinaria No. 1076 del 28 de julio de 2020, por medio del cual se dispusieron medidas de carácter policivo para contener la propagación del COVID-19, el despacho ponente decidió no avocar el conocimiento de las mismas, por no ser pasibles de este medio de control.

19. En consecuencia, únicamente se impartió el trámite de este mecanismo especial de control de legalidad en relación con los artículos **cuarto, quinto, sexto y octavo de la Resolución No. 00296 del 31 de julio de 2020**, por tratarse de los preceptos con respecto a los cuales se consideró *ab initio* que concurrían los requisitos de i) tratarse de disposiciones de carácter general, impersonal y abstracto; ii) haberse dictado con fundamento en la función administrativa asignada al Director de la CAS; y iii) haberse expedido en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el Estado de excepción.

20. Las medidas que superaron el estudio previo de procedibilidad del medio de control, realizado en el auto por medio del cual se avocó el conocimiento, son las siguientes:

Artículo	Contenido
Cuarto	“DE LOS TERMINOS: Los jefes de las Subdirecciones y Regionales de la Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS podrán suspender total o

¹³ “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.”



	<i>parcialmente los términos de las actuaciones a su cargo, en todos o en algunos trámites, conforme al análisis que realicen de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación en concreto. También, podrán solicitar que la Dirección General adopte la suspensión de términos correspondiente, presentando el análisis, evaluación y justificación antes descritos.”</i>
Quinto	“DE LOS TRAMITES AMBIENTALES: <i>De carácter temporal y hasta tanto dure la Declaratoria de emergencia por parte del Gobierno Nacional, esta Autoridad Ambiental acoge en su totalidad y lo aplicable en la función ambiental y misional lo regulado en el Decreto 465 del 23 de marzo de 2020, y la Circular No. 9 de 12 de abril de 2020, los cuales forman parte integral del presente proveído.”</i>
Sexto	“FACÚLTESE <i>a la Secretaría General y a la Oficina de Talento Humano para que implementen las medidas, protocolos, requerimientos o procedimientos necesarios para garantizar el cumplimiento de las medidas adoptadas en el presente acto administrativo.”</i> <i>(Esta medida se consideró controlable únicamente en cuanto a la implementación de los artículos 4º y 5º, de tal manera que no comprende las disposiciones que se dictaron con fundamento en potestades ordinarias sobre las cuales la Corporación decidió no ejercer el control.)</i>
Octavo	<i>Establece la vigencia de las medidas a partir del 1º de agosto de 2020 y señala que deroga las disposiciones que le sean contrarias.</i>

21. En la providencia con la que se inició el proceso no se consideró necesario solicitar concepto alguno, pero se ordenó oficiar a la entidad para que remitiera los antecedentes administrativos y certificara el número de procesos que actualmente se encuentran en trámite y que resultarían suspendidos con la implementación de los artículos cuarto y quinto de la resolución, así como la naturaleza de las actuaciones, indicando cuáles pueden realizarse totalmente en línea y cuáles parcialmente. Se le solicitó también que informara, en forma concreta, las disposiciones que derogaba total o parcialmente.

22. La providencia se notificó al Director de la CAS, a la Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado, designada para actuar en representación del Ministerio Público, y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. El 21 de agosto de 2020 se fijó aviso para posibilitar la intervención de la comunidad, sin que se presentara alguna.

1.4.3. Intervención de la Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS

23. El Director de la entidad se pronunció para defender la legalidad de las disposiciones contenidas en la resolución, por considerar que desarrollan los decretos legislativos dictados durante los Estados de excepción y las medidas son conexas con las que dieron lugar a estos, pretendiendo la protección de la salud y la vida de los funcionarios, contratistas y usuarios, al tiempo que –en su sentir– respetan el debido proceso de quienes tienen que realizar trámites en la entidad.

24. Sobre el **artículo cuarto** de la resolución, el interviniente señaló que se encuentra conforme a la literalidad del artículo 6º del Decreto Legislativo No. 491





de 2020, toda vez que las facultades que se delegan en los subdirectores y directores regionales son las mismas que otorga el referido decreto. Advirtió que, esta medida es congruente con la emergencia sanitaria que se describe en las consideraciones del acto administrativo, consistente en un aumento exponencial de los casos de la infección, acompañado de una progresiva disminución en la capacidad de atención de los centros de salud de los municipios que comprende la jurisdicción de la CAS, por lo que *“se autorizó a los subdirectores y Jefes de Regionales, para que, de acuerdo a sus conocimientos especiales en el marco de sus competencias, ejercieran las facultades legales de suspensión de términos cuando resultara necesario, previa evaluación y justificación del caso concreto.”*

25. Con respecto del **artículo quinto**, manifestó que la atención presencial excepcional para la prevención, mitigación y atención de la emergencia sanitaria del COVID19 tiene como finalidades garantizar: *i) el acceso al servicio público esencial de acueducto; y ii) la atención oportuna de emergencias y contingencias ambientales que puedan resultar en graves daños al medio ambiente, en el marco de las funciones de policía ambiental que le competen a la CAS, en virtud del Decreto 1076 de 2015 y el Decreto Ley 2811 de 1974, por lo que la disposición se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico superior.*

26. Sobre el **artículo sexto**, advirtió que las facultades que se otorgan a la Secretaría General y a la Oficina de Talento Humano buscan garantizar la correcta implementación de las medidas anteriores y el **octavo**, por su parte, consagra la vigencia de estas, desde el 1º de agosto de 2020 y deroga las disposiciones que son contrarias.

27. Destacó que, la resolución tuvo una breve existencia, entre el 1º de agosto de 2020 y las 00:00 horas del 1º de septiembre de la misma anualidad y derogó las Resoluciones DGL No. 000209 del 1º de junio de 2020 y DGL No. 000272 del 15 de julio de la misma anualidad.

28. Sobre la certificación de los procesos objeto de la medida de suspensión, señaló que *“se requirió a las diferentes Subdirecciones y Regionales, las cuales, según comunicaciones anexas a este escrito, certificaron que no han suspendido ninguno de los trámites a su cargo en aplicación del artículo CUARTO de la Resolución No. DGL No. 00296 del 31 de julio de 2020. Cabe igualmente señalar que la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS, ha estado comprometida con la implementación de la virtualidad a la comunidad en general, con lo cual, se ha logrado desarrollar por medio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación los procedimientos de la entidad a cargo de la Oficina de Cobro Coactivo, Control Interno, Control Interno Disciplinario y la Subdirección Financiera.”*

1.4.4. Concepto del Ministerio Público

29. Vencido el término para la intervención de la ciudadanía, el 9 de septiembre de la presente anualidad se corrió traslado para que la Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado rindiera concepto, la cual, dentro de la oportunidad prevista en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, remitió el No. 197



del 23 de septiembre de 2020, en el que solicitó que se declarara la legalidad de los artículos 4, 6, y 8 de la Resolución No. 00296 del 31 de julio de 2020 y la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad en relación con el artículo 5º de esta, por considerar que el mismo no es pasible de este mecanismo judicial, por cuanto desarrolla normas de carácter ordinario la determinación de acoger otros preceptos superiores no impone la necesidad de realizar un nuevo examen de validez.

30. En el concepto, abordó los siguientes ejes temáticos:

i) La competencia del Consejo de Estado para conocer el medio de control, en consideración a la naturaleza jurídica de la CAS, que es un organismo del orden nacional, según el Auto 089 A del 24 de febrero de 2009, por medio del cual la Corte Constitucional unificó su posición, concluyendo que *“las CAR son entidades públicas del orden nacional”*.

ii) Los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad, encontrando que se trata de un acto administrativo de carácter general, toda vez que fue expedido con la finalidad, entre otras, de permitir la suspensión – total o parcial – de las actuaciones administrativas, en todos o en algunos trámites, y está dirigida a todos los funcionarios, contratistas y usuarios de los servicios de la entidad, modificando situaciones jurídicas generales y abstractas.

iii) Fue expedido con fundamento en la función administrativa atribuida al Director General de la CAS en el Acuerdo 391 del 27 de diciembre de 2019; el Decreto 1076 de 2015 y en la función asignada y contenida en el artículo 29 de la Ley 99 de 1993, siendo el funcionario encargado de dirigir, coordinar y controlar todas las actividades de la entidad y de ejecutar las actividades que se requieran para garantizar su funcionamiento, contando para ello con la posibilidad de expedir actos administrativos en el marco de la emergencia sanitaria.

iv) Finalmente, señaló que, tal como se indicó en el auto por el cual se avocó el conocimiento, únicamente los artículos cuarto, quinto, sexto y octavo son pasibles del control inmediato de legalidad, toda vez que las demás medidas administrativas se dictaron en desarrollo de competencias ordinarias, preexistentes en el ordenamiento jurídico.

31. La representante del Ministerio Público consideró que el artículo cuarto de la resolución invocó el Decreto Legislativo No. 491 de 2020 y esa mención torna procedente el control inmediato de legalidad, precepto que autorizó la suspensión de los términos, lo cual fue avalado por la Corte Constitucional en la sentencia en la que realizó el control automático de constitucionalidad, según la sentencia C-242 de 2020¹⁴.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-242, 09.07.2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger. E esta sentencia la Corte consideró que la autorización de suspensión de términos supera la exigencia de proporcionalidad,



32. La Procuradora advirtió que los artículos sexto y octavo no contravienen disposición constitucional o normativa alguna, por cuanto en relación con la suspensión de términos el área jurídica de la entidad es quien está llamada a servir de apoyo para dar viabilidad a los actos administrativos que así lo decreten. En lo que se refiere a la adopción de los demás postulados del decreto legislativo objeto de desarrollo y de la Circular No. 9 de 2020, es el área de talento humano quien los debe ejecutar.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

33. Al tenor de lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹⁵ y el numeral 8º del artículo 111 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es función de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, “*ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción*” competencia asignada a las Salas Especiales de Decisión.

34. Por su parte, el artículo 136¹⁶ de la Ley 1437 de 2011 señala que corresponde al Consejo de Estado el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general dictadas por las autoridades nacionales en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de excepción.

35. Aplicadas las normas de competencia al *sub examine*, se encuentra que se trata de un acto administrativo dictado por la Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS, circunstancia que torna imperativo analizar la naturaleza jurídica

porque persigue una finalidad legítima desde una perspectiva constitucional, como lo es superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades debido a las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 y, en este sentido, cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continua y efectiva. 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 advierta 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.

¹⁵ La Corte Constitucional, en sentencia C-179 13.04.1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz, por medio de la cual declaró exequibles los incisos primero y segundo del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 que consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción y la asignación de la competencia al Consejo de Estado. Lo anterior, por considerar que “*Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.*”

¹⁶ “**Control inmediato de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.”



de estas corporaciones con fundamento en las normas de creación y transformación y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

2.2. Naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales

36. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley 99 de 1993 las Corporaciones Autónomas Regionales son *“entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.”*

37. Por su parte, el artículo 1º del Decreto 1768 del 3 de agosto de 1994¹⁷, reiteró el contenido normativo del 23 de la Ley 99 de 1993¹⁸ y, en el párrafo segundo, señaló que *“Las corporaciones se regirán por las disposiciones de la Ley 99 de 1993, el presente decreto y las que las sustituyan o reglamenten. En lo que fuere compatible con tales disposiciones, por ser de creación legal se les aplicarán las normas previstas para las entidades descentralizadas del orden nacional”*.

38. Sobre su naturaleza, la Corte Constitucional, en la sentencia C-593 de 1995¹⁹, señaló que: *“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”*.

39. Con posterioridad, en la Sentencia C-275 de 1998²⁰ la Corte reiteró la naturaleza especial, reconocida constitucionalmente y señaló que se trata de *“personas jurídicas públicas del orden nacional, que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y que, con la promulgación de la Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía”*.²¹

40. Finalmente, la Corte unificó su posición en torno a la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales, en el Auto No. 089 A de 2009²², en el que precisó que *“son entidades públicas del orden nacional.”*

¹⁷ “Por el cual se desarrolla parcialmente el literal h) del artículo 116 en lo relacionado con el establecimiento, organización o reforma de las corporaciones autónomas regionales y de las corporaciones de régimen especial, creadas o transformadas por la Ley 99 de 1993”

¹⁸ Al respecto dispuso que son *“entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.”*

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-593, 21.09.1995, M.P. Fabio Morón Díaz

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-275, 3.06.1998, M.P. (E) Carmenza Isaza de Gómez

²¹ La Corte Constitucional ha reiterado esta naturaleza, entre otras, en las sentencias C-423 de 1994, C-596 de 1998, C-698 de 2011 y el Auto de Unificación A089 de 2009.

²² Corte Constitucional, Auto 089 24.02.2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto



41. El Consejo de Estado, con fundamento en lo señalado por la Corte Constitucional, en sentencia del 9 de junio de 2005²³ precisó que son entidades administrativas del orden nacional, *“que cumplen cometidos públicos de interés del Estado, y que con la promulgación de la Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía; que por los atributos que les asignó la Ley 99 de 1993 son entidades descentralizadas por servicios”*, advirtiendo que *“... con la promulgación de la Constitución de 1991, las corporaciones autónomas regionales mantuvieron su condición de establecimientos del orden nacional.”*

42. La Sección Primera del Consejo de Estado, igualmente, les ha reconocido el carácter de entidades del orden nacional, como se evidencia, entre otros pronunciamientos, en la sentencia del 25 de marzo de 2010,²⁴ en la que se señaló que *“son establecimientos públicos del orden nacional de carácter especial en virtud del objeto específico y la autonomía que les otorgó el artículo 150-7 constitucional.”*²⁵

2.2. Problemas jurídicos

43. Con fundamento en el contenido del acto administrativo objeto de examen, el concepto del Ministerio Público y la finalidad del medio de control inmediato de legalidad, el problema jurídico que subyace al caso concreto consiste en establecer si los artículos cuarto, quinto, sexto y octavo de la Resolución No. 00296 del 31 de julio de 2020, dictada por el Director de la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS, cumple con los requisitos, formales y materiales, señalados por la Constitución, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

44. En consecuencia, se examinará si las disposiciones objeto de control se ajustan a las normas constitucionales, legales y al artículo 6º del Decreto Legislativo No. 491 de 2020, dictado por el Gobierno nacional, en virtud del Estado de excepción, que es objeto de desarrollo.

45. Por razones de orden metodológico, se abordarán los siguientes ejes temáticos: i) marco normativo del Estado de emergencia económica, social y ecológica y requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad; ii) examen de los presupuestos formales; iv) cumplimiento de los requisitos materiales, a fin de establecer si el acto administrativo objeto de control, supera los juicios de finalidad, motivación suficiente y de incompatibilidad, necesidad fáctica y jurídica, esto es de subsidiariedad, proporcionalidad y, de no discriminación, previstos en la Ley 137 de 1994.

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 9.06.2005, Expediente 17.487, reiterada en la sentencia del 10.05.2012, M.P. William Giraldo Giraldo, Rad. 680012331000-2004-00865

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, M.P. María Claudia Rojas Lasso, Rad. 11001-03-24-000-2004-00306-01

²⁵ Sobre el mismo tema se pueden consultar las siguientes decisiones: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 28.06.2006, M.P. Enrique José Arboleda Perdomo. Rad. 11001-03-06-000-2006-00063-00; Auto 13.02.2019, M.P. Oscar Darío Amaya Navas, Rad. 11001-03-06-000-2018- 00207-00; Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia 26.07.2018. M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, Rad. 63001-23-33-000-2017-00065-01



2.3. Razones jurídicas de la decisión

2.3.1. Marco normativo del Estado de emergencia económico, social y ecológico

46. La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los Estados de excepción, en virtud de los cuales, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede declarar, entre otros, la emergencia económica, social y ecológica, siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: *i)* perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que *ii)* constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como *“una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella...”*²⁶.

47. Los Estados de excepción se encuentran regulados por la Ley 137 de 1994, la que, en su artículo 20 consagró el control inmediato de legalidad, como un instrumento para garantizar el orden legal y constitucional del Estado de derecho en condiciones de anormalidad estatal e institucional, porque los poderes del ejecutivo se maximizan legítimamente y las autoridades, en ejercicio de la función administrativa, se ven abocadas a concretar en la realidad aquellos enunciados abstractos que materializan la legislación en el Estado de excepción.

48. Así lo consideró la Corte Constitucional, en una primera oportunidad en la Sentencia C-179 de 1994, en la que consideró que el control *“constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”* y lo ratificó en la Sentencia C-156 de 2011²⁷, al señalar que la Carta estableció un estricto régimen regulatorio de los Estados de excepción para mantener la plena vigencia del Estado de Derecho en garantía del principio democrático, de la separación de poderes y de la primacía de los derechos fundamentales.

2.3.2. Medio de control inmediato de legalidad – principales características

49. La jurisprudencia constitucional ha considerado que la declaratoria de una emergencia económica, social o ecológica presupone el cumplimiento de requisitos tanto formales como materiales, con respecto a los cuales la Corte debe ejercer un control automático e integral y, con una perspectiva diferente, incluyendo la confrontación del acto con las normas del ordenamiento superior referidas al tema objeto de reglamentación, lo debe hacer la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con respecto a las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de excepción, tal como lo establecen el artículo 20

²⁶ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-216, 14.04.99., M.P. Antonio Barrera Carbonell

²⁷ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-156 09.03.11., M.P. Mauricio González Cuervo



de la Ley 137 de 1994 y el 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.²⁸

50. Siendo ello así, el control que corresponde ejercer al juez contencioso no se limita a determinar si el acto se ajusta al decreto legislativo que dice desarrollar sino al ordenamiento superior, razón por la que este es un control integral que implica realizar la confrontación con la *i) Constitución Política; ii) el decreto que declara el Estado de emergencia y iii) el decreto legislativo que desarrolla, este último con independencia de que se declare su inconstitucionalidad, por parte de la Corte, en tanto es necesario determinar si, mientras el acto administrativo produjo efectos, se ajustó al ordenamiento jurídico.*

51. El carácter integral del control no obliga a la Sala a realizar el estudio de validez del acto administrativo confrontándolo con **todo** el universo jurídico. Al respecto, esta Corporación ha señalado *“que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.”*²⁹

52. El Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 16 de junio de 2009³⁰, señaló las principales características de este medio de control, a la luz de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, aplicable igualmente a la reglamentación de este, contenida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 que reprodujo el mismo contenido normativo.

53. Al respecto, consideró que: *i) se trata de un proceso judicial; ii) es un control automático e inmediato, porque debe remitirlo la autoridad que expidió el decreto reglamentario o acto administrativo general a la Corporación dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, para que se ejerza el examen de legalidad correspondiente; iii) el control no impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos; iv) no es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, toda vez que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad; v) se trata de un control oficioso que no opera por vía de acción, es decir, no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que demarque los límites para el juicio de la legalidad del acto; vi) el control es integral*

²⁸ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-466, 19.07.17., M.P. Carlos Bernal Pulido. En punto del control precisó que *“Este control judicial constitucional de los decretos legislativos se complementa, a su vez, con el denominado control automático de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, el cual es ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo para todas aquellas medidas administrativas adoptadas en desarrollo de decretos legislativos.”*

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, expediente No. 2010-00196, reiterada en Sentencia del 24 de mayo de 2016, M.P. Guillermo Vargas Ayala Rad. **11001 03 15 0002015 02578-00**

³⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 16.06.09. M.P. Enrique Gil Botero, Rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA)



en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política.

54. El carácter integral del control implica que no sea posible conferir a la sentencia proferida por la jurisdicción contencioso administrativa fuerza de cosa juzgada absoluta, puesto que siempre existirá la posibilidad de volver a plantear – esta vez en ejercicio de la acción pública de nulidad– cargos de inconstitucionalidad o ilegalidad respecto de los enunciados normativos analizados, pero con fundamento en problemas jurídicos distintos a los resueltos por el Consejo de Estado al momento de realizar el control inmediato de legalidad.³¹

55. Lo anterior guarda relación con la autonomía de este medio frente a otras acciones, lo cual significa su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos³².

2.3.3. Requisitos formales del acto administrativo

2.3.3.1. Marco normativo

56. El examen formal impone verificar que el acto administrativo cumpla con los requisitos consagrados en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011³³, encontrando en el *sub examine*:

2.3.3.1.1. Competencia y cumplimiento de los requisitos de forma en su expedición

57. Este presupuesto se configura por el ejercicio de las facultades que le es dable ejercer a un órgano o entidad en razón de los criterios material, territorial y temporal, advirtiéndose que la Resolución No. 00296 del 31 de julio de 2020 fue expedida por el Director de la Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS, en uso de las facultades que le confieren la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015, este último, adicionado por el Decreto 465 de 2020, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de concesiones de agua para la prestación del servicio público esencial de acueducto.

58. El análisis en punto de la competencia parte de considerar que las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades del orden nacional encargadas de ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental, siendo la máxima autoridad en el área de su jurisdicción.

³¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8.07.14., M.P. Danilo Rojas Betancourt, Rad.11001-03-15-000-2011-01127-00(CA). Reitera los siguientes pronunciamientos: 7.02.00; M.P. Alirio Eduardo Hernández Enríquez, Rad. CA-033; 20.10.09, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, Rad. 2009-00549; 9.12.09, M.P. Enrique Gil Botero, Rad 2009-00732.

³² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 31.05.11., M.P. Gerardo Arenas Monsalve, Rad. No. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA)

³³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8.07.14., M.P. Danilo Rojas Betancourt, 11001-03-15-000-2011-01127-00(CA)



59. Las funciones y potestades asignadas al Director General se encuentran contenidas en los artículos 28 y 29 de la primera ley citada, en virtud de los cuales es el representante legal y la primera autoridad ejecutiva de la entidad, correspondiéndole dirigir, coordinar y controlar las actividades de esta.

60. De conformidad con lo dispuesto por el numeral 7º del segundo artículo citado, el Director General podrá delegar en funcionarios de la entidad el ejercicio de algunas funciones, previa autorización del Consejo Directivo.

61. Finalmente, la competencia para expedir la resolución *sub examine* se sustentó en el Decreto Legislativo 491 de 2020, en el que se adoptaron medidas de urgencia, para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades y los particulares que cumplan funciones públicas y se tomaron 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, declarada por el Gobierno nacional.

62. Concretamente, se sustentó en lo dispuesto por el artículo 6º del referido decreto legislativo, precepto que es del siguiente tenor:

“Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. *Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.*

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.”

63. Igualmente, en desarrollo de este precepto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Circular No. 9 del 12 de abril de 2020, en la que realizó recomendaciones para su implementación en lo relacionado con los trámites administrativos a cargo de las Autoridades Ambientales del Sistema Nacional Ambiental SINA, dentro de las cuales se encuentran las Corporaciones Autónomas Regionales, relacionados con las políticas y aplicación de la normativa



en esta materia, de tal manera que cumpliera los fines y objetivos propuestos por el legislador extraordinario.

64. En esta oportunidad, el Ministerio competente en la materia fijó los parámetros bajo los cuales se debía dar aplicación al marco legal vigente en materia de permisos, concesiones, autorizaciones y licencias ambientales, precisando con fundamento en el decreto legislativo, que la suspensión de algunos trámites requería la expedición de un acto administrativo debidamente motivado, el cual cuando se refiriera a los trámites ambientales en curso solo procedería cuando no se hubiera practicado la visita técnica y esta resultara necesaria para continuar con el procedimiento.

65. Advirtió que se debía exceptuar de la suspensión de términos todo lo relacionado con las concesiones de agua para la prestación del servicio público de acueducto, por constituir este un servicio esencial para contener y evitar la propagación del COVID -19, a través de la provisión de agua potable para el lavado frecuente de manos y las labores de limpieza y desinfección de los hogares y áreas públicas.

2.3.3.1.2. Examen de la competencia en el caso concreto

66. En el *sub examine*, cabe recordar que el control de legalidad se está ejerciendo únicamente sobre los artículos cuarto, quinto, sexto y octavo de la Resolución 0296 del 31 de julio de 2020, dictada por el Director General de la CAS, por tratarse de las únicas medidas que superaron *ab initio* el estudio de los requisitos de procedibilidad de este medio de control.

67. Lo anterior impone estudiar la competencia del funcionario, con fundamento en el marco normativo expuesto en el acápite anterior, con respecto de cada una de las medidas, encontrando la Sala que dos de las disposiciones contienen, desde el punto de vista material, una delegación de la competencia en punto de las funciones del Director General de la CAS, para suspender términos en actuaciones administrativas a cargo de la entidad, esto es, las contenidas en los numerales cuarto y sexto.

2.3.3.1.2.1. Competencia para delegar la función de suspender términos, consagrada en el artículo cuarto de la resolución *sub examine*

68. La disposición contenida en el artículo cuatro precisa que “*Los jefes de las Subdirecciones y Regionales de la Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS podrán suspender total o parcialmente los términos de las actuaciones a su cargo, en todos o en algunos trámites, conforme al análisis que realicen de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación en concreto. También, podrán solicitar que la Dirección General adopte la suspensión de términos correspondiente, presentando el análisis, evaluación y justificación antes descritos.*”



69. Lo primero que advierte la Sala es que el precepto transcrito no establece directamente la suspensión de términos en algunas o en todas las actuaciones administrativas a cargo de la entidad, con fundamento en la habilitación consagrada en el artículo sexto del decreto legislativo objeto de desarrollo sino una delegación de la potestad radicada en el director de la entidad para hacerlo en aquellos eventos en los que no sea posible prestar el servicio a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, sin afectar el debido proceso de los intervinientes y sin que se haya garantizado el acceso de todos los usuarios a las plataformas tecnológicas de la entidad.

70. En efecto, en virtud del precepto, la potestad de suspender términos que se encuentra inicialmente radicada en cabeza del Director de la CAS se traslada, por decisión unilateral del mismo, a los subdirectores y regionales del organismo para que sean estos quienes la ejerzan, según la evaluación que realicen de los procedimientos a su cargo.

71. Tal contenido impone estudiar la figura jurídica de la delegación de competencia en sede administrativa y, concretamente, los requisitos de validez de la decisión contenida en el numeral cuarto del acto administrativo, de cara a la regulación establecida en la Ley 99 de 1993 que constituye la norma de superior jerarquía de carácter especial aplicable al *sub examine*.

72. Al respecto, se encuentra que la delegación de competencia es un instrumento jurídico *“mediante el cual un funcionario u organismo competente transfiere en forma específica y temporal a uno de sus subalternos una determinada atribución, siempre y cuando se encuentre legalmente facultado para ello”*³⁴. Mediante la delegación, el funcionario que es titular de una función -delegante- traslada el ejercicio a otro, para que la cumpla en nombre de aquel.

73. Esta figura está consagrada, como instrumento de la función administrativa, en los artículos 209³⁵ y 211³⁶ Constitucionales, y fue reglamentada por la Ley 489 de 1998 que, en su artículo 9º, faculta a las autoridades administrativas para transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores, esto es, a los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley y en los actos orgánicos respectivos.

74. Por su parte, el artículo 10 de esa misma normativa señala los requisitos para que proceda la delegación de funciones administrativas, a saber: i) que se

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 25.05.2000, M.P. Rafael Ostau de Lafont Pianeta, expediente 5518

³⁵ **“ARTÍCULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

³⁶ **“ARTÍCULO 211.** La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente.

La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios.”



realice por escrito; y *ii*) que se determine la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.

75. El artículo 11, consagra las funciones que no se pueden delegar, relacionando como tales: *i*) la expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley; *ii*) las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación; *iii*) las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación.

76. Para los directores de las Corporaciones Autónomas Regionales la facultad de delegación de competencia se encuentra especialmente consagrada en el numeral 7º del artículo 29 de la Ley 99 de 1993, que relaciona, entre las funciones del Director, la de *“Delegar en funcionarios de la entidad el ejercicio de algunas funciones, previa autorización del Consejo Directivo.”* (Negrillas y subrayas fuera de texto)

77. La norma jurídica anterior debe entenderse e interpretarse en relación con el literal h del artículo 27 de la ley citada, que consagra como función a cargo de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales la de *“Autorizar la delegación de funciones en la entidad.”*

78. Al abordar el caso concreto, la Sala advierte que ni en la resolución que se remitió para estudio de legalidad ni en los antecedentes del acto administrativo aparece acreditado que el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS hubiera autorizado expresamente al Director General de la entidad para realizar la delegación, en las subdirecciones y regionales, de la función consistente en suspender los términos de actuaciones administrativas a cargo de la entidad.

79. Como la competencia es un requisito de validez del acto administrativo, al tenor de lo dispuesto por el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, en el presente caso se trata de una delegación de la función de suspender términos que no cuenta con la autorización previa del Consejo Directivo de la entidad, por lo que el Director no quedó expresamente habilitado para realizarla, lo que conlleva a que el artículo deba ser declarado ilegal.

80. Adicionalmente, por cuanto la ausencia de la autorización previa legalmente consagrada implica igualmente la infracción de normas en las que debería fundarse -artículo 27 literal h) y artículo 28 numeral 7º de la Ley 99 de 1993- y por expedición irregular, en la medida en que se omitió un requisito necesario para su proferimiento, como lo es la autorización previa y expresa del Consejo Directivo de la entidad al director y representante legal de la misma.

2.3.3.1.2.2. Competencia para delegar en la Secretaría General y en la Oficina de Talento Humano, la función de implementar la medida extraordinaria de

**suspensión de términos, consagrada en el artículo sexto de la resolución sub examine**

81. El artículo sexto de la resolución, cuyo conocimiento se avocó en forma parcial, contiene la delegación por parte del Director General de la CAS de la facultad de implementar los procedimientos necesarios para garantizar el cumplimiento de las medidas adoptadas, en la Secretaría General y en la Oficina de Talento Humano. Este precepto se consideró controlable y por ende, se avocó el conocimiento, únicamente en cuanto a la implementación de las disposiciones consagradas en los artículos 4º y 5º, lo cual se dejó expreso en el auto genitor.

82. Siendo ello así, el análisis efectuado con respecto de la delegación de funciones, que en tratándose de Corporaciones Autónomas Regionales requiere la autorización previa del Consejo Directivo de la entidad, en virtud de lo dispuesto por la Ley 99 de 1993, como se examinó en el acápite anterior, aplica para esta disposición, debiendo correr la misma suerte que la anterior, en consideración a que esta transferencia de funciones radicadas en el Director, en punto de la suspensión de términos en actuaciones administrativas, tampoco resulta procedente sin el referido requisito de habilitación previa.

83. Al respecto, la Sala destaca que no se trata de las funciones propias de las referidas dependencias, toda vez, que la suspensión de términos con ocasión de las causas que dieron origen a la declaratoria de los Estados de excepción tiene un carácter extraordinario y derivan en forma directa de los decretos declarativos y del legislativo, objeto de desarrollo, encontrándose radicada en cabeza del Director General de la entidad y no de las dependencias señaladas.

84. En consecuencia, la Sala declarará la ilegalidad de la presente disposición, por contener una delegación de funciones en torno a la cual no concurren los requisitos de validez.

2.3.3.1.2.3. Competencia para expedir las normas consagradas en los artículos quinto y octavo

85. Con respecto de estas dos disposiciones, el Director General de la CAS tiene plena facultades para dictarlas, conforme con las normas de competencia que se estudiaron ampliamente en el numeral 2.3.3.1.1. del presente fallo y para ellas no requería autorización previa del máximo órgano de la Corporación.

86. En consideración a que únicamente estos dos preceptos superan el requisito de competencia y el tema relacionado con la vigencia de las disposiciones -artículo octavo- queda supeditado al análisis que se realice sobre los preceptos que contienen las medidas, el estudio subsiguiente se limitará al **artículo quinto**, en virtud de la cual la entidad decidió:

“DE LOS TRAMITES AMBIENTALES: De carácter temporal y hasta tanto dure la Declaratoria de emergencia por parte del Gobierno Nacional, esta



Autoridad Ambiental acoge en su totalidad y lo aplicable en la función ambiental y misional lo regulado en el Decreto 465 del 23 de marzo de 2020, y la Circular No. 9 de 12 de abril de 2020, los cuales forman parte integral del presente proveído.”

87. Los trámites ambientales a los que se refiere la norma corresponden, según los preceptos de superior jerarquía –Ley 99 de 1993, el Decreto No. 1076 de 2015 y Circular 9 del 12 de abril de 2020–, a los relacionados con permisos, autorizaciones, licencias ambientales, certificaciones, salvoconductos y demás instrumentos de control ambiental, consagrados en las normas especiales que regulan el sector.

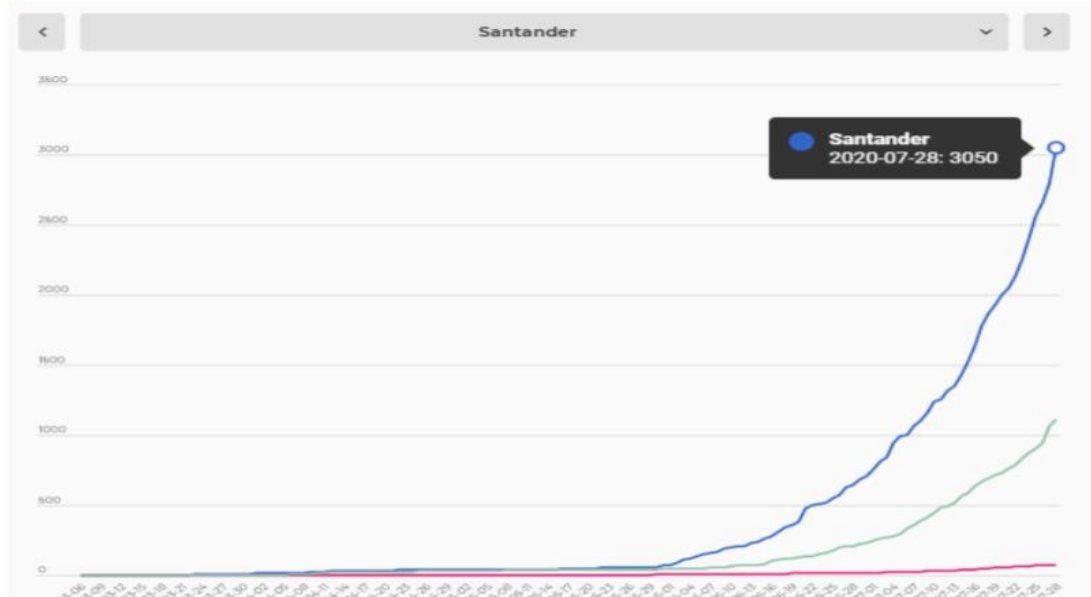
2.3.3.1.3. Formalidades del acto y cumplimiento de los requisitos para su expedición

88. La resolución *sub examine* se encuentra debidamente numerada, fechada - 00296 del 31 de julio de 2020- y firmada por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS y cumple estrictamente el criterio temporal, referido a que fue adoptada en vigencia del Estado de excepción, esto es, con posterioridad al 17 de marzo de 2020, fecha de la declaratoria mediante el Decreto No. 417 de 2020 y al 6 de mayo de 2020 que corresponde a la segunda declaratoria -Decreto 637- y en el acto se incluyó la motivación, con indicación de los supuestos fácticos y jurídicos que sustentan la decisión, así como una reseña completa de los antecedentes administrativos.

89. La motivación incluyó no solo la reseña de las normas expedidas con ocasión de la emergencia sino también presupuestos fácticos relacionados con la evolución de los casos en el departamento de Santander y en los municipios de la jurisdicción territorial de la CAS, que incluyen los siguientes datos estadísticos:



Que en Santander el 1 de junio de 2020 se presentaban 72 casos de COVID-19, situación que ha ido escalando a proporciones importantes, llegando a 754 casos el 1 de julio de 2020, 1239 casos el 10 de julio de 2020, 1998 casos para el 20 de julio de 2020, y 3050 casos para el 28 de julio de 2020, según se muestra en el siguiente gráfico¹.



2.3.3.1.3. Presupuesto referido a tratarse de un acto de carácter general, impersonal o abstracto

90. En consideración a que el estudio se está realizando sobre el artículo quinto, cuyo objeto de decisión lo constituyen los trámites ambientales y en ella se determinó “acoger” en su integridad lo dispuesto por el Decreto 465 del 23 de marzo de 2020 y la Circular No. 9 de 12 de abril de 2020, los cuales se integraron formalmente a la decisión, corresponde examinar la materia que regulan tales actos administrativos.

91. 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*”, fue expedido por el Gobierno nacional en este caso, integrado por el Presidente de la República y los Ministros de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Vivienda, Ciudad y Territorio y de Agricultura y Desarrollo Rural –artículo 115 Constitucional–, en ejercicio de las funciones que le confieren el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el Decreto Ley 2811 de 1974.

92. El Consejo de Estado, por intermedio de la Sala Diez Especial de Decisión, ejerció el control inmediato de legalidad sobre este decreto, en sentencia del 13 de agosto de 2020³⁷, en la que se resolvió:

³⁷ Consejo de Estado, Sala Diez (10) Especial de Decisión, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. 11001-03-15-000-2020-01058-00



“PRIMERO. - DECLARAR ajustados a derecho los artículos 1, 2, 5 (parágrafo transitorio 2), 7, 8 y 9 del Decreto 465 de 23 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República, con la firma de sus ministros de “Ambiente y Desarrollo Sostenible”, de “Vivienda, Ciudad y Territorio” y de “Agricultura y Desarrollo Rural”.

SEGUNDO.- CONDICIONAR LA LEGALIDAD del artículo 3° del Decreto 465 de 23 de marzo de 2020, en el entendido que los términos previstos en el Decreto 1076 de 2015 para el trámite de concesión de aguas, se entienden reducidos en una tercera parte, únicamente en la etapa del procedimiento administrativo cuyo trámite compete a las autoridades ambientales, es decir, la etapa final atinente a la expedición del acto administrativo que decide (a) la oposición u oposiciones si las hubiere y (b) si es procedente o no, otorgar la concesión solicitada, la cual ya no será de 15 días sino de 5 días, mientras se mantenga la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Esta determinación tendrá los siguientes efectos:

- (i) Los trámites surtidos durante la vigencia del mencionado decreto, y que hayan culminado con el otorgamiento de una concesión de aguas por parte de la Autoridad Ambiental, conservarán plenamente sus efectos jurídicos y su presunción de legalidad. (Efectos “ex nunc”).
- (ii) Los procedimientos iniciados, y que a la fecha de expedición de esta sentencia no hayan culminado su trámite, continuarán siendo diligenciados, pero con observancia de los parámetros fijados en la presente decisión. (Efectos “ex tunc”).

TERCERO. - DECLARAR LA NULIDAD del artículo 4° del Decreto 465 de 23 de marzo de 2020, con efectos “ex tunc”, es decir, retrotraídos a partir de la fecha de su expedición. Por lo tanto, las obras de perforación para prospección y exploración de aguas subterráneas que se encuentren en curso sin los debidos permisos de las autoridades ambientales, señalados en el Decreto 1076 de 2015, deberán ser suspendidas de manera inmediata, hasta que los interesados obtengan el permiso correspondiente, con el fin evitar posibles afectaciones al medio ambiente, de acuerdo con los artículos 79 y 80 constitucionales.

CUARTO. - DECLARAR LA NULIDAD de los artículos 5 (parágrafo transitorio 1), y 6 del Decreto 465 de 23 de marzo de 2020, con efectos “ex tunc”, es decir, desde la fecha de expedición del mencionado decreto. En tal virtud, las autoridades ambientales deberán realizar el cálculo y cobro de la tasa de utilización de aguas y la tasa retributiva por vertimientos puntuales, en los términos establecidos en el Decreto 1076 de 2015, para los tiempos de normalidad.”

93. Por su parte, la Circular No. 9 del 12 de abril de 2020 fue expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el fin de suministrar recomendaciones, entre otros, a las Corporaciones Autónomas Regionales, para la implementación del Decreto Legislativo No. 491 de 2020, en los trámites administrativos a cargo de las autoridades ambientales del Sistema Nacional Ambiental – SINA.

94. En el tema que guarda relación con el control que ejerce la Sala, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, consideró que, para garantizar la



adecuada aplicación de las políticas y regulaciones ambientales, las entidades del sector debían desarrollar el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 y adoptar, en el marco de sus competencias, las disposiciones específicas que les permitan garantizar la prestación de los servicios y la función pública a su cargo en materia ambiental.

95. En forma concreta, se recomendó que cada entidad expidiera un acto administrativo específico de suspensión de términos de acuerdo con las capacidades tecnológicas y con las restricciones derivadas del aislamiento preventivo en los territorios que comprendiera la jurisdicción territorial y, en el mismo, se tomaran, entre otras, las siguientes medidas:

96. En relación con los trámites ambientales en curso, durante el periodo de duración de la emergencia sanitaria, la Circular fijó las siguientes reglas:

a) Cuando se hubiera realizado visita técnica, se debía continuar con el trámite respectivo, en la fase en que se encontrara, utilizando para ello los medios virtuales disponibles.

b) Cuando no se hubiera practicado visita técnica y ésta resultara necesaria para continuar el trámite, previa justificación motivada, se debían suspender los términos en el estado en que se encuentre el respectivo proceso. Se exceptúan de esta suspensión los trámites relacionados con las concesiones de agua para la prestación del servicio público de acueducto.

c) Tratándose de solicitudes de modificación o cesión, los trámites respectivos deberán continuar en el estado en que se encuentren, a través de los medios digitales dispuestos para ello, siempre que no sea necesaria la práctica de visita técnica o ésta ya se hubiera realizado. En este caso también se debía dar aplicación a la excepción prevista en el literal anterior.

d) Los términos que se suspendieran se debían reanudar a partir del día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

97. Con respecto de los trámites ambientales nuevos, en la Circular se recomienda a las entidades a las cuales se encuentra dirigida, que en el acto administrativo que expidan para desarrollar el Decreto Legislativo No. 491 de 2020, informen sobre los medios virtuales a través de los cuales se recibirán y radicarán las nuevas solicitudes, los requisitos que se deben cumplir según las normas vigentes sobre la materia, la plataforma a través de la cual se deben presentar los anexos y, en caso de darle trámite a la solicitud, se debía evaluar si era posible continuarlo sin necesidad de practicar visita técnica, de no ser ello así, en cada proceso, previa justificación motivada, se podrían suspender los términos hasta tanto se supere la emergencia sanitaria.



98. La Circular contempló igualmente la recomendación encaminada a que las entidades, al expedir los actos administrativos correspondientes en materia de control y seguimiento de los permisos, concesiones, autorizaciones y licencias ambientales y demás instrumentos de control ambiental, pudieran suspender términos en aquellos casos en los que resultara imposible realizar las visitas técnicas de seguimiento, sin violar las medidas de aislamiento obligatorio decretadas y que se suspendan los términos para la presentación de informes que impliquen visitas, toma de muestras o recolección de información en campo.

99. Al respecto, se dispuso que *“el acto administrativo que se adopte o ajuste para atender los lineamientos del Decreto Legislativo 491 de 2020, deberá indicar que se suspenden los términos, plazos, condiciones y obligaciones ambientales, o requerimientos de información ordenados en autos, resoluciones, comunicaciones y en general actos administrativos particulares o generales, asociadas al desarrollo de actividades o el levantamiento de información que impliquen visitas de campo, toma de muestras, interacción presencial con comunidades y autoridades locales, consolidar, generar, reportar, diligenciar y entregar información a la respectiva autoridad ambiental competente.”*

100. En forma adicional a las recomendaciones sobre la suspensión de términos, la circular sugirió que se realizara la notificación en forma electrónica de las decisiones que se adoptaran en los procedimientos ambientales.

101. Siendo este el contenido de las disposiciones que la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS dispuso acoger en el artículo objeto de examen e incorporar como parte integral de la resolución, la Sala considera que se trata de una medida de carácter general, impersonal y abstracta, en atención a que se refiere a todos los trámites ambientales a cargo de la Corporación y no tiene la posibilidad de generar efectos particulares con respecto a un procedimiento o usuario individualmente considerado, encontrándose en consecuencia acreditado este requisito formal del acto.

2.3.3.1.4. Exigencia de haber sido dictado en ejercicio de funciones administrativas

102. El artículo quinto de la resolución fue expedido en ejercicio de funciones administrativas asignadas al Director de la Corporación Autónoma de Santander, en virtud de lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley 99 de 1993 que lo faculta para dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad y ejecutar las políticas, planes y programas sobre medio ambiente y dirigir las funciones que como máxima autoridad ambiental en el territorio de su jurisdicción le corresponden.

103. Corroboró lo anterior lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2015 que les otorga a las Corporaciones Autónomas Regionales funciones de control y máxima autoridad de policía en materia ambiental.

2.3.3.1.5. Exigencia de haber sido dictado en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el Estado de excepción





104. Los artículos 136 de la Ley 1437 de 2011 y 20 de la Ley 137 de 1994 exigen como requisito *sine qua non* para la procedencia del control inmediato de legalidad que el acto administrativo constituya el desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los Estados de excepción.

105. Sobre el cumplimiento de este requisito, la Sala considera que le asiste razón a la representante del Ministerio Público cuando afirma que el artículo quinto de la resolución real y materialmente no desarrolla alguno de los decretos legislativos dictados durante el Estado de excepción ni contiene disposiciones nuevas que puedan ser contraladas en el *sub examine*.

106. En efecto, el precepto se limita a expresar que “acoge” lo dispuesto en el Decreto 465 de 2020, cuyo contenido fue ampliamente expuesto en precedencia, el cual fue sometido a control inmediato de legalidad por el Consejo de Estado y decidido por la Sala Especial Diez de Decisión en la sentencia del 13 de agosto de 2020, en la que se declaró la validez de algunas disposiciones, la nulidad de otras y la legalidad condicionada de algunas medidas concretas contenidas en el mismo, según se transcribió en el numeral 92 del presente fallo, de tal manera que sobre la incorporación pretendida ningún pronunciamiento es dable realizar en este fallo, pues esta Sala no tendría competencia examinar la legalidad de una disposición que ya fue sometida a control y decidida en fallo ejecutoriado.

107. En ese orden, resulta evidente que el artículo quinto de la resolución no solo no desarrolla el Decreto 465 de 2020, que es de naturaleza ordinaria, sino que su incorporación resultaba innecesaria, en la medida en que era aplicable a la entidad por su naturaleza jurídica, por pertenecer al SINA y por las funciones que le corresponde ejecutar, como igualmente resultaban vinculantes para ella las consideraciones que realizó el Consejo de Estado en sentencia ejecutoriada que hizo tránsito a cosa juzgada, para que su aplicación se efectúe conforme a la Constitución y la Ley.

108. Con respecto a la aplicación de la Circular No. 9 del 12 de abril de 2020, además de que su examen de la legalidad escapa a la órbita de competencia de esta Sala Especial de Decisión, en tanto su conocimiento no fue objeto del auto por medio del cual se dio inicio al proceso de la referencia, lo cierto es que lo que en ella se recomendaba, entre otras, a las Corporaciones Autónomas Regionales, era que estas expidieran los actos administrativos, debidamente motivados, en los que determinaran los trámites que resultaba necesario suspender de conformidad con la teleología del artículo 6º del Decreto Legislativo No. 491 de 2020 que ello se motivara en debida forma en relación con el estado procesal de la cada uno de acuerdo a si se había o no practicado la visita técnica que requiere la presencia de los funcionarios contratistas y usuarios y no que se “acogieran” *in genere* las recomendaciones para todos los trámites ambientales a cargo de la entidad, sin que se efectuara la motivación fáctica y jurídica, de acuerdo con las especiales circunstancias de cada entidad y cada procedimiento administrativo en particular.



109. Lo anterior conduce a concluir sin hesitación alguna que la decisión de “acoger” lo dispuesto en la circular e “incorporar” esta al acto administrativo no puede entenderse como el desarrollo del decreto legislativo No. 491 de 2020, en tanto no se dispone y precisa una medida de suspensión de términos en todos o en algunos procedimientos administrativos a cargo de la entidad que sería lo único que podría entenderse como cumplimiento del requisito de “desarrollar”, que implica darle alcance en el caso concreto, establecerlo para determinados procedimientos, previo el lleno de una carga argumentativa suficiente del porqué es necesario en determinados trámites, previo juicio de proporcionalidad en garantía del debido proceso constitucional, como derecho fundamental protegido por el legislador extraordinario.

110. Se reitera entonces que, como lo destaca el Ministerio Público, la mención e incorporación de estas dos disposiciones en el artículo quinto de la Resolución 00296 de 2020 no solo no implica la adopción de una medida administrativa sino que no resultaba necesaria, toda vez que las mismas, por la naturaleza de la CAS y del cargo de Director General de dicha corporación, le eran aplicables en su totalidad desde el mismo momento en que fueron expedidas y quedaron condicionadas a las decisiones que sobre ellas adoptó el Consejo de Estado.

111. Lo anterior conduce al incumplimiento del requisito objeto de estudio bajo el presente acápite, en tanto el precepto no constituye desarrollo de decreto legislativo alguno, lo cual implica que se deba declarar la improcedencia del medio de control, por lo que, adicionalmente, no resulta necesario examinar el artículo octavo que se refiere a la vigencia de las disposiciones ni los requisitos materiales.

2.4. Conclusiones

112. El examen de los artículos con respecto a los cuales se ejerció el control inmediato y automático de legalidad conduce a concluir que:

i) Las medidas contenidas en los artículos cuarto y sexto de la disposición no cumplen con los requisitos de validez referidos a la competencia, el respeto de las normas de superior jerarquía en las que debían fundarse y la expedición de acuerdo con estas, por cuanto contienen una delegación de funciones radicadas en cabeza del Director de la entidad que no le era dable delegar, sin autorización expresa del Consejo Directivo de la CAS.

ii) El artículo quinto del acto administrativo *sub examine* no cumple el requisito formal establecido en los artículos 136 de la Ley 1437 de 2011 y 20 de la Ley 137 de 1994, que exigen que el precepto desarrolle algún decreto legislativo dictado durante el Estado de excepción, toda vez que se limita a “acoger” lo establecido en un decreto ordinario y una circular y a incorporar estas a la disposición, medidas que no son objeto del presente proceso, sin que contengan una disposición nueva sobre la cual pueda recaer el examen de legalidad, lo cual torna improcedente el medio de control sobre el artículo en cuestión.



II. DECISIÓN

En mérito a lo expuesto, la Sala Veintisiete (27) Especial de Decisión de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR la **ilegalidad** de los artículos **cuarto** y **sexto** de la Resolución No. 00296 del 31 de julio de 2020, dictada por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad con respecto al artículo quinto de la Resolución No. 00296 del 31 de julio de 2020, por no ser pasible de este medio de control.

TERCERO: ADVIÉRTASE que la presente decisión no enerva la posibilidad de que la resolución objeto de control sea demandada en ejercicio del respectivo medio de control, por razones jurídicas distintas de las que quedaron consignadas en esta providencia.

CUARTO: NOTIFÍQUESE esta providencia al Director de la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS y a la Procuraduría General de la Nación, en los términos del artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

QUINTO: PUBLÍQUESE esta providencia en la página web del Consejo de Estado.

CÓPIESE, PUBLÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y ARCHÍVESE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

MARÍA ADRIANA MARÍN

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.