

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN 695 DEL 24 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ – CORPOBOYACÁ/ SUSPENSIÓN DE TRÁMITES ADMINISTRATIVOS / REQUISITOS DE FORMA - Cumplimiento

La Sala considera que el Director General de la Corporación Autónoma de Boyacá tiene competencia, como primera autoridad ejecutiva y en cumplimiento de su función de dirección, para expedir la Resolución objeto de control, pues las materias sobre las que dispuso la suspensión de términos son de su resorte, como quedó visto. Por otra parte, de la lectura de la Resolución examinada, se observa que el acto administrativo contiene los datos necesarios para su identificación, esto es, el número, la fecha, el nombre, cargo y firma de quien lo expide y las normas que lo facultan. También contiene la motivación y las disposiciones que se adoptan, es decir, cumple con las exigencias de validez formal para este tipo de actos.

FUENTE FORMAL : DECRETO LEGISLATIVO 417 DE 2020 / DECRETO 457 DE 2020/ LEY 99 DE 1993 / LEY 734 DE 2000

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 695 DEL 24 DE MARZO DE 2020. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN 695 DEL 24 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ – CORPOBOYACÁ- Desarrolla un decreto de estado de excepción así no se invoque como fundamento de su expedición / SUSPENSIÓN DE TRÁMITES ADMINISTRATIVOS / CONEXIDAD / CONGRUENCIA / PROPORCIONALIDAD

El propósito expuesto en el acto objeto de control de brindar garantía al debido proceso, al derecho de defensa y al de contradicción que le asiste a los interesados, así como evitar traumatismos en la gestión a cargo de la entidad, tiene relación directa con la medida de suspender los términos en los procesos señalados en el artículo primero de la Resolución 695, pues la limitación de la movilidad o libre circulación de todos los residentes en el territorio nacional, no solo en virtud del aislamiento ordenado por el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, sino como una verdadera medida de contención del Virus, implica la imposibilidad para los sujetos interesados de estar atentos al estado de sus procesos, de pronto con la eventualidad del vencimiento de algún término para ejercer su derecho de defensa o contradicción, de no adoptarse esta medida. En efecto, la suspensión temporal o transitoria de los términos de los procesos señalados, garantiza tanto para la entidad como para los administrados, en condiciones de igualdad, que ninguna de las partes se beneficie o tenga algún provecho de la situación de crisis generada por la pandemia, situación que se agravaría al no tomar la medida, obligando tanto a los funcionarios de la entidad que sustancian y fallan tales procesos, como a los interesados, a concurrir a la entidad para evitar el vencimiento de términos, so pena de incurrir en una falta disciplinaria o de perder el proceso por falta de defensa técnica. Además, la disposición de incorporar copia de esta resolución a todos los procesos de cobro persuasivo y coactivo, y disciplinarios, que se encuentran en trámite, cumple con los principios de publicidad, transparencia y coordinación, previstos en el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (...) la Resolución objeto de control no corresponde a

una estrategia laboral, se trata de una verdadera medida de carácter general en ejercicio de una función administrativa y tomada en desarrollo del Estado de Emergencia declarado por el Presidente de la República, mediante el Decreto 417 de 2020. En segundo lugar, el acto no pierde tal naturaleza por el hecho que, en sus considerandos, invoque, como fundamento, otro tipo de disposiciones que no corresponden a Decretos Legislativos del estado de excepción (...) la Sala considera que las medidas transitorias tomadas por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - Corpoboyacá, mediante la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020, guardan conexidad, consonancia y proporcionalidad con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado, mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario y que las disposiciones de la mencionada Resolución se encuentran conforme con el ordenamiento jurídico analizado en esta providencia. **NOTA DE RELATORÍA:** Con aclaración de voto de los magistrados Carlos Enrique Moreno Rubio, Hernando Sánchez Sánchez y Martín Bermúdez Muñoz

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Características

Este control inmediato de legalidad tiene, básicamente, como principales características que: (i) es inmediato y oficioso, pues es un proceso judicial automático, en el que no se requiere el derecho de acción, adelantado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tanto a nivel territorial por los tribunales administrativos (artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) como a nivel nacional, por el Consejo de Estado; (ii) recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa adoptadas en desarrollo de los estados de excepción; (iii) no se requiere de la publicación del acto, basta su expedición; (iv) durante su trámite no se suspende la ejecución del acto, es decir, este sigue produciendo efectos; y (v) es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que la atañen, esto es, la conexidad y proporcionalidad de las medidas que dicta el acto con las causas que le dieron origen; además, incluye la revisión de aspectos formales, es decir, los requisitos para su expedición, como competencia y formalidades. **NOTA DE RELATORÍA:** Sobre las características del control inmediato de legalidad, ver: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de enero de 2003, Exp. 2002-0949 (CA-004) M.P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 151 / LEY 137 de 1994 / LEY 1437 DE 2011 (CPACA)- ARTÍCULO 111 NUMERAL 8 / ACUERDO NO. 080 DE 2019 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 152 LITERAL E / LEY 1437 DE 2011 (CPACA)- ARTÍCULO 136 /

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Alcance

El examen integral del acto objeto de control incluye los aspectos de forma y de fondo de las medidas adoptadas, no solo frente a la norma que las fundamenta, sino de cualquier norma que sea superior; sin embargo, su naturaleza oficiosa, no significa que el estudio deba abarcar todo el universo de posibles quebrantamientos del ordenamiento superior; de allí que la sentencia que decide este control inmediato tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque, en un futuro, frente a las cuestiones que no fueron analizadas, pueden ser objeto de reproche judicial por medio de una demanda de simple nulidad. Este análisis comprende si las medidas tomadas por la autoridad administrativa son conexas y

razonables respecto de las causas que les dieron origen, es decir, si para desarrollar las medidas del estado de excepción, el acto desborda el propósito de la emergencia o si limita de manera grave, arbitraria e injustificadamente los derechos y libertades de las personas o si existen medidas menos lesivas para los mismos.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Autonomía / CONTROL DE LEGALIDAD DE LEGALIDAD - Procede incluso ante la declaración de la inconstitucionalidad del decreto legislativo que declaró el estado de excepción

[El] control inmediato de legalidad es autónomo, pues, en primer término, no depende que la Corte Constitucional se haya pronunciado primero respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que decretan o desarrollan el estado de emergencia, sin perjuicio de que deba estarse a los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se profirió, o para cuando se profiera; y, en segundo lugar, aun cuando el decreto legislativo haya sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, debe efectuarse en todo caso el control de legalidad de las medidas generales dictadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los mismos, para comprobar su legalidad durante el tiempo que produjo efectos. **NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la autonomía del control inmediato de legalidad, C de E, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias a-010 de enero 26 de 1999, ca-013 de febrero 2 de 1999, ca-009 de febrero 23 de 1999, ca-020 de agosto 24 de 1999 y ca-004 de enero 28 de 2003.

ESTADOS DE EXCEPCIÓN / ESTADO DE EXCEPCIÓN DE GUERRA EXTERIOR - Finalidad / ESTADO EXCEPCIÓN DE CONMOCIÓN EXTERIOR – Causa / ESTADO DE EXCEPCIÓN POR EMERGENCIA - Perturbación del orden económico, social o ecológico que constituya grave calamidad pública/ ESTADO DE EXCEPCIÓN – Término / DECRETO LEGISLATIVO DE DECLARACIÓN DE ESTADO DE EXCEPCIÓN – Requisitos

La Carta Política, en sus artículos 212, 213 y 215, permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción, estos son: de guerra exterior, de conmoción interior y de emergencia. El estado de guerra exterior, como su nombre lo indica, tiene como propósito repeler una agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad. El estado de conmoción interior tiene como causa la grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía. El estado de emergencia, previsto en el artículo 215 Superior, obedece a hechos distintos de los previstos en los dos estados de excepción anteriores y que *“perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública”*. El periodo de su duración debe ser hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Su declaración debe ser motivada y se podrán dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, además, estos decretos deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, pudiendo establecer, de manera transitoria nuevos tributos o modificar los existentes. La revisión obligatoria e inmediata de los Decretos Legislativos que se dicten en uso de las facultades a que se refieren los artículos 212, 213 y 215 está atribuida a la

Corte Constitucional (artículos 214, numeral 6, 215, parágrafo y 241, numeral 7, de la Constitución Política).

FUENTE FORMAL : CONSTITUCIÓN POLÍTICA- ARTÍCULO 212 /
CONSTITUCIÓN POLÍTICA- ARTÍCULO 212 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA-
ARTÍCULO 215

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA SEGUNDA ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01013-00(CA)

**Actor: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ -
CORPOBOYACÁ**

Demandado: RESOLUCIÓN 695 DEL 24 DE MARZO DE 2020

Asunto: Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020 expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ.

Decisión: FALLO

1. La Sala Especial de Decisión 2 decide el Control Inmediato de Legalidad de la **Resolución 695 del 24 de marzo de 2020** expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ *"POR MEDIO DE LA CUAL SE SUSPENDEN DE MANERA TEMPORAL LOS TÉRMINOS DE ALGUNOS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*.

ANTECEDENTES

2. El **7 de enero de 2020** la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y lo declaró emergencia de salud pública de importancia internacional.

3. El **6 de marzo de 2020** el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional.

4. El **11 de marzo de 2020** la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, por la presencia en más de 114 países, de todos los continentes.

5. En virtud de ello, y debiéndose *“adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, complementarias a las dictadas mediante la Resolución 380 de 2020, así como disponer de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentar la pandemia”* el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, declaró *“la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada”*; en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

6. En virtud de lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política, y considerando la evidente situación repentina e inesperada en la que se encuentra el país *“que afecta de manera grave el orden económico y social por hechos absolutamente imprevisibles y sobrevinientes que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional, siendo necesario acudir al mecanismo contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política, además que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política”*, el **17 de marzo de 2020**, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, mediante **Decreto Legislativo 417** Declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia y señaló que, mediante decretos legislativos, adoptaría las medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, con el fin de fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis en todos los ámbitos o sectores de la vida nacional, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19.

7. Por reparto efectuado por la Secretaría General de la Corporación, correspondió el conocimiento del control inmediato de legalidad de la **Resolución 695 del 24 de marzo de 2020** expedida por el Director General de la **Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ** *“POR MEDIO DE LA CUAL SE*

SUSPENDEN DE MANERA TEMPORAL LOS TÉRMINOS DE ALGUNOS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". En su parte resolutive dispuso:

**"RESOLUCIÓN No. 695
(24 - MARZO - 2020)**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE SUSPENDEN DE MANERA TEMPORAL
LOS TÉRMINOS DE ALGUNOS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS
Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

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

[...]

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. SUSPENDER TÉRMINOS de las siguientes actuaciones administrativas que adelantan la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACA, así:

- Cobro Persuasivo
- Procesos administrativos de cobro coactivo
- Procesos disciplinarios.
- Entrega y cobro de depósitos judiciales.

Parágrafo: La suspensión de términos aplica para todos los procesos de cobro persuasivo y coactivo, procesos disciplinarios, así como el trámite de entrega y cobro de depósitos judiciales, que se encuentren en curso o pendientes de realización.

ARTÍCULO SEGUNDO: Incorporar copia de la presente resolución a todos procesos de cobro persuasivo y coactivo, procesos disciplinarios que se encuentran en trámite en la Corporación Autónoma Regional de Boyacá.

ARTÍCULO TERCERO: La suspensión de los términos regirá desde el día 24 de marzo de 2020 hasta el 12 de abril de 2020.

ARTÍCULO CUARTO: De acuerdo a lo establecido en el artículo 90 de la resolución 1457 de 2005, la presente resolución se divulgará por la página Web de la Entidad, como medio que garantiza su conocimiento por parte de los usuarios.

ARTÍCULO QUINTO: Al término del plazo contemplado en el artículo tercero, se expedirán las decisiones sobre la continuidad de las medidas.

ARTÍCULO SEXTO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y contra la misma no procede recurso alguno.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Tunja, a los veinticuatro (24) días del mes de marzo de 2020.

HERMAN ESTIFF AMAYA TÉLLEZ
Director General"

8. El magistrado sustanciador, a quien le correspondió por reparto el control inmediato de legalidad de la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020, por auto del 3 de abril de 2020, le impartió el trámite previsto en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

9. Efectuadas las notificaciones de rigor al Director General de la Corporación Autónoma de Boyacá- Corpoboyacá, al Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa y publicado el aviso en la Secretaría General de esta Corporación, por el término de diez (10) días, se recibieron las siguientes intervenciones.

INTERVENCIONES

10. En el presente proceso solo intervino el **Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ**, Herman Esttif Amaya Téllez, quien, mediante escrito radicado el 24 de abril de 2020, se pronuncia sobre la legalidad de la Resolución enjuiciada y luego de señalar el marco jurídico expedido en el ámbito nacional y departamental en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Presidente de la República en todo el territorio nacional y por el término de 30 días calendario, así como el fundamento normativo de la Corporación Autónoma Regional, como autoridad ambiental, explica que los aspectos regulados por la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020 corresponden al desarrollo de las funciones de la entidad, siguen los lineamientos dados por el Gobierno Nacional y acogen lo resuelto por las autoridades departamentales y locales.

11. Precisa que, en ejercicio de sus funciones como autoridad ambiental, mediante la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020, ordena una suspensión de términos dentro de los procesos administrativos de (i) cobro coactivo, (ii) disciplinarios y (iii) entrega y cobro de depósitos judiciales, que se encuentren en curso en la Corporación, desde su promulgación hasta del 12 de abril de 2020, así como informar de ello a los ciudadanos.

12. Que la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020 cumple con los requisitos para que sea declarada legal, conforme lo dispone los artículos 136 y 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y según la jurisprudencia, estos son: (i) que se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico; y, (ii) que las disposiciones contenidas no limiten en modo alguno los

derechos fundamentales de las personas o afecten el núcleo esencial de otros derechos.

13. Sobre el primero, indicó que la Resolución controlada no vulnera el ordenamiento jurídico, ni los límites determinados por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo N° 417 del 17 de marzo de 2020, por el contrario, guarda completa conexidad con él. Que se tuvieron en cuenta los aspectos jurídicos y las necesidades planteadas en el Decreto Departamental No. 180 de 2020 y que su expedición obedeció al desarrollo práctico de los lineamientos que se dieron, obrando como garante de sus administrados, pues al suspender los términos correspondientes a los procesos administrativos señalados, se tuvo en cuenta que se vería afectada la movilidad no solo de los trabajadores sino del personal ajeno a la Corporación que le asiste un interés directo en tales procedimientos y que podrían verse afectados por las decisiones que tome la entidad en el marco de sus funciones.

14. Sobre el segundo, indica que la Resolución, precisamente, se expidió en garantía de los derechos fundamentales de aquellos que se encuentran inmersos en el curso de un proceso administrativo de cobro coactivo, disciplinario o los que hacen referencia a la entrega y cobro de depósitos judiciales adelantados en la entidad, esencialmente, en salvaguarda de los derechos al debido proceso, a la igualdad, transparencia y de acceso a la justicia, comoquiera que la suspensión opera para todas las partes intervinientes en los procesos, pues la reducción en la posibilidad de movilización y desplazamiento dificulta el acceso y revisión física de los expedientes, así como la práctica de pruebas, de manera que debía tomarse una medida preventiva adecuada y ordenar la suspensión de términos. Que también se garantiza la publicidad de tal decisión, pues se informa a la comunidad sobre dicha medida y su límite temporal, lo cual evidencia el respeto de los derechos fundamentales al debido proceso, imparcialidad, buena fe, publicidad, transparencia, coordinación y eficacia entre otros.

15. Como soporte normativo del acto controlado, allegó los siguientes documentos: el Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Decreto Departamental No. 180 de 2020, las Resoluciones Nos. 385 del 12 de marzo de 2020, 407 del 13 de marzo de 2020 y 672 del 16 de marzo de 2020 de Corpoboyacá y los Decretos 418 y 420, 196 del 23 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo 2020 y 201 del 24 de marzo de 2020.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

16. La **Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado**, el 23 de abril de 2020, presenta concepto en el proceso de la referencia y solicita que se rechace el medio de control inmediato de legalidad sobre la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020, pues aunque se cumplen con algunas condiciones previstas en el artículo 20 de la ley 137 de 1994 y se cita en su parte motiva el Decreto 417 de 2020, no desarrolla en realidad ningún decreto legislativo, sino que corresponde al ejercicio de las competencias definidas en el ordenamiento jurídico en condiciones de normalidad.

17. Que el propósito del acto es cumplir con el aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional en el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, pues está dirigido a los servidores y contratistas de CORPOBOYACÁ, con la finalidad de brindar protección a su salud, al empleo y a la actividad productiva y ejercer prevención y control sanitario para evitar la propagación del Covid-19 y de impulsar al máximo la prestación del servicio institucional.

18. Explica que, si no se hubiera expedido dicho decreto presidencial y la Resolución 385 de 2020, en la que, precisamente, dispuso que los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas implementaran estrategias laborales y administrativas que contuvieran y previnieran el contagio del coronavirus entre sus colaboradores, el acto bajo análisis no se hubiese proferido o habría carecido de fundamento jurídico y fáctico.

19. Adicionalmente, considera que, aunque pueda pensarse que existe una conexidad entre la Resolución enjuiciada y el Decreto 417 de 2020, ello no es lógico, porque, según la tesis de los últimos pronunciamientos del Consejo de Estado, es un requisito *sine qua non* para el control inmediato de legalidad, que los actos administrativos deban referirse a los decretos legislativos que hayan desarrollado el estado de excepción, y si bien en la resolución se invoca el Decreto 417 de 2020, basta la lectura de la Resolución para advertir que todas las medidas adoptadas fueron establecidas en función del aislamiento preventivo obligatorio y de la restricción a la movilidad, por lo tanto, el Decreto 417 de 2020 no fue verdaderamente el sustento para su expedición y validez.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia

20. El artículo 111, numeral 8, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que corresponde a 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.

21. El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia, dispone que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

22. En término similares, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, **de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.**

23. Por su parte, el artículo 107 ibídem creó en el Consejo de Estado las salas especiales de decisión, encargadas de conocer los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que esta les encomiende, salvo los procesos de pérdida de investidura y de nulidad por inconstitucionalidad.

24. Ahora bien, el artículo 29 del Acuerdo No. 080 de 2019, que compiló el Reglamento Interno del Consejo de Estado, enuncia los asuntos de competencia de la Sala Plena Contencioso Administrativo, que deben ser decididos por las

Salas Especiales de Decisión, entre estos, “3. Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo”.

25. En virtud de esta atribución, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, en sesión virtual No. 10 realizada el 1 de abril de 2020, según Acta No. 9 de la misma fecha, decidió, de conformidad con los artículos 107, inciso 4, 111, numeral 8, y 185 del del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 23, 29-3 y 42 del Acuerdo 080 de 2019, asignar los controles inmediatos de legalidad a las Salas Especiales de Decisión. En consecuencia, esta Sala Especial de Decisión tiene competencia para decidir el control inmediato de legalidad.

Problema Jurídico

26. Corresponde a esta Sala Especial de Decisión establecer si la Resolución No. 695 del 24 de marzo de 2020 dictada por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ, se encuentra conforme, en sus aspectos formal y material, con las normas superiores que directamente le sirvieron de fundamento y con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción que dio lugar a su expedición. En este sentido, la Sala abordará el siguiente estudio: (i) Objeto y características del medio de control inmediato de legalidad; (ii) el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Presidente de la República y las medidas que se han tomado y que son relevantes para la decisión del presente caso; y (iii) estudio del caso concreto.

Resolución al problema jurídico

(i) Objeto y características del control inmediato de legalidad

27. El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia, conforme con el artículo 152 literal e) de la Constitución Política, dispone que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

28. De la anterior disposición se observa que este control inmediato de legalidad tiene, básicamente, como principales características que: (i) es inmediato y oficioso, pues es un proceso judicial automático, en el que no se requiere el derecho de acción, adelantado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tanto a nivel territorial por los tribunales administrativos (artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) como a nivel nacional, por el Consejo de Estado; (ii) recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa adoptadas en desarrollo de los estados de excepción; (iii) no se requiere de la publicación del acto, basta su expedición; (iv) durante su trámite no se suspende la ejecución del acto, es decir, este sigue produciendo efectos; y (v) es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que la atañen, esto es, la conexidad y proporcionalidad de las medidas que dicta el acto con las causas que le dieron origen¹; además, incluye la revisión de aspectos formales, es decir, los requisitos para su expedición, como competencia y formalidades².

29. Sobre el alcance de este medio de control y su integralidad, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 23 de noviembre de 2003 expuso las siguientes consideraciones:

“El control inmediato, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. Se debe, pues, analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Asimismo, se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional.

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

La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución),

¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 16 de junio de 2009, Rad. 2009-00305. M.P. Dr. Enrique Gil Botero.

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de enero de 2003, Exp. 2002-0949 (CA-004) M.P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.

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

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

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

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma”³.

30. De acuerdo con lo anterior, el examen integral del acto objeto de control incluye los aspectos de forma y de fondo de las medidas adoptadas, no solo frente a la norma que las fundamenta, sino de cualquier norma que sea superior; sin embargo, su naturaleza oficiosa, no significa que el estudio deba abarcar todo el universo de posibles quebrantamientos del ordenamiento superior; de allí que la sentencia que decide este control inmediato tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque, en un futuro, frente a las cuestiones que no fueron analizadas, pueden ser objeto de reproche judicial por medio de una demanda de simple nulidad.

31. Este análisis comprende si las medidas tomadas por la autoridad administrativa son conexas y razonables respecto de las causas que les dieron origen, es decir, si para desarrollar las medidas del estado de excepción, el acto desborda el propósito de la emergencia o si limita de manera grave, arbitraria e

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Exp. 2010-00196 CA M.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio

injustificadamente los derechos y libertades de las personas o si existen medidas menos lesivas para los mismos.

32. Y es que la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, Ley 137 de 1994, en sus artículos 4, 5, 6, 7 y 8, señala cuales son los derechos que durante un estado de excepción no se pueden tocar o afectar y cuáles son los límites que se permiten a los derechos constitucionales, por lo tanto, las medidas que las autoridades administrativas expidan en desarrollo de los decretos legislativos que declaren o se dicten en un estado de excepción deben respetar igualmente estas prohibiciones.

33. Los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 de la Ley 137 de 1994, disponen:

“ARTÍCULO 4o. DERECHOS INTANGIBLES. <Aparte tachado derogado por el Acto Legislativo 1 de 1997> De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y ~~el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.~~ (aparte tachado derogado en virtud de la expedición del Acto Legislativo 1 de 1997, que modificó el artículo 35 de la Constitución Política).

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados.

PARÁGRAFO 1o. GARANTÍA DE LA LIBRE Y PACÍFICA ACTIVIDAD POLÍTICA. Los derechos a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellas, a participar en sus actividades legítimas y a hacer oposición, podrán ser ejercidos libremente dentro del respeto a la Constitución Política y sin recurrir a ninguna forma de violencia.

PARAGRAFO 2o. Para asegurar la efectividad del derecho a la paz, en ejercicio de las facultades derivadas del Estado de Conmoción Interior, se podrán expedir medidas exceptivas encaminadas a facilitar la reincorporación de delincuentes políticos a la vida civil y para remover obstáculos de índole administrativa, presupuestal o jurídica.

ARTÍCULO 5o. PROHIBICIÓN DE SUSPENDER DERECHOS. Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación, de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 6o. AUSENCIA DE REGULACIÓN. En caso que sea necesario limitar el ejercicio de algún derecho no intangible, no tratado en la presente ley, no se podrá afectar su núcleo esencial y se deberán establecer garantías y controles para su ejercicio.

ARTÍCULO 7o. VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración.

Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.

ARTÍCULO 8o. JUSTIFICACIÓN EXPRESA DE LA LIMITACIÓN DEL DERECHO. Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias”.

34. Ahora bien, también es importante precisar que este control inmediato de legalidad es autónomo, pues, en primer término, no depende que la Corte Constitucional se haya pronunciado primero respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que decretan o desarrollan el estado de emergencia, sin perjuicio de que deba estarse a los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se profirió, o para cuando se profiera⁴; y, en segundo lugar, aun cuando el decreto legislativo haya sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, debe efectuarse en todo caso el control de legalidad de las medidas generales dictadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los mismos, para comprobar su legalidad durante el tiempo que produjo efectos.

(ii) El Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Presidente de la República y las medidas que se han tomado y son relevantes para la decisión del presente caso

35. La Carta Política, en sus artículos 212, 213 y 215, permite al Presidente de la

⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias A-010 de enero 26 de 1999, CA-013 de febrero 2 de 1999, CA-009 de febrero 23 de 1999, CA-020 de agosto 24 de 1999 y CA-004 de enero 28 de 2003.

República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción, estos son: de guerra exterior, de conmoción interior y de emergencia. El estado de guerra exterior, como su nombre lo indica, tiene como propósito repeler una agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad. El estado de conmoción interior tiene como causa la grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía.

36. El estado de emergencia, previsto en el artículo 215 Superior, obedece a hechos distintos de los previstos en los dos estados de excepción anteriores y que *“perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública”*. El periodo de su duración debe ser hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Su declaración debe ser motivada y se podrán dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, además, estos decretos deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, pudiendo establecer, de manera transitoria nuevos tributos o modificar los existentes. La revisión obligatoria e inmediata de los Decretos Legislativos que se dicten en uso de las facultades a que se refieren los artículos 212, 213 y 215 está atribuida a la Corte Constitucional (artículos 214, numeral 6, 215, parágrafo y 241, numeral 7, de la Constitución Política).

37. Como se señaló en los antecedentes de esta providencia, teniendo como antecedentes la declaratoria, el 11 de marzo de 2020, por parte de la Organización Mundial de la Salud – OMS del brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia (propagación mundial de una nueva enfermedad, según definición de la OMS), el **17 de marzo de 2020**, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, mediante **Decreto Legislativo 417**, decidió:

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

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

***Artículo 3.** El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además*

de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Artículo 4. *El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.*

38. la declaratoria del Estado de Emergencia, mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, tuvo como **presupuestos fácticos**, los siguientes:

- (i) **La salud pública**, referida a la situación nacional y mundial de la pandemia de COVID-19 y que, frente a ese escenario, según la OMS, se requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas. Se tuvo en cuenta la proyección estimada de costos de las atenciones en salud, de las incapacidades, de la necesidad de incrementar la oferta de las unidades de cuidado intensivo de adultos, advirtiendo que no se tenía en cuenta: “1) las comorbilidades, las cuales pueden corresponder a un 44% de costo adicional entre los pacientes críticos, 2) la atención a pacientes crónicos en casa para evitar la exposición al riesgo, 3) la compensación económica temporal por aislamiento preventivo, y 4) las intervenciones o estrategias para modificar el comportamiento de los residentes en Colombia” y;
- (ii) **Los aspectos económicos** en el ámbito nacional e internacional. **En el ámbito nacional** señaló la necesidad de un apoyo fiscal urgente al sistema de salud, pues este no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud y requiere ser fortalecido de manera inmediata; Que el 42,4% de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son asalariados; que los ingresos de este tipo de trabajadores dependen de su trabajo diario y que estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias, incurriendo en posibles incumplimientos de pagos y obligaciones. La ruptura no prevista del acuerdo de recorte de la producción de crudo de la OPEP y la menor demanda mundial de crudo producto del nuevo coronavirus COVID-19 implicó un desplome abrupto del precio del petróleo, lo cual ha causado una subida precipitada del dólar en los mercados emergentes y en países productores de petróleo; en el país se ha presentado una subida de la TRM a niveles nunca registrados. Que los menores precios del petróleo, aunados a un menor crecimiento de la economía, generarían efectos negativos sobre el balance fiscal, significando un cambio abrupto en el panorama fiscal, que, en ausencia de medidas contundentes, pueden repercutir en la estabilidad macroeconómica del país. Que las medidas que han tomado las instituciones económicas, si bien han sido adecuadas, son insuficientes para contener el choque sorpresivo y profundo que ha sufrido la economía. Que otros sectores con una inmensa afectación son el turismo y el aeronáutico. **En el ámbito internacional**, entre otros aspectos, consideró que, no obstante las herramientas usadas por los principales bancos centrales del mundo y las diferentes autoridades económicas, el temor por la expansión del nuevo coronavirus COVID-19 ha ocasionado sorpresiva e imprevisiblemente el deterioro del mercado financiero internacional, una menor demanda global y una caída en las perspectivas de crecimiento mundial.

39. Frente al **presupuesto valorativo** que, según la Corte Constitucional, se evidencia: (i) en el juicio de gravedad de la afectación y (ii) en el juicio de necesidad de las medidas extraordinarias (sentencia C-670 de 2015), el Decreto 417 de 2020 explicó que la expansión en el territorio nacional del COVID-19, sumado a los efectos económicos negativos que se han evidenciado en la última semana, es un hecho que además, de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social. Que se pronostica mayores índices de mortalidad y, por tanto, un problema sanitario que debe ser resuelto de manera Inmediata, con medidas efectivas de contención y mitigación. Que es necesario promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas de los comerciantes y empresarios y la mitigación de los impactos económicos negativos que la crisis conlleva; y consideró:

“[...] Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de Impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición de Ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación.

[...]

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

40. Como **justificación de la declaratoria del Estado de Emergencia**, el Decreto Legislativo 417 de 2020 señala que los mecanismos jurídicos ofrecidos por el ordenamiento nacional son insuficientes, por lo que se hace necesario, por la urgencia y gravedad de la situación, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad que el mismo causa, el pánico por el contagio y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación. Advirtió que como la magnitud del COVID-19 en el país no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en ese decreto no agotan los

asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción.

41. Como **medidas**, el Decreto 417 de 2020, señaló, entre otras, que se requería (i) disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE-del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET-, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera; (ii) la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias FOME con las subcuentas necesarias para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento (iii) el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías -FNG, a través del aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional; (iv) analizar todas las medidas tributarias para efectos de permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio; (v) Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos; (vi) Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales; (vii) que, con el fin de evitar la propagación de la pandemia del coronavirus y contener la misma, el gobierno nacional podrá expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 Y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa; (viii) autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias, entre otras, en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor ·Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país; y (ix) modificar disposiciones del Sistema General de Regalías que le permitan dar respuesta efectiva y ágil a la

situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

42. Ahora bien, según los considerandos de la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020, el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá tuvo en cuenta que, mediante el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la República de Colombia del 25 de marzo al 13 de abril de 2020, por lo cual se hará referencia al mismo.

43. En efecto, el 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, expidió el **Decreto 457** *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*.

44. El citado Decreto tuvo entre, entre otros, las siguientes consideraciones: que en varias regiones del país se había decretado el toque de queda como medida transitoria para la prevención y evitar el riesgo de contagio y propagación del COVID-19, por lo tanto, era necesario impartir instrucciones para que en todo el territorio nacional se adoptaran de manera unificada, coordinada y organizada las medidas y acciones necesarias para mitigar la expansión de la enfermedad; que, según lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social, como a la fecha no existen medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que puedan combatir con efectividad el COVID-19, debían tomarse medidas no farmacológicas que generaran un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión de humano a humano, dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que, además, ha sido recomendada por la OMS; que se debía preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que, por su misma naturaleza, no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y que, en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, era necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de

Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirían para el efecto. De acuerdo lo anterior, el **Decreto 457 de 2020** dispuso:

“Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.

Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

[...]

Artículo 4. Movilidad. Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo anterior.

Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga de importaciones y exportaciones.

Artículo 5. Suspensión de transporte doméstico por vía aérea. Suspender a partir de las de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, el transporte doméstico por vía aérea.

Sólo se permitirá el transporte doméstico por vía aérea, en los siguientes casos:

1. Emergencia humanitaria.
2. El transporte de carga y mercancía.
3. Caso fortuito o fuerza mayor.

Artículo 6. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban dentro de su circunscripción territorial el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el día domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

Artículo 7. Inobservancia de las medidas. *La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto serán sujetos de las sanciones a que haya lugar.

Artículo 8.-Vigencia. *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020.*

45. Es importante precisar que el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, no es un decreto legislativo dictado en uso de las facultades previstas en el artículo 215 de la Constitución Política, fue expedido por el Presidente de la República y con la firma de 13 de sus ministros, en virtud de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política, que consagra como función del Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa la de “*conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado*”. Se trata de un decreto dictado por el Presidente en desarrollo de una función administrativa, como principal autoridad de policía en el territorio nacional. La función prevista en el numeral 4 del artículo 189 de la Carta corresponde a una competencia normal del Presidente como suprema autoridad administrativa y es diferente a las facultades que esta autoridad tiene en virtud de los artículos 212 a 215 de la Constitución Política en caso de los estados de excepción.

46. Sobre la función presidencial prevista en el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política, la Corte Constitucional, en sentencia C-032 de 1993, precisó:

“La función presidencial de conservar el orden público

Como se ha dicho, la función de guardar el orden público en el territorio corresponde al Presidente de la República de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 189 de la Constitución.

*Ello significa que al respecto el Constituyente ha querido estatuir la **unidad de mando**, es decir, ha radicado en cabeza de quien ejerce simultáneamente la jefatura del Estado y de Gobierno y la suprema autoridad administrativa, la delicada responsabilidad de velar por la preservación de las condiciones mínimas de estabilidad y paz que se requieren para que la sociedad y el Estado puedan desenvolverse sin sobresalto en los demás frentes de actividad.*

Es Colombia un Estado unitario y aunque la norma constitucional reconoce autonomía a sus entidades territoriales (artículo 1º C.N.), ésta no llega hasta permitirles que fijen con independencia la política de orden público, la cual es concebida y diseñada para todo el territorio nacional, lo cual explica por qué, al

tenor del artículo 303 de la Carta, "el Gobernador será **agente** del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público" mientras que el 315, numeral 2, encomienda al alcalde la atribución de "conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador" (Subraya la Corte).

Por si fuera poco, de manera expresa, en lo relativo al orden público, el artículo 296 de la Constitución dispone:

"Artículo 296.- Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes".

Como puede observarse, en nada se ven disminuidas la unidad del sistema ni la autoridad presidencial en esta materia por la existencia de la descentralización territorial ni por la autonomía de las entidades territoriales, ni tampoco por el hecho de que gobernadores y alcaldes sean elegidos popularmente. Es correcta, entonces, la apreciación del Procurador General de la Nación sobre la existencia de una estructura jerárquica en relación con el manejo del orden público, de tal modo que los jefes de las administraciones seccionales y locales están sujetos a la suprema dirección del Presidente de la República, cuyas instrucciones están obligados a acatar.

Dentro de esa perspectiva, nada tiene de inconstitucional y, por el contrario, desarrolla los preceptos superiores la norma legal por cuyo medio se asegura el debido acatamiento a las decisiones del Jefe del Estado y de Gobierno en lo relativo a la conservación y restablecimiento del orden público.

Si ello tiene asidero jurídico y fundamento práctico en situaciones de normalidad, en las cuales debe existir una permanente acción de la autoridad para procurar una estructura institucional libre de sobresaltos y para prevenir la actividad delictiva que tienda a su desestabilización, tanto más se justifica y aún se reclama por la sociedad en épocas de turbulencia como las que dieron lugar en este caso a la declaratoria del Estado excepcional"⁵.

47. Pues bien, de acuerdo con este marco normativo atinente a las disposiciones de orden nacional que constituyeron el fundamento de la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020, expedida por la Corporación Autónoma de Boyacá, esta Sala de decisión, procederá al estudio del caso concreto.

Estudio del caso concreto

48. Para realizar el control integral de legalidad de la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020, expedida por CORPOBOYACÁ, y según se anunció en el capítulo correspondiente al objeto y características del control inmediato de legalidad, debe analizarse si el acto administrativo se encuentra conforme, formal y materialmente, con las normas superiores que le deben servir de fundamento.

⁵ En esa sentencia la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad del Decreto Legislativo número 1811 del 9 de noviembre de 1992, "Por el cual se dictan normas para hacer efectivas las órdenes que en materia de orden público imparta el Presidente de la República", dictado en desarrollo del Decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992, se declaró el Estado de Conmoción Interior.

49. La Sala considera necesario precisar que, si bien la señora representante del Ministerio Público en su concepto solicita que se rechace el medio de control inmediato de legalidad de la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020, porque no desarrolla en realidad ningún decreto legislativo, sino que corresponde al ejercicio de las competencias definidas en el ordenamiento jurídico en condiciones de normalidad, lo cierto es que los argumentos que presenta corresponden a aspectos de fondo que se dilucidarán en el siguiente estudio.

Examen de los requisitos de forma

50. La Resolución 695 del 24 de marzo de 2020, fue expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá “CORPOBOYACA”, en uso de sus atribuciones legales y estatutarias, en especial las que le confiere la Ley 99 de 1993.

51. Pues bien, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 99 de 1993 *“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”*, el Sistema Nacional Ambiental SINA, es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley; la jerarquía de este Sistema en orden descendente la tienen: el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, y los Departamentos y Distritos o municipios.

52. La naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales, conforme a su definición en el artículo 23 ibídem, *“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”*.

53. Dentro de los órganos de dirección y administración, la Corporación Autónoma Regional cuenta con un Director General, un Consejo Directivo y una Asamblea

Corporativa (artículo 24 ibídem). El Director General es el representante legal de la Corporación y su primera autoridad ejecutiva (artículo 28 ibídem).

54. En tal calidad, el Director General, conforme con el artículo 2° de la Ley 734 de 2002, es el titular del poder disciplinario en su dependencia, sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales⁶. Además, la Corporación tiene jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor, en virtud del artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, *“por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”*, como recaudadora de rentas (Una de las funciones de las Corporaciones es recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasa, derechos, tarifas y multas⁷ por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente – numeral 13 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993)⁸.

55. El artículo 49 de los Estatutos de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, aprobados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante Resolución 1457 del 5 de octubre de 2005, señala que *“El Director General es el representante legal de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACA y su primera autoridad ejecutiva. El Director General no es agente de los integrantes del Consejo Directivo y actuará a nivel regional con autonomía técnica, consultando la política nacional. Atenderá las orientaciones y directrices de los entes territoriales, de los representantes de la comunidad y del sector privado que sean dados a través de los órganos de dirección”*. Entre sus funciones, el artículo 54 ibídem establece la de *“a. Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la Corporación y ejercer su representación legal”*.

⁶ El artículo 61 de los Estatutos de Corpoboyacá, aprobados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante Resolución 1457 del 5 de octubre de 2005, establece que la entidad tendrá una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. En todo caso, la segunda instancia será competencia del Director General de la Corporación.

⁷ El artículo 83 de la Ley 99 de 1993 le otorga a las Corporaciones Autónomas Regionales atribuciones de policía para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la ley, que sean aplicables según el caso, cuando ocurriere violación de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo de recursos naturales renovables (artículo 84 ibídem)

⁸ El artículo 83 de los Estatutos de la Corporación frente a la jurisdicción coactiva señala que la Corporación está revestida para ejercer la jurisdicción coactiva a fin de hacer efectivos los créditos exigibles a su favor, de acuerdo con las normas establecidas en la Ley 6a de 1992, las que la reglamentan y demás que la complementen o modifiquen. Podrá asimismo la Corporación ejecutar por sí o mediante terceros las acciones ordenadas en ejercicio de sus competencias que no sean cumplidas por los obligados, y cobrar el costo a través de la jurisdicción coactiva. El Director General está facultado por los presentes estatutos para delegar el ejercicio de la jurisdicción coactiva.

56. De acuerdo con las anteriores disposiciones, la Sala considera que el Director General de la Corporación Autónoma de Boyacá tiene competencia, como primera autoridad ejecutiva y en cumplimiento de su función de dirección, para expedir la Resolución objeto de control, pues las materias sobre las que dispuso la suspensión de términos son de su resorte, como quedó visto.

57. Por otra parte, de la lectura de la Resolución examinada, se observa que el acto administrativo contiene los datos necesarios para su identificación, esto es, el número, la fecha, el nombre, cargo y firma de quien lo expide y las normas que lo facultan. También contiene la motivación y las disposiciones que se adoptan, es decir, cumple con las exigencias de validez formal para este tipo de actos.

Examen material de la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020

58. Para la plenitud del presente estudio integral de legalidad, la Sala procederá a analizar la motivación y las disposiciones de la Resolución objeto de control para establecer su conexidad, congruencia y proporcionalidad con las normas que le sirvieron de fundamento, especialmente, el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el Estado de Emergencia en todo el territorio nacional.

59. Los artículos primero, segundo y tercero de la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020 disponen:

“ARTÍCULO PRIMERO. SUSPENDER TÉRMINOS de las siguientes actuaciones administrativas que adelantan la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACA, así:

- Cobro Persuasivo
- Procesos administrativos de cobro coactivo
- Procesos disciplinarios.
- Entrega y cobro de depósitos judiciales.

Parágrafo: La suspensión de términos aplica para todos los procesos de cobro persuasivo y coactivo, procesos disciplinarios, así como el trámite de entrega y cobro de depósitos judiciales, que se encuentren en curso o pendientes de realización.

ARTÍCULO SEGUNDO: Incorporar copia de la presente resolución a todos procesos de cobro persuasivo y coactivo, procesos disciplinarios que se encuentran en trámite en la Corporación Autónoma Regional de Boyacá.

ARTÍCULO TERCERO: La suspensión de los términos regirá desde el día 24 de marzo de 2020 hasta el 12 de abril de 2020”.

60. Frente a la necesidad de esta medida, la Resolución objeto de control señala en sus considerandos:

“Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante el Decreto 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el Territorio Nacional.

Que el artículo 2 numeral 2.6 del Decreto 385 del 12 de marzo de 2020 dispuso: “Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19; por lo tanto, deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo”.

Que el Gobierno Nacional haciendo uso del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el decreto con fuerza de Ley 417 del 17 de marzo de 2020, con la finalidad de conjurar e impedir la expansión de la pandemia coronavirus - COVID-19.

Que el Gobierno Nacional expide el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, por el medio del cual decreta el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00am) del veinticinco (25) de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00am) del día trece (13) de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus – COVID 19, para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio, se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio Nacional.

Que mediante la Resolución No 691 de 20 de marzo de 2020, modificada por la Resolución No. 693 del 24 de marzo de 2020, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, adoptó medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor, por haberse visto afectado el país con casos de la enfermedad denominada COVID-19, catalogada por la Organización Mundial de la salud como una emergencia de salud pública de impacto mundial.

Que, en virtud de lo anterior, y en aras de garantizar el debido proceso, derecho defensa y contradicción que le asiste a los interesados, así como evitar traumatismos en la gestión a cargo de la entidad y en atención a la declaración de emergencia sanitaria antes mencionada, se hace forzoso que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, suspenda los términos internos durante un período determinado, para los trámites que se señalarán en la parte resolutive del presente acto administrativo”.

61. Para la Sala, las disposiciones primera, segunda y tercera de la Resolución objeto de control, resultan conexas y congruentes con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia y que se encuentran en la motivación del Decreto Legislativo 417 de 2020, en la que, de acuerdo a los hechos suficientemente relatados y acreditados en dicho Decreto y con el fin de afrontar la grave situación social y de salud pública que aqueja, no solo al país sino, al mundo entero, consideró que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, y que, con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del Covid 19 y

de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

62. A juicio de esta Sala, los hechos que dieron lugar al Estado de Emergencia declarado por el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, son más que conocidos por todo el país, al igual que las medidas que se requieren para evitar el contagio y propagación del Coronavirus COVID – 19 y no se requiere que se repitan en cada acto que, a nivel local o sectorizado, se expida para concretar en el ámbito de sus competencias las medidas transitorias destinadas a superar los efectos perjudiciales de la situación.

63. El propósito expuesto en el acto objeto de control de brindar garantía al debido proceso, al derecho de defensa y al de contradicción que le asiste a los interesados, así como evitar traumatismos en la gestión a cargo de la entidad, tiene relación directa con la medida de suspender los términos en los procesos señalados en el artículo primero de la Resolución 695, pues la limitación de la movilidad o libre circulación de todos los residentes en el territorio nacional, no solo en virtud del aislamiento ordenado por el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, sino como una verdadera medida de contención del Virus, implica la imposibilidad para los sujetos interesados de estar atentos al estado de sus procesos, de pronto con la eventualidad del vencimiento de algún término para ejercer su derecho de defensa o contradicción, de no adoptarse esta medida.

64. En efecto, la suspensión temporal o transitoria de los términos de los procesos señalados, garantiza tanto para la entidad como para los administrados, en condiciones de igualdad, que ninguna de las partes se beneficie o tenga algún provecho de la situación de crisis generada por la pandemia, situación que se agravaría al no tomar la medida, obligando tanto a los funcionarios de la entidad que sustancian y fallan tales procesos, como a los interesados, a concurrir a la entidad para evitar el vencimiento de términos, so pena de incurrir en una falta disciplinaria o de perder el proceso por falta de defensa técnica. Además, la disposición de incorporar copia de esta resolución a todos procesos de cobro persuasivo y coactivo, y disciplinarios, que se encuentran en trámite, cumple con los principios de publicidad, transparencia y coordinación, previstos en el artículo

3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁹.

65. Sobre la suspensión de términos en actuaciones disciplinarias, cuando se presenta una situación de fuerza mayor, la Procuraduría General de la Nación ha conceptualizado:

*“Para responder a sus dos interrogantes, es preciso anotar que la suspensión de la actuación disciplinaria, no está contemplada en la ley, sino en los eventos en que se manifiesta un impedimento o se presenta una **recusación** y hasta cuando se decide de plano por el superior, tal como lo consagra el artículo 87 de la Ley 734 de 2002.*

Sin embargo, en casos como el que usted comenta, es comprensible que los procesos disciplinarios no puedan iniciarse, ni proseguirse de manera normal, por lo tanto, en tratándose de un hecho de público conocimiento, es lógico que tenga que adoptarse medidas tendientes a solucionar la problemática, las que se sabe no son de aplicación inmediata, y demandan cierto tiempo en su aplicación.

Dicho lo anterior, tanto disciplinados como operadores disciplinarios de Tumaco, conocen acerca de las repercusiones y perjuicios que tal desastre ocasionó, y que por ello, las decisiones a adoptar no pueden tener la celeridad esperada, por lo que se torna necesario la comprensión de toda la comunidad, mientras vuelven las cosas a su normalidad, situación que pone de presente que ante el insuceso, la función disciplinaria que venía ejerciendo la Secretaría de Educación Distrital de Tumaco, deba paulatinamente volver a atender los procesos radicados en dicha oficina, buscando los mecanismos más apropiados para garantizar los derechos fundamentales de los disciplinados, por lo que se dejarán las constancias necesarias en cada proceso, que permitan determinar las dificultades que cada actuación se presenten”¹⁰.

66. Ciertamente, la medida de suspender los términos en los procesos administrativos está en consonancia con una situación calamitosa, o de crisis general, como la vivida en estos momentos en todo el territorio nacional, en los que se han visto afectados, de manera razonable, algunos derechos de los colombianos, como el de movilidad, pero que ha sido con el fin de no poner en

⁹ **Artículo 3°. Principios.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. [...]

8. En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.

9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.

10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

¹⁰ Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, Concepto C-058-2009 del 1 de abril de 2009.

riesgo otros que son intangibles, como la vida y la integridad personal (artículo 4 de la Ley 137 de 1994).

67. Lo anterior, desvirtúa lo considerado por la señora Procuradora Delegada ante la Corporación, cuando afirma que la medida está dirigida a los servidores y contratistas de CORPOBOYACÁ; que el fundamento jurídico y fáctico lo constituyen el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 y la Resolución 385 de 2020, en la que, precisamente, dispuso que los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas implementaran estrategias laborales y administrativas que contuvieran y previnieran el contagio del coronavirus entre sus colaboradores, al punto que si estos no existieran la Resolución no se hubiere proferido.

68. Para la Sala, en primer lugar, la Resolución objeto de control no corresponde a una estrategia laboral, se trata de una verdadera medida de carácter general en ejercicio de una función administrativa y tomada en desarrollo del Estado de Emergencia declarado por el Presidente de la República, mediante el Decreto 417 de 2020. En segundo lugar, el acto no pierde tal naturaleza por el hecho que, en sus considerandos, invoque, como fundamento, otro tipo de disposiciones que no corresponden a Decretos Legislativos del estado de excepción, como ya lo ha considerado esta Corporación al precisar:

“ [...] ha de entenderse que los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, cuando se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas.

Como ejemplo de lo anterior, se observa que algunas de las medidas más relevantes para afrontar la crisis generada por la pandemia, como son las de confinamiento y de restricción de la libertad de locomoción, fueron adoptadas mediante los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 420 de la misma fecha y 457 del 22 de marzo de 2020, los cuales se fundamentaron, no en los decretos legislativos del estado de emergencia, sino en los poderes de policía ordinarios regulados en el numeral 4 del artículo 189 y 296 de la Constitución para el presidente de la República, y en los artículos 305 y 315 para los gobernadores y

*alcaldes, respectivamente. Además, en el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016*¹¹.

69. Y es que las causas que dieron lugar a la declaratoria del presente Estado de Emergencia han afectado todos los sectores de la vida nacional, tanto sociales, como administrativos y económicos, por lo tanto, no le resta la procedencia de este medio de control, el que la resolución, objeto de análisis, haya sido expedida para ajustar sus funciones misionales a la medida del aislamiento preventivo obligatorio tomada por el Decreto 457 de 2020, pues esta disposición hace parte de todo el ordenamiento que ha sido necesario expedir para conjurar la crisis de la pandemia por el COVID-19, por lo tanto, contrario a lo expresado por el Ministerio Público, la conexidad de la Resolución 695 con el Estado de Emergencia y el Decreto 417 de 2020 no es aparente, es innegable.

70. En efecto, a juicio de la Sala, la suspensión de términos de los procesos señalados en la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020, constituye una medida orientada, específicamente, a prevenir las graves consecuencias jurídicas o de salud que acarrearía para los usuarios de la entidad si tuvieran que atenderlos en esta época de cuarentena.

71. Ahora bien, los artículos cuarto, quinto y sexto de la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020 disponen lo siguiente:

“ARTÍCULO CUARTO: De acuerdo a lo establecido en el artículo 90 de la resolución 1457 de 2005, la presente resolución se divulgará por la página Web de la Entidad, como medio que garantiza su conocimiento por parte de los usuarios.

ARTÍCULO QUINTO: Al término del plazo contemplado en el artículo tercero, se expedirán las decisiones sobre la continuidad de las medidas.

ARTÍCULO SEXTO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y contra la misma no procede recurso alguno”.

72. El artículo cuarto corresponde al cumplimiento de la norma que, sobre publicidad, establece el artículo 90 de los Estatutos de la Corporación, al señalar que la página Web de la entidad es el medio preferente de publicación de todos los actos, decisiones, actuaciones y convocatorias que se realicen para todos los efectos institucionales.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, auto del 15 de abril de 2020, Exp. 2020-01006-00 CIL. M.P. Dr. William Hernández Gómez.

73. La publicidad de los actos administrativos de carácter general es la condición necesaria para su obligatoriedad, conforme lo dispone el artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al señalar:

*“Artículo 65. **Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general.** Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el **Diario Oficial** o en las gacetas territoriales, según el caso.*

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.

*En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el **Diario Oficial**, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz”.*

74. El artículo quinto de la Resolución 695 de 2020 corresponde al cumplimiento del principio de transparencia y coordinación, previstos en el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pues teniendo en cuenta que la suspensión de los términos se dispuso en el artículo tercero ibídem desde el 24 de marzo de 2020 hasta el 12 de abril de 2020, es necesario anunciar que cuando se llegue al vencimiento de la suspensión, se tomará la decisión que corresponda, debido a que la causa que le dio origen no depende de la entidad.

75. Finalmente el artículo sexto de la Resolución 695 de 2020 es la observancia de las disposiciones previstas en el artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre la publicación de los actos administrativos de carácter general, al que ya se hizo referencia, y en el artículo 75 ibídem, según el cual *“No habrá recurso contra los actos de carácter general [...]”*, como lo es el acto objeto de control.

76. Por todo lo anterior, la Sala considera que las medidas transitorias tomadas por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - Corpoboyacá, mediante la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020, guardan conexidad, consonancia y proporcionalidad con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado, mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por el Presidente de la República, con la firma de todos los

ministros, en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario y que las disposiciones de la mencionada Resolución se encuentran conforme con el ordenamiento jurídico analizado en esta providencia, como así se declarará en la parte resolutive de la presente decisión.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 2, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A :

PRIMERO. DECLARAR que la **Resolución 695 del 24 de marzo de 2020** expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ *"POR MEDIO DE LA CUAL SE SUSPENDEN DE MANERA TEMPORAL LOS TÉRMINOS DE ALGUNOS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*, objeto del presente control inmediato de legalidad, se encuentra ajustada a la Constitución y a la Ley, en los términos de la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO. En firme esta decisión, **archivar el expediente.**

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia se discutió y aprobó por la Sala en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
CÉSAR PALOMINO CORTÉS

(Firmado electrónicamente)
MARTÍN GONZALO BERMÚDEZ MUÑOZ
Aclara Voto

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO SÁNCHEZ
Aclara Voto

(Firmado electrónicamente)
HERNANDO SÁNCHEZ
Aclara Voto

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN 695 DEL 24 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ – CORPOBOYACÁ – No el constituye el desarrollo de un decreto legislativo de estado de excepción / SUSPENSIÓN DE TRÁMITES ADMINISTRATIVOS

Si bien comparto el análisis efectuado por la Sala para llegar a dicha conclusión, pues, en efecto, las medidas transitorias adoptadas por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - Corpoboyacá, mediante la Resolución 695 del 24 de marzo

de 2020, guardan conexidad, consonancia y proporcionalidad con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado, mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, lo cierto es que, dicho decreto es meramente declarativo del Estado de Excepción y no es legislativo. La Resolución en comento no es el desarrollo directo de un decreto legislativo que se haya dictado en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, pues tan solo se limita a citar el decreto que lo declaró, para establecer la suspensión de los términos de algunos trámites administrativos que adelanta la entidad. Luego, resulta necesario aclarar que, el control inmediato de legalidad está previsto únicamente para la revisión de actos administrativos que sean dictados en desarrollo de un decreto legislativo que haya sido proferido en virtud del estado de excepción, de manera que no procede en los asuntos en que se pretenda el control de una actuación en virtud de facultades ordinarias propias de la entidad.

CONSEJO DE ESTADO

SALA VEINTE ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

ACLARACIÓN DE VOTO

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01013-00(CA)

Asunto: Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020 expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ.

ACLARACIÓN DE VOTO

Con el respeto acostumbrado por la posición de la Sala, me permito aclarar el voto en la decisión adoptada en sentencia del 19 de mayo de 2020 mediante la cual se declaró que la resolución objeto del control inmediato de legalidad, se encontraba ajustada a la Constitución y la Ley.

Lo anterior en consideración a que, si bien comparto el análisis efectuado por la Sala para llegar a dicha conclusión, pues, en efecto, las medidas transitorias adoptadas por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - Corpoboyacá, mediante la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020, guardan conexidad, consonancia y proporcionalidad con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado, mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, lo cierto es que, dicho decreto es meramente declarativo del Estado de Excepción y no es legislativo.

La Resolución en comento no es el desarrollo directo de un decreto legislativo que se haya dictado en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, pues tan solo se limita a citar el decreto que lo declaró, para establecer

la suspensión de los términos de algunos trámites administrativos que adelanta la entidad.

Luego, resulta necesario aclarar que, el control inmediato de legalidad está previsto únicamente para la revisión de actos administrativos que sean dictados en desarrollo de un decreto legislativo que haya sido proferido en virtud del estado de excepción, de manera que no procede en los asuntos en que se pretenda el control de una actuación en virtud de facultades ordinarias propias de la entidad.

En los anteriores términos dejo expuesta la aclaración de mi voto

Fecha ut supra

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN 695 DEL 24 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ – CORPOBOYACÁ – No el constituye el desarrollo de un decreto legislativo de estado de excepción / SUSPENSIÓN DE TRÁMITES ADMINISTRATIVOS

No es posible afirmar que la mencionada resolución, por compartir algunos fundamentos fácticos de la declaratoria del estado de excepción, haga desarrollo de decreto legislativo alguno. Dar cabida a este entendimiento hace que actos administrativos que son solo expresión del ejercicio ordinario de la función administrativa, terminen sometidos a un control automático por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por el solo hecho de ser contemporáneos con la vigencia de un estado de excepción y tener entre las motivaciones de su expedición razones coincidentes con las de su declaratoria, supuesto ajeno al que desata la competencia en estos casos. Al respecto, es necesario tomar en consideración que el control inmediato de legalidad, en los términos del artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, exige que los actos que se sometan a este trámite sean **desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción**. En consecuencia, aquellas medidas administrativas de carácter general que bien pueden adoptarse con exclusivo respaldo en las facultades con las que las autoridades cuentan por fuera de los estados de excepción, tal como ocurre en este caso, no son aquéllas para las cuales está previsto el mecanismo del control inmediato de legalidad. En este caso, la decisión de suspender algunos términos de actuaciones que se surten ante la entidad emisora de la resolución es una medida que se dispuso hasta el 12 de abril de 2020 en consonancia con la orden de aislamiento preventivo obligatorio dispuesta a través del Decreto 457 de 2020, norma que no tiene rango legal y, por supuesto, no es un decreto legislativo.

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B**

Magistrado Ponente: CESAR PALOMINO CORTÉS

Radicado: 11001-03-15-000-2020-01013-00

Asunto: Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020 expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ.

ACLARACIÓN DE VOTO

Consejero: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

En la sentencia objeto de esta aclaración se examinó por la vía del control inmediato de legalidad la Resolución 695 de 2020 expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – Corpoboyacá. Entre los argumentos para haber procedido al estudio correspondiente, la sentencia explica que entre los considerandos del Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia social, económica y ecológica por causa del COVID-19, se encuentran también algunos de los fundamentos de la expedición de la mencionada resolución.

Al respecto, la sentencia entiende entonces que: *“se trata de una verdadera medida de carácter general en ejercicio de una función administrativa y tomada en desarrollo del Estado de Emergencia declarado por el Presidente de la República, mediante el Decreto 417 de 2020.”*

A mi juicio, no es posible afirmar que la mencionada resolución, por compartir algunos fundamentos fácticos de la declaratoria del estado de excepción, haga desarrollo de decreto legislativo alguno. Dar cabida a este entendimiento hace que actos administrativos que son solo expresión del ejercicio ordinario de la función administrativa, terminen sometidos a un control automático por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por el solo hecho de ser contemporáneos con la vigencia de un estado de excepción y tener entre las motivaciones de su expedición razones coincidentes con las de su declaratoria, supuesto ajeno al que desata la competencia en estos casos.

Al respecto, es necesario tomar en consideración que el control inmediato de legalidad, en los términos del artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, exige que los actos que se sometan a este trámite sean **desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción**.

En consecuencia, aquellas medidas administrativas de carácter general que bien pueden adoptarse con exclusivo respaldo en las facultades con las que las autoridades cuentan por fuera de los estados de excepción, tal como ocurre en este caso, no son aquellas para las cuales está previsto el mecanismo del control inmediato de legalidad.

En este caso, la decisión de suspender algunos términos de actuaciones que se surten ante la entidad emisora de la resolución es una medida que se dispuso hasta el 12 de abril de 2020 en consonancia con la orden de aislamiento preventivo obligatorio dispuesta a través del Decreto 457 de 2020, norma que no tiene rango legal y, por supuesto, no es un decreto legislativo.

A mi juicio tampoco es posible concluir que la resolución hace un desarrollo del decreto legislativo, por hacer de parte *“de todo el ordenamiento que ha sido necesario expedir para conjurar la crisis de la pandemia por el COVID-19”* pues, que así sea, solo acredita que todas esas medidas tienen una relación de conexidad fáctica o causa común, pero no permite afirmar que sean todas ellas desarrollo del decreto legislativo de declaratoria del estado de excepción o de algún otro expedido con fundamento en este, cual es el requisito necesario para que se ejerza el control inmediato de legalidad.

En estas condiciones, que la resolución haga una mención de un Decreto Legislativo entre sus considerandos no hace que sea un desarrollo de alguno de sus preceptos y por ello coincide con las razones expresadas por la representante del Ministerio Público, con fundamento en las cuales concluyó que la resolución *“no desarrolla en realidad ningún decreto legislativo, sino que corresponde al ejercicio de las competencias definidas en el ordenamiento jurídico en condiciones de normalidad”*.

Fecha up supra.

Martín.

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ