



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

[M]ás allá de los requisitos de modo, tiempo y lugar a los que se supeditó la procedencia de la declaratoria del estado de excepción incluido en la Carta – guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social y ecológica –, los Asambleístas de 1991 confeccionaron un sistema de control que buscó superar los abusos del pasado y la salvaguarda de los derechos fundamentales de la ciudadanía, en una fórmula híbrida que amalgamó una fiscalización de origen político y judicial (constitucional y de legalidad) sobre las actuaciones del Ejecutivo, como medidas para limitar la maximización de sus poderes en estas circunstancias. (...). [E]l Texto Superior de 1991 consagró instrumentos con los cuales se pretendió fiscalizar no solo la declaratoria del estado de guerra exterior – supeditando su procedencia a la autorización previa del Senado, “...salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión” –, sino, a la vez, la segunda de las prórrogas de la conmoción interior, al exigir el concepto previo y favorable de esa misma cámara legislativa. En palabras del Alto Tribunal Constitucional, “...el acentuado control político que ejerce el Congreso en los estados de excepción cumple una función democrática de contrapeso al poder ampliado que adquiere el presidente”. Ahora bien, las notas del fortalecimiento del sistema de fiscalización del derecho excepcional introducido en la Constitución de 1991 se vieron complementadas por lo ocurrido en materia judicial. La competencia para la revisión de la juridicidad de los decretos con fuerza de ley adoptados durante los estados de excepción fue atribuida a la naciente Corte Constitucional. (...). El surgimiento de la Corte Constitucional y, en especial de la doctrina judicial que apareció con ésta, alteró este alcance formal, transformándolo en un control material que se ocupó del contenido mismo de los decretos legislativos. (...). Esta filosofía del Constituyente, tendiente a lindar el comportamiento del Ejecutivo central en los estados de excepción, fue rápidamente acogida por el legislador estatutario de 1994, a través de la aprobación de la Ley 137, por medio de la cual se regularon en Colombia los estados de excepción, atendiendo al mandato contenido en el artículo 152 de la Carta. (...). [L]a Ley en cita se encargó de establecer parámetros claros y limitantes, dentro de los cuales el Gobierno pudiera ejercer sus competencias extraordinarias, con reglas claras de temporalidad, materia, deberes –incluso dentro del esquema de la convencionalidad-, de garantías de derechos y libertades y de los instrumentos de control a los que sus decisiones extraordinarias serían sometidas, a saber: (i) principios orientadores para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas al Gobierno en los estados de excepción – v. gr., necesidad y proporcionalidad, de conformidad con sus artículos 11 y 13–; (ii) asuntos proscritos de ser suspendidos en el marco de situaciones anómalas –por ejemplo, la prohibición de suspender las garantías judiciales para la protección de algunos derechos fundamentales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 5 de ese cuerpo normativo; (iii) deberes de información a los organismos internacionales tras la declaratoria de los estados de excepción –el artículo 16 hace referencia a los secretarios generales de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos–; (iv) y, finalmente, controles judiciales que trascendieron la Carta Política de 1991, completando entonces la ingeniería constitucional desarrollada con anterioridad, a través de la concepción de un control inmediato de legalidad en cuyo centro se encuentra el ejercicio de la función administrativa en el marco de los estados de excepción. En otros términos, el legislador estatutario concibió, a la imagen del control automático de constitucionalidad desarrollado por la Corte, un instrumento de fiscalización de la





función administrativa, con el que se buscó la cumplida ejecución de las medidas adoptadas en los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República y sus ministros, y cuyo propósito, en palabras del máximo tribunal constitucional, se circunscribió a limitar el “...poder de las autoridades administrativas...”, siendo una medida eficaz con la cual se impide “la aplicación de normas ilegales.

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

[E]l Consejo de Estado reconoció que, si bien la inexecutable de los decretos legislativos conllevaba, por contera, el decaimiento de las medidas administrativas generales adoptadas con fundamento en ellos, dicha circunstancia no impedía el desarrollo del control inmediato de legalidad respecto de los efectos producidos durante el periodo en que estuvieron vigentes. (...). En ese mismo sentido, y acentuando el carácter autónomo e independiente del control inmediato, la Sala de lo Contencioso Administrativo sostuvo que su procedencia no estaba supeditada al pronunciamiento previo de la Corte Constitucional sobre los decretos legislativos que declaraban y adoptaban las medidas para conjurar los hechos que habían llevado a la declaratoria de las situaciones de excepción plasmadas en el texto de la Carta Política de 1991 y sobre los cuales las autoridades administrativas expedían los respectivos actos administrativos controlados por la jurisdicción contenciosa. (...). En suma, se trata así de un mecanismo judicial de carácter excepcional, en el que el principio de la jurisdicción rogada es morigerada ante la ausencia de una demanda formal –como ocurre con los demás medios de control, en acatamiento del derecho de acción que los faculta a tocar las puertas de la Justicia–, la oficiosidad de su asunción, en tanto en los vocativos en los que se discute la legalidad del acto administrativo se impone la rogación de parte y a la vez por el origen o la fuente de los argumentos sobre los cuales se emprenderá el examen del acto, que se centra, en exclusiva, en una correlación entre Decreto Declaratorio del estado de excepción, los decretos legislativos devenidos de éste y el acto administrativo que se controla por parte del juez. (...). [S]e indica por la Sala que ese control de legalidad inmediato y automático, se bifurca en dos aspectos centrales y generales, que agrupan a los factores formales y materiales y, que en últimas, se ejercen sobre los siguientes subcontroles, se hace referencia, para los aspectos formales: (i) a un control de competencia; (ii) a un control de motivación o causa; (iii) a un control de comprobación (fundamentos fácticos) y (iv) a un control de finalidad; aparejados claro está con los requisitos formales; mientras que para los aspectos materiales, se presentan los controles de (v) calificación jurídica o conexidad y necesidad y (vi) control de elección o de proporcionalidad y transitoriedad.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Examen de competencia

Dentro de la teoría de los vicios de nulidad de los actos administrativos, el de incompetencia resulta ser un vicio externo que, lejos de preocuparse por las “reflexiones internas” que llevaron a la decisión, centra su análisis en establecer si, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, la autoridad administrativa al origen del acto estaba debidamente facultada para su expedición. El CONTROL DE COMPETENCIA, afincado en que la autoridad que expide el acto debe estar dotada de las atribuciones legales o constitucionales no solo para expedir una manifestación de voluntad de la administración con efectos jurídicos, sino que sean de estirpe general e incluso de ser necesario debe evaluarse la competencia territorial, la competencia sobre la regulación de la materia, contenido o naturaleza de la decisión, eso incluye la jerarquía y el nivel del cargo y todos aquellos factores que regentan el marco de las atribuciones de la autoridad que expide el





acto. Así, la discusión gravita en torno de la aptitud legal del sujeto activo que adopta la decisión administrativa, mediante la cual se crea, modifica o extingue una situación jurídica particular o general, esto es, alrededor del cuestionamiento de la existencia de disposiciones normativas que validen o justifiquen su actuar. (...). [L]a Sala observa que el referido acto administrativo, con el que se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención a los usuarios de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena -CAM-, es una de aquellas decisiones permitidas normativamente al Director General de esa entidad, como "...representante legal de la Corporación y su primera autoridad ejecutiva", al tenor de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 99 de 1993; condiciones de las que se desprende su función de dirección, coordinación y control de las actividades desarrolladas al interior del órgano –numeral 1°, artículo 29 ejusdem–, traducidas en ciertos eventos en la expedición de los "...actos (...) que se requieran para el normal funcionamiento de la entidad."

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Examen de motivación o de causa

La motivación ha sido entendida como (...) la exposición de las consideraciones jurídicas y fácticas que sustentan las determinaciones que son adoptadas por los órganos públicos en el ejercicio de función administrativa. No obstante, dicha exigencia no supone simplemente el bosquejo de los argumentos que cimientan la decisión, pues las razones que son empleadas por los órganos administrativos deberán adecuarse a la realidad que rodea la expedición del acto, estableciendo así una especie de congruencia respecto de la declaración que ha sido acogida. Descendiendo estas premisas al sub iudice, se tiene que la resolución 666 del 1° de abril de 2020 dictada por la CAM, "Por medio de la cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención a los usuarios de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM y se toman medidas en el marco del estado de emergencia, económica, social y ecológica", plasma los móviles de hecho y de derecho que fundamentan las determinaciones recogidas, en el contexto de la crisis generada por la aparición del COVID-19 en el territorio colombiano, y en especial en la jurisdicción regentada por la CAM, en el propósito de palear su difusión y efectos nocivos. (...). Así las cosas, la Sala advierte que no encuentra reparo respecto de la motivación que debe contener la resolución 666 del 1° de abril de 2020, pues la situación y normas expuestas, permiten tener por cumplido este requisito, ya que se encuentra debidamente motivada.

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

[A]unque no se trata de un presupuesto necesario para la procedencia del estudio que subyace al medio de control inmediato de legalidad, la Sala destaca que la resolución 666 de 2020 fue publicada el 15 de abril de ese año en la gaceta ambiental administrada por la CAM, por lo que el acto fue socializado a la comunidad y ello resulta acorde para efectos de oponibilidad. Por otro lado, esta Judicatura advierte que el citado acto es respetuoso de las demás formalidades que rodean las manifestaciones unilaterales de la administración, ya que dispone de un: encabezado; número de identificación; una fecha de expedición; la mención de las facultades sobre las que se soporta la adopción de las medidas allí contenidas; una parte resolutive y la firma de quien lo suscribe. Ahora, bien frente al CONTROL DE COMPROBACIÓN, que hace parte de los aspectos formales del acto, éste se centra en que los hechos demostrados constituyan la causa del acto y aunque la resolución 666 de 2020, carece de fundamentos fácticos, lo cierto es que éstos se evidencian de la concatenación normativa, que al armonizarla con la





parte resolutive, hace que emerja con claridad su basamento en los comprobados hechos de la situación pandémica vivida por el mundo, que no ha sido ajena a nuestro país. (...). Por contera, se advierte que el acto controlado fue expedido, en cumplimiento del procedimiento que debía observarse, dentro y de cara al marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica devenida de la pandemia declarada por la OMS por el COVID-19 y que está contenido en el DECRETO DECLARATIVO 417 DE 17 DE MARZO DE 2020, que fue rubricado por el Director de la CAM, dentro de su esfera de competencias legales, como se indicó anteladamente. Ahora bien, aunque la motivación del acto fue bastante breve, como ya se analizó, sí permitió evidenciar su relación de propósito y finalidad con el Estado de Emergencia declarado y a partir de las probanzas ya relacionadas y analizadas se logra determinar en forma comprobada que los fundamentos fácticos invocados y que se dejan entrever entre la normativa y la decisión administrativa sí acontecieron y existieron y motivaron fácticamente las medidas adoptadas en la resolución 666 de 2020. (...). Superado entonces, el control de comprobación fáctica, corresponde analizar el acto desde la arista del CONTROL DE FINALIDAD que se concibe como el acatamiento, el sometimiento y subordinación manifiesta de la administración a los fines del Estado, en cuanto a que las medidas deben estar encaminadas a conjurar las causas del estado de anormalidad que se vive y/o a impedir sus efectos. Este ítem se hizo evidente en la materialización del propósito expreso de proteger al recurso humano sin afectar o garantizar la prestación del servicio y esa finalidad se refleja en la adopción de medidas de plazos administrativos procesales, de modalidades de comunicación de los actos y de los trámites en general que tiene a su cargo la CAM, apuntalados en el decreto 417 y en su legislativo 491, ambos de la presente anualidad, que se conecta al fin de hacer frente a la pandemia, al igual que para hacerlas efectivas. En consonancia con ello, la Sala estima que la resolución N.º. 666 de 2020 supera el análisis de los requisitos de forma, lo que permite abordar el fondo de lo que allí fuere regulado.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Requisitos de fondo / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Requisito de conexidad / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Control de calificación jurídica

En su gran mayoría los aspectos materiales o de fondo tocan en forma transversal con aquellos que se analizaron en el aspecto formal del control de causa y motivación, se refiere la Sala expresamente, a la CONEXIDAD que se concibe como la relación temática directa de la motivación y las medidas que adopta el acto que se controla, tengan fundamento en la declaratoria del Estado de excepción respectivo y en los decretos legislativos devenidos de ese Decreto Declaratorio y que se expiden para materializar los instrumentos y herramientas necesarias para conjurar la crisis. (...). En este presupuesto de conexidad, el llamado a emerger es el CONTROL DE CALIFICACIÓN JURÍDICA, pues superado el control formal de comprobación o constatación de los hechos, que es un filtro de verificación fáctico básico y que en este vocativo fue analizado párrafos atrás, se requiere que esos hechos reciban una calificación jurídica con la que se determine si ese hecho jurídicamente sí viabilizaba la expedición del acto que se controla y lo ingresa al ámbito de la NECESIDAD como previsión para adoptar las decisiones tendientes a solucionar la situación de excepción, por lo que deben expresar con claridad las razones jurídicas por las cuales adopta las medidas que contiene y el porqué son necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a conjurar las circunstancias excepcionales. Se interesa esta fase del estudio por corroborar el vínculo inmediato existente entre los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción –que incluye por supuesto al que los declara como ha sido prohijado por la Corte Constitucional – y las medidas administrativas





generales adoptadas por las autoridades para su desarrollo. (...). Las relaciones que orientan este estudio son así, en primera medida, (i) la de “causa a efecto”, bajo la cual se examina si el decreto legislativo referido por la autoridad administrativa nacional para la expedición del acto, la facultaba para ello; en otros términos, si el acto enjuiciado respetó o no la norma superior sobre la que éste se fundó. En segundo lugar, (ii) el “vínculo instrumental” entre las medidas adoptadas y los fines y propósitos del decreto legislativo, esto es, si las medidas concebidas en el acto analizado desarrollaron efectivamente la disposición jurídica que permitió su expedición, mediante herramientas efectivas tendientes a atenuar los efectos de la crisis al origen del estado de excepción. (...). [E]l acto administrativo enjuiciado desarrolló verdaderas medidas tendientes a conjurar la crisis que había conllevado la declaratoria del estado de emergencia –materializándose así el denominado “vínculo instrumental–, en aras de proteger los derechos a la vida en conexidad con la salud de usuarios y funcionarios, así como de garantizar el adecuado desarrollo del debido procedimiento administrativo en el marco de condiciones sociales en las que, por ejemplo, el derecho de defensa y contradicción pueda ser ciertamente ejercido sin restricciones de ninguna especie. Así, el artículo 1° de la resolución N°. 666 de 2020 debe ser declarado ajustado a la ley. (...). [E]s claro que la resolución 666 de 2020, se acopló a la Declaratoria del Estado de Emergencia, pero principalmente a su decreto legislativo 491 de 2020, el que consagró en forma directa la forma de notificación, enteramiento y comunicaciones de las decisiones administrativas, por lo que el Consejo de Estado, como juez del Control Inmediato de Legalidad, encuentra que las medidas corresponden en forma directa y correlacionada a lo indicado por el Decreto de Emergencia y principalmente, a su legislativo 491, en los aspectos ya referidos. (...). Respecto de la constitucionalidad del artículo 4° del decreto 491 de 2020, base sobre la cual se expidió el artículo en estudio, la Corte Constitucional, en sentencia C-242 del 9 de julio de 2020, declaró la exequibilidad condicionada. (...). En suma, la Sala evidencia la necesidad de declarar la legalidad condicionada del artículo 2° de la resolución 666 de 2020, en consonancia con lo dispuesto por la Corte Constitucional, bajo el entendido de que, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos. (...). [L]a Sala encuentra que la ampliación de términos fijada en el artículo 3° que se analiza, guarda relación con el decreto legislativo y de declaratoria del estado de emergencia, que citan como fundamento y presentan correlación directa con las razones que dieron origen a la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, lo que conlleva su legalidad. Por lo anterior, se evidencia que las medidas adoptadas por la CAM en el artículo 3° de la resolución N°. 666 de 2020, están en sintonía con lo dispuesto por el Gobierno Nacional, pues la misma se limitó a transcribir lo reglamentado en el Decreto Legislativo, por de suyo presupone que debe ser declarado ajustado a la ley. (...). [L]a Sala observa que estas decisiones concebidas por la Dirección General de la CAM se avienen a los parámetros normativos fijados en el decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, dictado en desarrollo de la declaratoria de Emergencia, sobre el tema regulatorio de la prestación del servicio, de cara a las circunstancias generadas por la pandemia “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, por cuanto en sus consideraciones y decisiones, en cuanto al tema que ocupa la atención de la Sala, determinan la bitácora sobre la cual las disposiciones derivadas debían enfocarse. (...). Por lo anterior, es claro que la resolución 666 de 2020, además de





hacer uso de la resolución 385 de 2020 del Ministerio del ramo, se apegó a la Declaratoria del Estado de Emergencia, pero principalmente a su decreto legislativo 491 de 2020, el que consagró en forma directa la medida de suspensión de términos, el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación para no afectar los servicios que sean estrictamente necesarios, la forma de notificación, enteramiento y comunicaciones de las decisiones administrativas, por lo que el Consejo de Estado, como juez del Control Inmediato de Legalidad, encuentra que las medidas corresponden en forma directa y correlacionada a lo indicado por el Decreto de Emergencia y principalmente, a su legislativo 491, en los aspectos ya referidos. Así las cosas, se hace evidente que el Director de la CAM al expedir los numerales I, II, III, IV, V, VI y VII del artículo 4° resultan medidas eficaces por el factor de conexidad –“vínculo instrumental”– para alcanzar los fines perseguidos por la declaratoria del estado de emergencia, circunscritos a remediar “...la crisis e impedir la extensión de sus efectos” , superando así el llamado control de comprobación jurídica, porque en su sustrato las medidas son implementadas en aras de proteger los derechos a la vida en conexidad con la salud de usuarios y funcionarios, así como de garantizar el adecuado desarrollo del debido procedimiento administrativo en el marco de condiciones sociales en las que, por ejemplo, el derecho de defensa y contradicción pueda ser ciertamente ejercido sin restricciones de ninguna especie. (...). [L]a habilitación normativa ofrecida por el decreto legislativo N°. 417 de 17 de marzo de 2020 hace referencia a la suspensión de términos legales, pero no a su interrupción, como figuras jurídicas con implicaciones diferentes, como lo son la caducidad y la prescripción. Ahora bien, es claro que cuando se habla de suspensión de términos, el freno en el avance temporal de los plazos, incide, en forma colateral, en todas aquellas figuras que penden precisamente de estos términos que quedan en suspenso, pero es ineluctable que se reanudarán cuando la suspensión de términos sea levantada, para los plazos que se dijeron hábiles, con el conteo de los tiempos que faltan y cuando se invocaron como corridos o comunes (por meses o años) corren de fecha a fecha, solo que para su ejercicio, se entenderán oportunos y desplegados dentro del término, tal y como sucede judicialmente con los términos procesales, en momentos de vacancia. (...). [S]e trata de institutos jurídicos que guardan un punto denominador común, pero a la vez una distinción clara en cuanto a las consecuencias que acarrearán. (...). [E]n cuanto a sus efectos, la interrupción deja sin efecto el plazo legal transcurrido efectivamente hasta allí, ordenando, por contera, su cómputo íntegro. Por el contrario, la suspensión otorga valía al periodo ya contabilizado, reanudándolo solo por el plazo que resta. (...). Además de desproporcionada, la norma en comento excede los términos de habilitación expuestos en el decreto legislativo N°. 417 de 2020, relativos a la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, al adicionar la interrupción. La verificación de estas circunstancias lleva a declarar no ajustado a derecho la expresión interrupción contenida en el párrafo 5° del artículo 4° de la resolución 666 de 1° de abril de 2020, por cuanto al momento de expedir la Resolución escrutada no se advierte que dicha figura de la interrupción esté planteada en los decretos legislativos ni mencionada en el decreto declaratorio del estado de emergencia, pudiendo llevar así a la referida declaratoria de nulidad parcial.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Examen de razonabilidad de las medidas

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





adentrarse en el factor de PROPORCIONALIDAD o lo que constituiría el llamado CONTROL DE ELECCIÓN de las medidas, en tanto es entendido como la relación de medio a fin que debe acompañar esta clase de actos que se expiden dentro del marco del estado de emergencia, ya que deben guardar un equilibrio dentro del fiel de la balanza en el que converge, por un lado, la gravedad de los hechos que se busca conjurar y, por otro, el propósito de retornar a la normalidad, a través de las herramientas y medidas que adoptó la autoridad administrativa en el acto que se controla. En este punto el operador jurídico debe analizar, en forma cuidadosa y bajo los criterios jurídicos y con aplicación de las herramientas jurídicas a su alcance, a fin de determinar la racionalidad de las medidas adoptadas -más allá de su entronque con la legalidad- y si éstas resultaron proporcionadas, y acordes a los propósitos y finalidades de la declaratoria del Estado de Emergencia. (...). [L]a Resolución escrutada, en el espectro que fue pasible de conocimiento mediante el vocativo de control inmediato de legalidad, se muestra idónea, necesaria y proporcional respecto de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, salvo en el aparte que se encontró no ajustado a derecho, esto es, en el vocablo “interrupción” contenido en el parágrafo 5° del artículo 4° de la Resolución escrutada. (...). Finalmente, las medidas concebidas en el acto administrativo general evaluado no transgreden las prohibiciones constitucionales ni coartan derechos ni libertades. (...). Por otro lado, no se observa que la resolución N°. 666 de 2020 establezca disposiciones normativas que desconozcan los derechos de los usuarios, mediante el establecimiento de medidas restrictivas o regresivas, que comporten vulneración de éstos. Tampoco observa que comporten el ejercicio arbitrario de las competencias ni discriminación alguna, pues abarca a todo el personal de la entidad dependiendo de la forma cómo pueden desplegar sus actividades; no se advierte interrupción en el funcionamiento de la CAM, pues precisamente, las medidas buscan proteger y hacer eficiente el servicio que presta, de cara a la pandemia del COVID-19.

NOTA DE RELATORÍA: En cuanto a la autonomía e independencia del control inmediato de legalidad, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 26 de agosto de 1997, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros, radicación CA-006. Sobre la denominación de “decreto legislativo” no se limita a los decretos de desarrollo, pues comprende igualmente a los declaratorios de los estados de excepción, ver: Corte Constitucional, sentencia C-252 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En cuanto al control político que ejerce el Congreso en los estados de excepción, ver: Corte Constitucional, sentencia C-004 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En relación con las características del control inmediato de legalidad decantadas por la jurisprudencia antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 28 de enero de 2003, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, Rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004); Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 16 de junio de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, Rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA). Sobre la procedencia del control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general vinculado a factores subjetivos y relacionados con la naturaleza del acto administrativo a revisar, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación 11001-03-15-000-2020-01660-00. Acerca de que no es necesario que la Corte Constitucional previamente resuelva sobre la exequibilidad de los Decretos legislativos, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 9 de febrero de 1999, M.P. Javier Díaz Bueno, radicación CA-008. En cuanto a que el control de legalidad es automático e inmediato, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 5 de marzo de 2012, M.P. Hugo Fernando Bastidas





Bárceñas, radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). Sobre el requisito de competencia como vicio de nulidad de los actos administrativos, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 19 de septiembre de 2016, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicación 11001-03-26-000-2013-00091-00. Sobre la motivación de los actos administrativos, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 13 de octubre de 2016, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Rad. 11001-03-28-000-2015-00016-00; y, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 8 de octubre de 2014, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad.11001-03-28-000-2013-00060-00. En relación con la motivación de los actos administrativos, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 27 de noviembre de 2017, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicación 76001-23-31-000-2001-03460-01(35273).

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

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 666 DE 2020 (1 de abril) CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ALTO MAGDALENA –CAM (Ajustada parcialmente / Legalidad condicionada)

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 4

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de julio de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01299-00

Actor: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ALTO MAGDALENA – CAM

Demandado: RESOLUCIÓN 666 DEL 1° DE ABRIL DE 2020

REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Fallo

FALLO DE ÚNICA INSTANCIA





La Sala Especial de Decisión N°. 4 del Consejo de Estado, profiere sentencia de única instancia dentro del medio de control inmediato de legalidad, respecto de la **RESOLUCIÓN N°. 666 DEL 1º DE ABRIL DE 2020**, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –en adelante CAM-, “*Por medio de la cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención a los usuarios de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM y se toman medidas en el marco del estado de emergencia, económica, social y ecológica*”, en el marco de la pandemia por el brote de COVID-19 o Coronavirus.

I. ANTECEDENTES

1. Los fundamentos fácticos y normativos

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

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

1.3. Por lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la **RESOLUCIÓN N°. 385⁴ DE 12 DE MARZO DE 2020**, mediante la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo y, adoptó, entre otras, las siguientes medidas sanitarias para prevenir y mitigar el avance y efectos del virus:

“2.6. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.”

1.4. En consonancia, la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –en adelante CAM–, con jurisdicción en el Departamento del Huila⁵, dictó, el **16 de**

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

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

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

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

⁵ Ver, en ese sentido 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.*”, en su artículo 33, cuyo texto reza: “*Creación y transformación de las Corporaciones Autónomas Regionales. La administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables estará en todo el territorio nacional a cargo de Corporaciones Autónomas Regionales. Las siguientes Corporaciones conservarán su denominación, sedes y jurisdicción*



marzo de 2020, la **RESOLUCIÓN N.º. 604**, por medio de la cual adoptaron medidas transitorias por motivos de salubridad pública, en lo atinente a la suspensión de términos administrativos dentro de los procedimientos ambientales.

La mencionada Resolución dispuso:

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

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

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

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

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

“Medidas

(...)

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

(...)

territorial actual: (...). Créense las siguientes corporaciones autónomas regionales: (...) - Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAN: tendrá su sede principal en la ciudad de Neiva; su jurisdicción comprenderá el Departamento del Huila;”.

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

⁷ Con fundamento en el artículo 215 constitucional.

⁸ Diario Oficial 51.259 de 17 de marzo de 2020.



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

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

1.7. Con base en lo anterior, el Director General de la CAM decidió crear canales de atención no presencial, priorizar el trabajo desde casa, suspender y ampliar términos y prorrogar de forma automática permisos y licencias prontas a su vencimiento, a través de la **RESOLUCIÓN N°. 666 DEL 1° DE ABRIL DE 2020.**

1.8. En cumplimiento de los mandatos contenidos en el artículo 136⁹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –en adelante CPACA–, la CAM envió a la Secretaría del Consejo de Estado copia de la **RESOLUCIÓN N°. 666 DEL 1° DE ABRIL DE 2020** en aras de que examinara su legalidad de manera automática.¹⁰

2. TEXTO DE LA RESOLUCIÓN ESCRUTADA

“RESOLUCIÓN No. 666
(01 de abril de 2020)

POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE URGENCIA PARA GARANTIZAR LA ATENCIÓN A LOS USUARIOS DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ALTO MAGDALENA CAM Y SE TOMAN MEDIDAS EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA, ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA.

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

CONSIDERANDO

Que el día 7 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud- OMS, identificó al nuevo coronavirus COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el día 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 trasmisión, instando a los países a tomar acciones urgentes.

⁹ “Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.”

¹⁰ Enviado el 2 de abril de 2020. Recibido en esta Corporación el 23 de abril siguiente.



Que el pasado 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución No. 385 de 2020, declaró la situación de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el próximo 30 de mayo de 2020.

Que a través del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República Iván Duque Márquez, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de evitar la propagación de la pandemia del virus COVID -19 y contener efectos de la misma.

Que el Decreto 417 de 2020, en su parte considerativa contempló que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos, se hace necesaria la expedición de normas orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario, así como la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, inclusive en los procedimientos sancionatorios contenidos en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011, garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.

Que a partir del Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, desde 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.

Que para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio, el Decreto No. 457 de 2020, limitó totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3.

Que mediante el Decreto No. 465 del 23 de marzo de 2020, se adicionó el Decreto 1076 de 2015, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de concesiones de agua para la prestación del servicio público esencial de acueducto y se tomaron otras determinaciones en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional a causa de la Pandemia COVID -19.

Que a través del Decreto No. 491 del 28 de marzo de 2020, se adoptaron medidas de urgencia en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las cuales son de obligatorio cumplimiento para todas los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas.

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

Que en virtud de lo anterior, el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: A partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución y por el término de duración de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la orientación a los usuarios de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM, se realizará a través de los siguientes canales de atención no presenciales.



SEDE PRINCIPAL, LOCALIZADA EN EL MUNICIPIO DE NEIVA.

Línea Celular y WhatsApp	
Orientación general al usuario.	3203487455 3185391933 3138863431
Orientación en trámites de flora y fauna silvestre.	3138863442
Orientación en trámites recurso hídrico y licencias ambientales.	3118140125 3138863448
Orientación en trámites recurso hídrico- Vertimientos.	3152359122
Licencias ambientales mineras.	3138863440
Permiso de estudio con fines de investigación científica en diversidad biológica.	3138863455
Orientación en procesos administrativos de cobros coactivos y reclamaciones por Tasa por Uso de Agua (TUA) y Tasa Retributiva (TR).	3145470127
Orientación relacionada con la facturación de TUA y TR.	3177483575

DIRECCIÓN TERRITORIAL OCCIDENTE, LOCALIZADA EN EL MUNICIPIO DE LA PLATA

Línea Celular y WhatsApp	
Orientación general al usuario	3175026365 - 3138863456
Orientación en trámites de recurso hídrico, Residuos y Vertimientos.	3138863458
Orientación en trámites de flora y fauna silvestre.	3203396363
Orientación en trámites de recurso hídricos y licencias ambientales.	3138863447

DIRECCIÓN TERRITORIAL SUR, LOCALIZADA EN EL MUNICIPIO DE PITALITO

Línea Celular y WhatsApp	
Orientación general al usuario	3108512976
Orientación en trámites de flora, fauna silvestre y licencias ambientales	3138863446- 3138863449
Orientación en trámites de recurso hídrico.	3138863445- 3138863450

DIRECCIÓN TERRITORIAL CENTRO, LOCALIZADA EN EL MUNICIPIO DE GARZÓN.

Línea Celular y WhatsApp	
Orientación general al usuario	3223092789
Orientación en trámites de recurso hídrico y licencias ambientales	3138863454- 3138863437
Orientación en trámites de flora y fauna silvestre	3138863459- 3138863453

Correo electrónico:

radicacion@cam.gov.co
camhuila@cam.gov.co

Chat virtual

www.cam.gov.co

Redes sociales:

Facebook: CAM





Twitter: @camhuila
Instagram: Cam_huila

Parágrafo: Los Subdirectores, Directores Territoriales y Jefes de Oficina de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM, coordinarán con sus respectivos equipos la modalidad de trabajo, de conformidad con los requerimientos del servicio y las restricciones legales de movilidad, priorizando el trabajo en casa a través del uso de las tecnologías de la información y la comunicación. La supervisión de las actividades realizadas por los servidores públicos, estará a cargo de cada Subdirector, Director Territorial, o Jefe de oficina.

ARTÍCULO SEGUNDO: Durante el término de vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación y/o comunicación de los actos administrativos expedidos por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM, se realizará a través del buzón de correo electrónico notificaciones@cam.gov.co dispuesto para tal fin.

Parágrafo Primero: Para el cumplimiento efectivo de la presente disposición, en todo trámite o procedimiento ambiental que se solicite se debe indicar obligatoriamente la dirección electrónica para la recepción de notificaciones. En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición de la presente Resolución, los usuarios deberán indicar a la Corporación, la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones.

Parágrafo Segundo: El mensaje enviado al usuario deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, la dependencia de la Corporación ante la cual se debe interponer y el plazo para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el usuario acceda al acto administrativo, fecha y hora que será certificada a través de la Empresa de Servicios Postales S.A.

Parágrafo Tercero: En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO TERCERO: En consideración a lo dispuesto en el artículo 5° del Decreto No. 491 de 2020, los términos para resolver las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, serán los siguientes:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.
- (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta en relación con las materias a cargo de la Corporación deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

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





ARTÍCULO CUARTO: Durante la permanencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud, la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM, con relación a los términos de los trámites y procedimientos ambientales de su competencia, aplicará las siguientes disposiciones:

I. Trámites de permisos, autorizaciones y/o certificaciones ambientales: Las solicitudes que versen sobre este asunto, se atenderán de manera virtual a través de la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales <http://vital.anla.gov.co/SILPA/TESTSILPA/Security/Login.aspx> y el correo electrónico radicacion@cam.gov.co, en los cuales se radicarán por parte de los usuarios, los documentos, cartografía y demás requisitos exigidos en el formulario único nacional, para su verificación por parte de la autoridad ambiental, quien decidirá si requiere información complementaria o da inicio al trámite, etapa en la que una vez se surta la diligencia de notificación del Auto de inicio, se suspenderá los términos administrativos. Los trámites ambientales que se encuentren en curso al momento de la expedición de la presente Resolución, en los que no se haya practicado la visita técnica, se suspenderán los términos en el estado en que se encuentre. En aquellos trámites en los que ya se haya superado la etapa de evaluación técnica (Visita técnica), se continuará con el respectivo procedimiento.

II. Licencias ambientales: Las solicitudes que versen sobre este asunto, se atenderán de manera virtual a través de la Ventanilla Integral de Trámites en Línea - VITAL en el link <http://vital.anla.gov.co/SILPA/TESTSILPA/Security/Login.aspx> y del correo electrónico radicacion@cam.gov.co, en el cual se deberá solicitar inicialmente la liquidación de costos por el servicio de evaluación.

Para aquellos usuarios que a la fecha de la entrada en vigencia de la presente Resolución hayan realizado la cancelación de los costos de evaluación, deberán allegar con su solicitud los siguientes documentos de manera digital, así:

- a) Constancia de cancelación de los costos de evaluación una vez la Corporación haya liquidado el valor por dicho servicio.
- b) Diligenciamiento del Formulario Único de Solicitud de Licencia Ambientales, adjuntando la información solicitada en el respectivo formulario.
- c) Diligenciamiento del Formato para la Verificación Preliminar de la Documentación que Conformar la Solicitud de Licencias Ambientales adjuntando todos los soportes de cada uno de los documentos requeridos.
- d) Realización del registro en la Ventanilla Integral de Trámites en Línea usuario interesado debe registrarse en el aplicativo VITAL, diligenciando el formulario de identificación con los datos básicos de la persona natural, jurídica privada o jurídica pública según corresponda y seleccionando como autoridad ambiental a la CAM, para su posterior validación y aprobación. El proceso de validación requiere una gestión expresa del solicitante, su representante legal o apoderado y puede hacerse con anterioridad a la solicitud de un trámite. El registro debe anexarse a la documentación descrita en el numeral anterior para ser radicada ante la CAM.
- e) Radicar ante la Corporación la anterior información para que la entidad apruebe o desapruebe el Formato para la Verificación Preliminar de la Documentación que Conformar la Solicitud de Licencias Ambientales.
- f) En caso de ser aprobado el Formato para la Verificación Preliminar de la Documentación que Conformar la Solicitud de Licencias Ambientales, la entidad iniciará el trámite de la Licencia Ambiental y notificará de manera electrónica al interesado para lo cual se requiere la indicación de su dirección electrónica; en caso de no ser aprobada se le informará mediante oficio y la información será devuelta para que el usuario inicie nuevamente el procedimiento. Se precisa que toda la información que se allegue con la solicitud debe ser suministrada en medio



magnético (EIA, cartografía, anexos, formatos, etc), para su correspondiente verificación.

Una vez las solicitudes alcancen la etapa de auto de inicio y se notifique de manera electrónica al interesado, se suspenderán los términos administrativos.

Las licencias ambientales que se encuentren en curso al momento de la expedición de la presente Resolución, en las que no se haya practicado la visita técnica, ni la reunión de información adicional en caso de ser pertinente, se suspenderán los términos en el estado en que se encuentre. En aquellos trámites en los que se hayan superado las etapas descritas, se continuará con el respectivo procedimiento.

III. Procedimiento Sancionatorio Ambiental: Los Procedimientos sancionatorios ambientales en los cuales se haya verificado afectación al medio ambiente y/o a los recursos naturales renovables, se procederá a la imposición de las medidas preventivas a las que haya lugar en caso de ser procedente, comunicando dichas medidas en los términos señalados en el Decreto No. 491 de 2020. Comunicada las medidas preventivas, se formulará el Auto de inicio de procedimiento sancionatorio. Una vez comunicado el mismo se suspenderán los términos administrativos. En los procedimientos administrativos en curso que hayan superado la expedición del auto de inicio de procedimiento sancionatorio, se suspenderán los términos en la etapa procesal en la que encuentren.

IV. Salvoconducto Único Nacional en Línea: Suspender la expedición de los salvoconductos únicos de movilización, removilización y renovación en línea en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM.

V. Procedimiento Administrativo Coactivo: En los procesos administrativos que cursen en el despacho de Cobro Coactivo de la Secretaría General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM, se suspenderá los términos administrativos en la etapa que se encuentren.

VI. Procesos de Control Interno Disciplinario: Se suspenderán los términos administrativos en la etapa que se encuentren los procesos disciplinarios que cursan en el despacho.

VII. Reclamaciones de Tasa por usos de Agua (TUA) y Tasa Retributiva (TR): Se suspenderán los términos de las reclamaciones que cursan en el despacho de cobro coactivo de la Secretaría General que requieran visita técnica de campo.

Parágrafo Primero: En las solicitudes de concesiones de aguas superficiales y subterráneas destinadas a beneficiar los sistemas de acueductos urbanos y rurales, así como en las actividades de exploración de aguas subterráneas y la modificación excepcional y transitoria de la licencia ambiental de residuos peligrosos con riesgo biológico o infeccioso generado con ocasión del COVID -19, se dará estricto cumplimiento a las disposiciones señaladas en el Decreto No. 465 del 22 de marzo de 2020.

Parágrafo Segundo: En todos los casos señalados, los términos de las actuaciones administrativas se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo Tercero: Una vez superada la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, los usuarios deben remitir en medio impreso a la dependencia correspondiente la información radicada en medio digital a través del correo electrónico radicacion@cam.gov.co.

Parágrafo Cuarto: Durante el término de vigencia de la presente Resolución se suspenderán las visitas técnicas de campo, a excepción de las requeridas con



carácter de urgencia y/o prioridad, las cuales serán valoradas y ordenadas por los jefes de dependencia.

Parágrafo Quinto: La suspensión de términos establecida en el presente artículo implica la interrupción de los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley, para los diferentes procesos que adelanta la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM.

ARTÍCULO QUINTO: Cuando un permiso, autorización, certificado o licencia ambiental, venza durante el término de vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y cuyo trámite de renovación no pueda ser realizado con ocasión de las medidas adoptadas para conjurarla, se entenderá prorrogado automáticamente el permiso, autorización, certificado y licencia ambiental, hasta un mes (1) más contado a partir de la superación de la Emergencia Sanitaria, Superada la Emergencia Sanitaria, el titular del permiso, autorización, certificado o licencia, deberá realizar el trámite ordinario para su renovación.

ARTÍCULO SEXTO: La presente Resolución rige a partir de su publicación en la gaceta ambiental y deroga las disposiciones contenidas en la Resolución No. 604 del 16 de marzo de 2020 y Resolución No. 647 del 19 de marzo de 2020.

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

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

CAMILO AUGUSTO AGUDELO PÉRDOMO
Director General”

3. ACTUACIONES PROCESALES

3.1. Mediante auto de 24 de abril de 2020, el Despacho ponente avocó conocimiento del presente medio de control de legalidad, de lo cual notificó al presidente de la República, al **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ALTO MAGDALENA –CAM–**, a la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO** y al **MINISTERIO PÚBLICO**.

Asimismo, se ordenó informar a la comunidad en general de la existencia del proceso y se invitó a las instituciones universitarias en general, para que, se pronuncien, si a bien lo tienen, sobre la legalidad de la **RESOLUCIÓN 666 DEL 1 DE ABRIL DE 2020**.

3.2. Por auto de 12 de mayo de 2020 y al observarse que el término de traslado ordenado por el auto de avocación del Control Inmediato de Legalidad no había sido cumplido en su totalidad, el Despacho sustanciador ordenó, por providencia de cúmplase, completar en un (1) día el plazo referido.

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

4. INTERVENCIÓN





Durante el término otorgado por el Despacho, el Director General de la **CAM** solicitó que se declare la legalidad de la **RESOLUCIÓN 666 DEL 1 DE ABRIL DE 2020**, por cuanto se conformó acorde con los parámetros normativos del ordenamiento jurídico, con base en los siguientes argumentos:

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

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

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

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Delegado de la Procuraduría General de la Nación guardó silencio en el presente trámite.

II. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137¹¹ de 1994 y el ordinal 8° del artículo 111 del C.P.A.C.A., la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo es competente para decidir sobre la juridicidad de la **RESOLUCIÓN 666 del 1° de abril de 2020**, al ser la encargada de ejercer “...el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción”.

¹¹ “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.”



El 1° de abril de 2020¹², dicha competencia fue atribuida a las Salas Especiales de Decisión¹³ del Consejo de Estado, con el propósito de dotar de una mayor eficiencia el desarrollo de estos procedimientos.

2.2. GENERALIDADES

Previo a establecer el cuestionamiento jurídico que debe ser absuelto en esta oportunidad, la Sala precisará los parámetros normativos que guían la labor del juez de lo contencioso administrativo en el contexto del medio de control inmediato de legalidad, como elementos orientadores del juicio que le corresponde efectuar en esta sentencia.

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

La aparición de la Carta Política de 1991 marcó un cambio de paradigma en el constitucionalismo colombiano, caracterizado, en principal medida, por el reconocimiento de su carácter normativo¹⁴, que efectivizó sus postulados, y por una fuerte ampliación del catálogo de derechos y libertades conocido hasta el momento, en el tránsito que del Estado de Derecho se emprendió hacia el Estado Social y Democrático de Derecho¹⁵.

Las manifestaciones de esta transformación no solo se experimentaron en estos aspectos, pues irradiaron igualmente el régimen jurídico de los estados de excepción, mediante la adopción de importantes condicionamientos que pretendieron dar por terminada una situación que se volvió estructural en el devenir del país y que implicó, en forma viciosa y ajena al Estado de Derecho y al régimen democrático, se hace referencia a la “*anormalidad*”¹⁶ permanente que

¹² En el marco de la sesión virtual N°. 10 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en la que se decidió: “...asignar los controles inmediatos de legalidad a las salas especiales de decisión, de conformidad, entre otros, con los artículos 107-4, 185-1 y 111-8 del CPACA y 23, 29-3 y 42 del Acuerdo 080 de 2019.”

¹³ Conforme al artículo 29 del Acuerdo N°. 080 de 2019, las Salas Especiales de Decisión deciden los asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en “3. Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo”.

¹⁴ Art. 4°, inc. 1. constitucional: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.” Asimismo: Corte Constitucional. Sentencia C-415 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo. “La noción de supremacía constitucional parte de la naturaleza normativa de la Constitución, que se revela en el carácter de fuente primaria del ordenamiento jurídico.”

¹⁵ Art. 1° constitucional: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

¹⁶ Pedro Pablo Vanegas Gil. “La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después.” En Revista Derecho del Estado N°. 27, julio-diciembre del 2011, pp. 261-291.



imperó bajo la figura de los estados de sitio¹⁷, reinante durante la vigencia de la Constitución Nacional de 1886¹⁸, y que trajo consigo consecuencias negativas, traducidas, entre otras, en la “...sustitución, casi natural, del legislador ordinario por el (...) extraordinario.”¹⁹

Ello está referido en los recuentos históricos que sobre la figura del estado de excepción ha hecho la jurisprudencia, como se observa en la sentencia C-802 de 2002²⁰, en la que se indicó: “(...) fueron múltiples los cuestionamientos que desde distintos ángulos se le hicieron al estado de sitio: La ausencia de límites temporales, la suspensión permanente de derechos fundamentales y la suplantación del legislativo.

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

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

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

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala de Decisión Especial N°. 11. Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia de 11 de mayo de 2020.

¹⁸ Art. 121 C.N.: “En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella.”

¹⁹ Pedro Pablo Vanegas Gil. “La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después.” Op. cit.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia de 2 de octubre de 2002. Exp. R. E.-116. Revisión constitucional del Decreto Legislativo 1837 de 11 de agosto de 2002 “Por el cual se declara el Estado de Comoción Interior”. M.P. Jaime Córdoba Triviño.



En ese sentido, más allá de los requisitos de modo, tiempo y lugar a los que se supeditó la procedencia de la declaratoria del estado de excepción incluido en la Carta –guerra exterior²¹, conmoción interior²² y emergencia económica, social y ecológica²³–, los Asambleístas de 1991 confeccionaron un sistema de control que buscó superar los abusos del pasado y la salvaguarda de los derechos fundamentales de la ciudadanía, en una fórmula híbrida que amalgamó una fiscalización de origen político²⁴ y judicial (constitucional y de legalidad) sobre las actuaciones del Ejecutivo, como medidas para limitar la maximización²⁵ de sus poderes en estas circunstancias.

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

Así, el **control político** ejercido por el Congreso de la República se extendió, bajo el argumento de la función democrática asignada a aquél, a diferentes momentos que trascendieron la presentación de informes motivados en relación con el origen y medidas adoptadas durante la emergencia²⁶, tras el restablecimiento de la normalidad en el territorio; privilegiando de forma exclusiva la existencia de un control político posterior.

En ese orden, el Texto Superior de 1991 consagró instrumentos con los cuales se pretendió fiscalizar no solo la declaratoria del estado de guerra exterior –supeditando su procedencia a la autorización previa del Senado, “...salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión”²⁷ –, sino, a la vez, la segunda de las prórrogas de la conmoción interior, al exigir el concepto previo y favorable de esa misma cámara legislativa²⁸.

En palabras del Alto Tribunal Constitucional, “...el acentuado control político que ejerce el Congreso en los estados de excepción cumple una función democrática de contrapeso al poder ampliado que adquiere el presidente”²⁹.

Ahora bien, las notas del fortalecimiento del sistema de fiscalización del derecho excepcional introducido en la Constitución de 1991 se vieron complementadas por lo ocurrido en materia judicial. La competencia para la revisión de la juridicidad de

²¹ Art. 212 C.P.

²² Art. 213 C.P.

²³ Art. 215 C.P.

²⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2020-01063-00(CA)A. M.P. William Hernández Gómez. Auto de 16 de abril de 2020.

²⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA)A. M.P. Rocío Araújo Oñate. Auto de 23 de abril de 2020.

²⁶ Ver, en ese sentido, la literalidad de los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional de 1886.

²⁷ Art. 212 C.P.

²⁸ Art. 213 C.P. Se hace referencia al Senado de la República.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-004 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



los decretos con fuerza de ley adoptados durante los estados de excepción fue atribuida a la naciente Corte Constitucional³⁰, replicando así el modelo de control aparecido con la reforma constitucional de 1968³¹; pero esta vez con un enfoque particular y más profundo, al superarse la visión formalista prohijada por la Corte Suprema de Justicia bajo la égida del texto superior anterior, como órgano encargado de ese control.

En efecto, la Corte Suprema consideró que el alcance de la fiscalización que debía realizar respecto de los decretos con fuerza de ley emitidos por el Presidente de la República y sus ministros en los estados de sitio, se circunscribía a aspectos formales³², habida cuenta de que se trataba de actos de poder, excluidos de cualquier tipo de control judicial.

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

“El examen de constitucionalidad asignado a la Corte en relación con los decretos que declaran turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, caso contemplado en el aludido artículo 121, tiene que referirse a los requisitos esenciales de hallarse firmado por el presidente de la República y todos los ministros y haber sido consultado con el Consejo de Estado [...]. La revisión de la Corte se reduce a estos extremos. No puede comprender el estudio de los motivos que se hayan tenido para declarar el estado de sitio, pues tomar esa decisión es potestativo del Gobierno, de modo discrecional”³³.

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

“Ni en el estado de sitio, ni menos en el de emergencia, puede haber actos discrecionales u omnímodos, actividades que el gobierno pueda desarrollar

³⁰ Art. 241.7 C.P.: “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 Y 215 de la Constitución.”

³¹ Acto legislativo 01 de 1968 que modificó la Constitución Nacional de 1886, asignando a la Corte Suprema de Justicia esta función.

³² Sobre el punto, véase el siguiente aparte, en sentencia de la Corte Constitucional C-802-02 (op.cit): “(...) **la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de supeditar el control constitucional de la declaratoria de los estados de excepción a una revisión formal y no material fue cuestionada** por la voz de magistrados disidentes que se negaban a admitir que el control encargado a un tribunal de tan altas calidades se circunscribiera a agotar un ritualismo que bien podía ser verificado por personal que tuviese a cargo funciones simplemente secretariales y que con ello la justicia constitucional fuera indiferente ante el sistemático abuso de los estados de excepción. En el mismo sentido, ante la posición mayoritaria de la Corte Constitucional de someter tales decretos a un control formal y material en la convicción de que sólo así se defendía la integridad de la Carta y no sólo una parte de ella, se presentaron también voces disidentes. Unas que, en un extremo, clamaban por un control no sólo formal y material sino también estricto que correlativamente restringiera el margen de decisión del Presidente y otras que, en el otro extremo, afirmaban la incompetencia de la Corte para pronunciarse ya no solo material sino también formalmente sobre la exequibilidad de la declaratoria de los estados de excepción.” (Destacados fuera de texto).

³³ Citada por Pedro Pablo Vanegas Gil en “La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después.” Universidad Externado de Colombia.



arbitrariamente [...] **Carece de respetabilidad pensar que el constituyente de Colombia hubiese querido limitar el control de constitucionalidad a una simple actuación notarial** [...] El control debe ser en consecuencia integral, o no tiene razón de existir”³⁴. (Negrilla y subrayas fuera de texto)

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

“En sentir de la Corte, es claro e indudable que por virtud de lo dispuesto en los artículos 4o., 214, 215, 228 y 241-7, de la nueva Carta Política, **el control del decreto que declara el estado de emergencia es integral lo cual supone que sea imperativamente de mérito y no simplemente de forma.**

En consecuencia, esta Corporación comparte la opinión del señor Procurador General de la Nación y prohija la posición que desde octubre 15 de 1974 sostuvo el Magistrado **Luis Sarmiento Buitrago** en salvamento de voto a la sentencia mayoritaria de esa fecha, y hace suyos los razonamientos que dicho magistrado esgrimió entonces para sustentar el control integral de los decretos expedidos en virtud del artículo 122 de la expirada Carta Política, por cuanto ellos son plenamente predicables de la regulación que de dicho estado de excepción hace el artículo 215 de la Carta en vigor...”³⁵. (Negrilla y subrayas fuera de texto).

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

Esta filosofía del Constituyente, tendiente a lindar el comportamiento del Ejecutivo central en los estados de excepción³⁶, fue rápidamente acogida por el legislador estatutario de 1994, a través de la aprobación de la Ley 137, por medio de la cual se regularon en Colombia los estados de excepción, atendiendo al mandato contenido en el artículo 152³⁷ de la Carta.

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

“Los estados de excepción tienen, como su nombre lo indica, **un carácter eminentemente excepcional y no pueden bajo justificación alguna, traducirse en el sistema normal de control social, como ocurrió con el estado de sitio.** Su

³⁴ Luis Sarmiento Buitrago. Salvamento de voto a la sentencia del Corte Suprema de Justicia del 15 de octubre de 1974.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-004 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Se trató de la primera providencia expedida por la Corte Constitucional en el marco de un estado de emergencia en Colombia, luego de la promulgación de la Constitución Política de 1991.

³⁶ Pedro Pablo Vanegas Gil. “La Constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después.” Op. cit.: “Así, las preocupaciones del constituyente se vieron plasmadas en las distintas innovaciones que se aprecian en la nueva redacción de los estados de excepción en la Constitución de 1991.”

³⁷ “Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: (...) e) estados de excepción.”



existencia está limitada a la duración de la emergencia a la que son llamados a superar, lo que debe ser logrado en el menor tiempo posible, para así restituir el goce absoluto de los derechos fundamentales de los individuos, el que es en última instancia su objetivo principal³⁸. (Negrilla y subrayas fuera de texto)

Para la concreción de ese objetivo, la Ley en cita se encargó de establecer parámetros claros y limitantes, dentro de los cuales el Gobierno pudiera ejercer sus competencias extraordinarias, con reglas claras de temporalidad, materia, deberes –incluso dentro del esquema de la convencionalidad-, de garantías de derechos y libertades y de los instrumentos de control a los que sus decisiones extraordinarias serían sometidas, a saber:

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

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

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

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

En otros términos, el legislador estatutario concibió, a la imagen del control automático de constitucionalidad desarrollado por la Corte, un instrumento de fiscalización de la función administrativa, con el que se buscó la cumplida ejecución de las medidas adoptadas en los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República y sus ministros, y cuyo propósito, en palabras del máximo tribunal constitucional, se circunscribió a limitar el “...*poder de las autoridades administrativas...*”³⁹, siendo una medida eficaz con la cual se impide “*la aplicación de normas ilegales.*”⁴⁰

El rol de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y en especial del Consejo de Estado, fue así modificado en el escenario del derecho de excepción, pues de emitir conceptos previos no vinculantes en vigencia de la Constitución

³⁸ Gaceta del Congreso No. 49 de 1992

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-179 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁴⁰ Ibidem.



Nacional de 1886 –para la procedencia de la declaratoria de los estados de sitio⁴¹– pasó a ser el juez competente del mecanismo de corrección posterior y permanente por la oficiosidad de la función e incluso inmediato sobre las actividades de las autoridades administrativas, en tanto en la situación de anormalidad declarada, asumen competencias que, en el estado normal de las cosas, no les serían atribuidas y, mucho menos, les son propias dentro de su esquema de funciones regulares.

En efecto, en su tenor literal, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 prescribió:

“CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

La procedencia del control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general fue vinculado a factores no solo de tipo subjetivo o de autoría –entidades territoriales o autoridades nacionales–, sino igualmente a factores relacionados con la naturaleza del acto administrativo a revisar –general– y a que su origen se encuentre en los decretos legislativos expedidos por el Gobierno en los estados de excepción⁴².

La escasa regulación normativa⁴³ de este medio de control fue complementada por los mandatos del CPACA, por lo menos en lo que respecta a su trámite judicial⁴⁴, plasmándolo, por primera vez, en el texto del Estatuto procesal administrativo –art. 136 *ejusdem*–⁴⁵; coherente con el propósito de compilación de los diversos medios judiciales conocidos por esta Jurisdicción, recopilados en el título III⁴⁶ de la parte II del Código.

Y es que, de forma previa, a la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo destacó, al analizar la juridicidad de

⁴¹ El artículo 121 de la Constitución de 1886 consagró: “En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, **previa audiencia del Consejo de Estado** y con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella.” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

⁴² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2020-01660-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁴³ Así, lo reconoce la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia de 16 de junio de 2009, 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA)A. M.P. Enrique Gil Botero.

⁴⁴ Art. 185 C.P.A.C.A.

⁴⁵ *Ibidem*: “La Sala también quiere resaltar, a manera de pedagogía, atendiendo a lo particular que es este procedimiento, las características principales que tiene, toda vez que no se trata de aquellos que se encuentran regulados en el Código Contencioso Administrativo, sino en una ley especial, de naturaleza estatutaria: la que se ocupa de los estados de excepción.”

⁴⁶ “Medios de control”.



algunos decretos⁴⁷ expedidos por el Presidente de la República en el contexto del estado de conmoción interior decretado⁴⁸ como consecuencia de, entre otras situaciones, el asesinato del líder político Álvaro Gómez Hurtado, la ausencia de reglamentación procesal a seguir para su desarrollo. Así, la Sala expresó:

“Finalmente se advierte, la ley no estableció actuación alguna que debiera cumplirse para el ejercicio del control de legalidad, sino que determinó que éste fuera de inmediato, esto es, en seguida, **sin la mediación de trámites, que ninguno fue dispuesto**, lo cual no obsta para que el Consejo de Estado, si así lo estimara decrete y practique las pruebas que considere necesarias.”⁴⁹ (Negrilla y subrayas fuera de texto)

Valga tener en cuenta que las principales características del control inmediato de legalidad incluso fueron decantadas por la jurisprudencia del Consejo de Estado con anterioridad a su entrada en vigor⁵⁰⁻⁵¹.

Así, el derecho pretor construido por el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo resaltó, en decisión de 26 de agosto de 1997⁵², la **autonomía e independencia** de este medio de control en relación con las resultas de los trámites de revisión constitucional adelantados por la Corte⁵³ frente a los decretos legislativos dictados en los estados de excepción.

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

“Como ya lo advirtió la Sala en un caso semejante “si bien, la Corte Constitucional declaró inexecutable tanto el Decreto Legislativo N° 080 del 13 de enero de 1997, mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica y social, así como el N° 081 de la misma fecha, “Por el cual se dictan medidas para desestimular el endeudamiento externo”, expedido en desarrollo del anterior, según fallos números C - 122 y C - 127 de los días 12 y 19 del mes de marzo de 1997 y cuyos efectos

⁴⁷ Para el caso particular, el Decreto N°. 871 de 13 de mayo de 1996, “Por el cual se delimita una zona especial de orden público.”

⁴⁸ Por medio de Decreto N°. 1900 de 2 de noviembre de 1995. Dentro de sus consideraciones, puede leerse: “Que, con posterioridad al 6 de agosto de 1995, se han producido hechos de violencia en diferentes regiones del país, atribuidos a organizaciones criminales y terroristas, que perturban en forma grave y ostensible el orden público; Que, como última manifestación de tales hechos, en el día de hoy ha sido asesinado el connotado dirigente político, ex designado y ex presidente de la Asamblea nacional Constituyente, doctor Álvaro Gómez Hurtado...”.

⁴⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. CA-001. M.P. Mario Alario Méndez. Sentencia de 17 de septiembre de 1996.

⁵⁰ 2 de julio de 2012.

⁵¹ Por citar algunas: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004). M.P. Alirio Eduardo Hernández Enríquez. Sentencia de 28 de enero de 2003. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA). Sentencia de 16 de junio de 2009. M.P. Enrique Gil Botero.

⁵² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. CA-006. M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

⁵³ Se hace referencia a la Corte Constitucional.



fueron fijados por esa Corporación a partir del día siguiente a la notificación de la primera, esto es, desde el 11 de abril de 1997, **ello no obsta para que esta Corporación ejerza el control inmediato de legalidad que le corresponde, en atención a los efectos jurídicos que el acto pudo haber producido antes de su decaimiento, por desaparecimiento de los fundamentos de derecho que sustentaron su expedición, en los términos del artículo 66 del C.C.A.**" (Negrilla fuera de texto).

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

Así, en providencia de 9 de febrero de 1999⁵⁴, el Consejo de Estado, al analizar la legalidad del Decreto N°. 2386 de 1998⁵⁵, dentro del espectro del estado de emergencia económica decretado producto de la crisis generada por el UPAC⁵⁶, señaló:

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

Igualmente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo aceptó la naturaleza judicial de este trámite, acuñando, por tanto, **la denominación de sentencia al acto con el que se ponía fin al mismo**, cuestionada por algunos de sus miembros⁵⁷, al considerar que no era el resultado de un proceso respetuoso del debido proceso, sino, por el contrario, de un trámite sumario.

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

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

⁵⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. CA-008. M.P. Javier Díaz Bueno.

⁵⁵ "Por el cual reglamenta parcialmente el Decreto 2331 de 1998."

⁵⁶ Estado de excepción declarado mediante el Decreto N°. 2331 de 1998.

⁵⁷ De interés doctrinal, resulta advertir la posición minoritaria que emergió por vía de salvamento de voto a la providencia aprobada el 19 de octubre de 1999, en la que se lee: "1. *Creo que la providencia que se dicta en estos casos no tiene el carácter de sentencia, habida cuenta de que no atiende a las reglas del debido proceso sino a un procedimiento o trámite sumario; no obstante, en asuntos similares he dejado de lado este aspecto, por encontrarlo más formal que de fondo.*". M.P. Carlos Orjuela Góngora.



En *primer lugar*, se trata de un proceso judicial, por lo tanto, **la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia**, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella.”⁵⁸ (Negrilla y subrayas fuera de texto)

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

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

“Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.”⁵⁹ (Negrilla y subrayas fuera de texto)

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

En otros términos, los criterios de evaluación de la legalidad de la medida son traídos por el operador judicial y debe hacer uso de sus apreciaciones dogmático-jurídicas, pues *“...con su conocimiento técnico, debe construir los supuestos de derecho que sirven para realizar el análisis”*⁶⁰. Es decir que, del demandante se pasa al fallador en el contexto del control inmediato de legalidad, por lo que la fijación de los parámetros normativos sobre los cuales se efectúa esta causa resulta ser la *“piedra angular”* del trámite, **que cobija el fondo y la forma del acto administrativo sometido a estudio.**

⁵⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA)A. M.P. Enrique Gil Botero. Sentencia de 16 de junio de 2009,

⁵⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia de 5 de marzo de 2012.

⁶⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA). Sentencia de 16 de junio de 2009. M.P. Enrique Gil Botero.



En punto de los parámetros del juicio, puede destacarse que no se limitan a la ley, sino que trascienden los contornos de ésta, denotando la existencia de un verdadero **juicio de juridicidad**⁶¹, que conjuga paralelamente notas constitucionales, pero más desde el enfoque de respetar el artículo 4° de la Constitución Política y de analizar que no se afecten las garantías y libertades, como es deber de todo juez y funcionario público y, de razonabilidad y proporcionalidad, pero sin tocar aspectos de conveniencia.

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

“...el control de legalidad que ejerce esta jurisdicción sobre los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción es integral, es decir, incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, al cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, **así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico**, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos."⁶² (Negrillas fuera del texto).

Valga recordar que como bien lo dejó claro la Sala de Consulta y Servicio Civil⁶³ del Consejo de Estado, la teleología del control de legalidad se centra en el deber de asegurar el respeto a la Ley –entendida en sentido amplio- en la emisión de los actos administrativos, en su apego al ordenamiento jurídico existente, “...es el medio óptimo para garantizar que la maquinaria administrativa funcione adecuadamente y que los órganos administrativos hagan correctamente lo que deben hacer”.

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

No en vano se concibe como un medio de control propio del ambiente de excepcionalidad, que pone el foco del análisis de la legalidad, en principios más altos como son la defensa de la soberanía, la institucionalidad y la legitimidad del Estado, alejado de la rogación que es propia del juez de la legalidad del acto dentro del Contencioso Administrativo, a quien como operador del control inmediato de legalidad se le impone verificar aspectos, tales como, si la autoridad

⁶¹ La juridicidad va más allá del “*legicentrismo*” judicial, toda vez que se refiere a la armonía de la norma estudiada respecto del ordenamiento en general. Ver, en ese sentido: Jacques Caillose. “*Introduire au droit*”. Colección «*Clefs/Politique*». 1993. París.

⁶² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. CA- 011. M.P. Ricardo Hoyos Duque. Sentencia de 3 de mayo de 1999.

⁶³ Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 5 de junio de 2008. M.P. William Zambrano Cetina.



administrativa expidió un acto administrativo general, si éste responde a las medidas excepcionales, frente a las cuales se comporta o tiene una relación “accesoria” o subordinada, desde el punto de visto de la regulación a la que está sometido.

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

Eso se tuvo claro desde las primeras decisiones adoptadas por la Corte Constitucional, luego de la expedición de la Constitución Política de 1991, como se lee en la sentencia C-004 de 1992⁶⁴, si bien frente al control que esa Alta Corte ejerce y que en varios supuestos es diferente⁶⁵, sí resulta aplicable en sus consideraciones generales, con los matices propios y únicos de nuestra jurisdicción, al Control Inmediato de Legalidad, cuando indica que el **control debe ser integral y no parcial o limitado a una revisión meramente formal**, en tanto el propósito genitor es defender la Constitución Política en su totalidad. Igual predicado puede aplicarse a nuestro Control frente a lo ya indicado respecto a la legalidad del acto, de cara a los principios superiores de institucionalidad, soberanía y seguridad, teniendo el matiz propio de la situación extraordinaria o anormal que dio lugar al Estado de Excepción.

Finalmente, y a pesar de la integralidad del análisis que comporta este medio de control, la cual se desprende el cúmulo de reglas normativas que son empleadas por el juez, la Sala de Decisión Especial señala que no corresponde a un examen completo y absoluto, pues, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, “...el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137”⁶⁶, lo que permite con posterioridad demandar el acto, por razones distintas a las estudiadas, a través de los medios de control ordinarios establecidos en el ordenamiento, v. gr., nulidad⁶⁷ y nulidad y restablecimiento del derecho⁶⁸.

⁶⁴ C-004 de 7 de mayo de 1992. Radicación R.E.-001. Revisión constitucional del Decreto 333 de febrero 24 de 1992 “por el cual se declara el Estado de Emergencia Social”. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶⁵ El Consejo de Estado, en fallo de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 23 de noviembre de 2010, fue claro en indicar que “la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7° y 215 parágrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Expediente 2010-00196. M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁶⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia de 5 de marzo de 2012.

⁶⁷ Art. 137 CPACA.

⁶⁸ Art. 138 CPACA.



Pues bien, se indica por la Sala que ese control de legalidad inmediato y automático, se bifurca en dos aspectos centrales y generales, que agrupan a los factores formales y materiales y, que en últimas, se ejercen sobre los siguientes subcontroles, se hace referencia, para los aspectos formales: **(i)** a un control de competencia; **(ii)** a un control de motivación o causa; **(iii)** a un control de comprobación (fundamentos fácticos) y **(iv)** a un control de finalidad; aparejados claro está con los requisitos formales; mientras que para los aspectos materiales, se presentan los controles de **(v)** calificación jurídica o conexidad y necesidad y **(vi)** control de elección o de proporcionalidad y transitoriedad.

De tal suerte que en el estadio de la *secundum legem* es que entran en toda su magnitud los controles antes mencionados, a fin de determinar la legalidad del acto que se controla inmediata y automáticamente.

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

2.2.2. PROBLEMA JURÍDICO

Se trata de determinar si la **RESOLUCIÓN 666 DEL 1° DE ABRIL DE 2020**, “*Por medio de la cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención a los usuarios de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM y se toman medidas en el marco del estado de emergencia, económica, social y ecológica*”, se encuentra ajustada a derecho, de conformidad con los parámetros jurídico-normativos establecidos en el acápite previo.

2.3. CASO CONCRETO

A la luz de las fases de evaluación expuestas en el capítulo de consideraciones generales de esta providencia⁶⁹, la Sala Especial de Decisión N°. 4 del Consejo de Estado procede a analizar la legalidad del acto administrativo sujeto a este medio de control, como sigue:

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

En este marco, el juez deberá examinar si el acto administrativo general cumplió con las formalidades necesarias para su expedición, de cara y acorde al marco de las medidas de excepción.

Compuesto por tres (3) estadios de análisis –competencia, motivación y requisitos formales propiamente dichos–, esta Judicatura dedicará para cada uno de estos ítems un capítulo independiente.

2.3.1.1. DEL EXAMEN DE COMPETENCIA

⁶⁹ Denominado: “Los parámetros normativos que guían la labor del juez de lo contencioso administrativo en el marco del medio de control inmediato de legalidad.”



Dentro de la teoría de los vicios de nulidad de los actos administrativos, el de incompetencia resulta ser un **vicio externo** que, lejos de preocuparse por las “*reflexiones internas*” que llevaron a la decisión⁷⁰, centra su análisis en establecer si, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, la autoridad administrativa al origen del acto estaba debidamente facultada para su expedición⁷¹.

El **CONTROL DE COMPETENCIA**, afincado en que la autoridad que expide el acto debe estar dotada de las atribuciones legales o constitucionales no solo para expedir una manifestación de voluntad de la administración con efectos jurídicos, sino que sean de estirpe general e incluso de ser necesario debe evaluarse la competencia territorial, la competencia sobre la regulación de la materia, contenido o naturaleza de la decisión, eso incluye la jerarquía y el nivel del cargo y todos aquellos factores que regentan el marco de las atribuciones de la autoridad que expide el acto.

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

En letras de Dromi⁷², la competencia es un condicionante de la validez del acto, por lo que la “*observancia de la competencia es indispensable para la actuación válida del órgano*” y cuyos presupuestos son: ser expresa en su marco jurídico normativo, pues por el principio de legalidad debe provenir de la norma superior respectiva que la ha otorgado; irrenunciable, es decir, no es declinable; corresponde al órgano - institución y no al órgano - individuo, por lo que se sujeta a la norma respectiva y es improrrogable e indelegable al estar afecta al interés público, por devenir de una norma estatal, entendido esta característica como que no depende ni surge “*de la voluntad estatal ni de los administrados, ni del órgano-institución, ni del órgano- individuo*”.

Descendiendo al caso concreto, es necesario volver a retomar el marco competencial que el propio acto invoca en su contenido tanto en el epígrafe como en sus consideraciones, se lee que el Director General de la CAM invocó la Ley 99 de 1993, sin especificar norma de toda esa regulación.

Pues bien, la **LEY 99 DE 1993**, en su artículo 28 (modificado por el art. 1º de la Ley 1263 de 2008, determina que el Director General es la primera autoridad ejecutiva de la CAR y ejerce la representación legal y, dentro de las funciones específicas o particulares del cargo, el artículo 29 ibidem, consagra las siguientes:

⁷⁰ Por ejemplo, la finalidad de la decisión, su motivación, su ilicitud.

⁷¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Rad. 11001-03-26-000-2013-00091-00. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia de 19 de septiembre de 2016.

⁷² DROMI, Roberto. El Acto Administrativo. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. 2000. Págs. 35 a 38.



dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad; nombrar y remover el personal de la Corporación; administrar y velar por la adecuada utilización de los bienes y fondos que constituyen el patrimonio de la Corporación y las demás que los estatutos de la Corporación le señalen y que no sean contrarias a la Ley.

La **RESOLUCIÓN 666 DEL 1° DE ABRIL DE 2020** fue suscrita por el Ingeniero Camilo Augusto Agudelo Perdomo, en su calidad de **DIRECTOR GENERAL** de la **CAM**, conforme a la certificación laboral allegada al expediente por el Secretario General de dicha Corporación, en la que se da cuenta de que el señor Agudelo Perdomo tomó posesión de ese cargo el 26 de diciembre de 2019⁷³, para el período comprendido entre el 1° de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2023.

Dicho ello, la Sala observa que el referido acto administrativo, con el que se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención a los usuarios de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena -CAM-, es una de aquellas decisiones permitidas normativamente al Director General de esa entidad, como “...representante legal de la Corporación y su primera autoridad ejecutiva”, al tenor de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 99 de 1993; condiciones de las que se desprende su función de dirección, coordinación y control de las actividades desarrolladas al interior del órgano –numeral 1°, artículo 29 *ejusdem*–, traducidas en ciertos eventos en la expedición de los “...actos (...) que se requieran para el normal funcionamiento de la entidad.”⁷⁴

Ahora bien, el control frente a los **aspectos formales**, se compone en forma integral de los subcontroles de: motivación o de causa; control de comprobación y control de finalidad.

2.3.1.2. DEL EXAMEN DE LA MOTIVACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA DE LA RESOLUCIÓN ESCRUTADA

El **CONTROL DE MOTIVACIÓN O DE CAUSA** que implica el análisis de la razón de ser del acto, de su soporte idóneo del que se parte al cotejar los fundamentos de hecho con el espectro normativo, los cuales van aparejados y dan al juzgador el panorama de la realidad acontecida.

De forma pacífica, se ha reconocido que la motivación de los actos administrativos es una garantía que protege los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa, así como la eficacia normativa del principio democrático y el de publicidad⁷⁵.

⁷³ Acta de posesión N°. 334.

⁷⁴ Art. 29, numeral 5 de la Ley 99 de 1993.

⁷⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Rad. 76001-23-31-000-2001-03460-01(35273). M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia de 27 de noviembre de 2017.



La motivación ha sido entendida como “...la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”⁷⁶, es decir, como la exposición de las consideraciones jurídicas y fácticas que sustentan las determinaciones que son adoptadas por los órganos públicos en el ejercicio de función administrativa. No obstante, dicha exigencia no supone simplemente el bosquejo de los argumentos que cimientan la decisión, pues las razones que son empleadas por los órganos administrativos deberán adecuarse a la realidad que rodea la expedición del acto, estableciendo así una especie de congruencia respecto de la declaración que ha sido acogida⁷⁷.

Descendiendo estas premisas al *sub judice*, se tiene que la **RESOLUCIÓN 666 DEL 1° DE ABRIL DE 2020** dictada por la CAM, “*Por medio de la cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención a los usuarios de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM y se toman medidas en el marco del estado de emergencia, económica, social y ecológica*”, plasma los móviles de hecho y de derecho que fundamentan las determinaciones recogidas, en el contexto de la crisis generada por la aparición del COVID-19 en el territorio colombiano, y en especial en la jurisdicción regentada por la CAM, en el propósito de palear su difusión y efectos nocivos.

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

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

(ii) el **DECRETO ORDINARIO 457 DEL 22 DE MARZO DE 2020**, con el que el Presidente ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde las cero horas (00:00 a.m.) del 25 de marzo hasta las cero horas (00:00 a.m.) de 13 de abril de 2020,

(iii) el **DECRETO LEGISLATIVO 491 DEL 28 DE MARZO DE 2020** “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*” dirigida a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus

⁷⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador.

⁷⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2015-00016-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 13 de octubre de 2016. En ese mismo sentido: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad.11001-03-28-000-2013-00060-00. M.P: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia de 8 de octubre de 2014.



distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas, con el fin, entre otros, ampliar términos para atender peticiones.

De esta manera, la Dirección General de la CAM identificaba las premisas normativas de las decisiones plasmadas en la **RESOLUCIÓN 666 DEL 1° DE ABRIL DE 2020**, aplicándolas a los hechos experimentados en el Departamento del Huila, producto de la propagación del coronavirus, y con el ánimo de convertir las herramientas concebidas en verdaderos medios de protección de la vida y la salud de los colombianos y, en particular, del pueblo huilense; estructurando así una lógica silogística, en la que lo jurídico se marida con lo real o fáctico, como dinámica que guía igualmente la motivación de los actos administrativos⁷⁸.

Así las cosas, la Sala advierte que no encuentra reparo respecto de la motivación que debe contener la **RESOLUCIÓN 666 DEL 1° DE ABRIL DE 2020**, pues la situación y normas expuestas, permiten tener por cumplido este requisito, ya que se encuentra debidamente motivada.

2.3.1.3. DEL EXAMEN DE LOS REQUISITOS FORMALES PROPIAMENTE DICHOS

Previo a entrar en materia, la Sala considera pertinente acotar que aunque no se trata de un presupuesto necesario para la procedencia del estudio que subyace al medio de control inmediato de legalidad⁷⁹, la Sala destaca que la **RESOLUCIÓN 666 DE 2020** fue publicada el 15 de abril⁸⁰ de ese año en la gaceta ambiental administrada por la CAM, por lo que el acto fue socializado a la comunidad y ello resulta acorde para efectos de oponibilidad

Por otro lado, esta Judicatura advierte que el citado acto es respetuoso de las demás formalidades que rodean las manifestaciones unilaterales de la administración, ya que dispone de un: encabezado⁸¹; número de identificación⁸²; una fecha de expedición⁸³; la mención de las facultades sobre las que se soporta

⁷⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Rad. 76001-23-31-000-2001-03460-01(35273). M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia de 27 de noviembre de 2017.

⁷⁹ La jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que el control inmediato de legalidad ejercido sobre las medidas generales proferidas en el ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los estados de excepción, procede una vez el acto ha sido **expedido**, sin que se requiera de su publicación. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004). M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Sentencia de 28 de enero de 2003.

⁸⁰ Se accedió a este enlace el día 15 de abril de 2020. <https://cam.gov.co/2020/category/525-abril.html#>

⁸¹ "Por medio de la cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante la resolución N°. 604 del 16 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública."

⁸² 666.

⁸³ 16 de marzo de 2020.



la adopción de las medidas allí contenidas⁸⁴; una parte resolutive y la firma de quien lo suscribe⁸⁵.

Ahora, bien frente al **CONTROL DE COMPROBACIÓN**, que hace parte de los aspectos formales del acto, éste se centra en que los hechos demostrados constituyan la causa del acto y aunque la **RESOLUCIÓN 666 DE 2020**, carece de fundamentos fácticos, lo cierto es que éstos se evidencian de la concatenación normativa, que al armonizarla con la parte resolutive, hace que emerja con claridad su basamento en los comprobados hechos de la situación pandémica vivida por el mundo, que no ha sido ajena a nuestro país, lo que impuso la necesaria adopción de medidas de ampliar y dar mayor laxitud en cuanto a los términos para la resolución de peticiones, invocando el artículo 5^o⁸⁶ del Decreto Legislativo N°. 491 de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”; adoptando la comunicación señalada en el citado **DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020** para las medidas preventivas dentro del procedimiento sancionatorio ambiental y, en general, adoptando herramientas para los trámites ante dicha cartera, aupándose en el **DECRETO DECLARATORIO DE LA EMERGENCIA 417 DE 17 DE MARZO DE 2020**, en una mixtura con normas de estirpe eminentemente administrativa, tales como: la **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, los **Decretos ordinarios 457 de 22 de marzo de 2020 y 465 de 23 de marzo de la misma anualidad**.

En estos casos que todo deviene del estado de anormalidad es importante que la autoridad administrativa se ciña a los hechos generadores de dicho estado de excepción, pues de ello pende el sinnúmero de medidas que en estado regular o

⁸⁴ “El Director General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM, en ejercicio de las facultades legales y estatutarias, en especial las conferidas en la Ley 99 de 1993, y...”.

⁸⁵ Ing. Camilo Augusto Agudelo Perdomo, Director General.

⁸⁶ “**Artículo 5°. Ampliación de términos para atender las peticiones.** Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.
- (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

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

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.”.



de normalidad no se adoptarían y, que en dado caso se implementaría pero por las vías legales normales o regulares que se tengan a disposición.

Por contera, se advierte que el acto controlado fue expedido, en cumplimiento del procedimiento que debía observarse, dentro y de cara al marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica devenida de la pandemia declarada por la OMS por el COVID-19 y que está contenido en el **DECRETO DECLARATIVO 417 DE 17 DE MARZO DE 2020**, que fue rubricado por el Director de la CAM, dentro de su esfera de competencias legales, como se indicó anteladamente.

Ahora bien, aunque la motivación del acto fue bastante breve, como ya se analizó, sí permitió evidenciar su relación de propósito y finalidad con el Estado de Emergencia declarado y a partir de las probanzas ya relacionadas y analizadas se logra determinar en forma comprobada que los fundamentos fácticos invocados y que se dejan entrever entre la normativa y la decisión administrativa sí acontecieron y existieron y motivaron fácticamente las medidas adoptadas en la **RESOLUCIÓN 666 DE 2020**.

No sobra agregar que los requisitos que se analizaron para efectos de avocar esta causa, de que el acto fuera administrativo y general y que encuentre su acto subyacente en la Declaratoria de Emergencia (estado de excepción), fue analizado en esa oportunidad.

Superado entonces, el control de comprobación fáctica, corresponde analizar el acto desde la arista del **CONTROL DE FINALIDAD** que se concibe como el acatamiento, el sometimiento y subordinación manifiesta de la administración a los fines del Estado, en cuanto a que las medidas deben estar encaminadas a conjurar las causas del estado de anormalidad que se vive y/o a impedir sus efectos.

Este ítem se hizo evidente en la materialización del propósito expreso de proteger al recurso humano sin afectar o garantizar la prestación del servicio y esa finalidad se refleja en la adopción de medidas de plazos administrativos procesales, de modalidades de comunicación de los actos y de los trámites en general que tiene a su cargo la CAM, apuntalados en el **DECRETO 417** y en su **LEGISLATIVO 491**, ambos de la presente anualidad, que se conecta al fin de hacer frente a la pandemia, al igual que para hacerlas efectivas.

En consonancia con ello, la Sala estima que la **RESOLUCIÓN Nº. 666 DE 2020** supera el análisis de los requisitos de forma, lo que permite abordar el fondo de lo que allí fuere regulado.

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



En su gran mayoría los aspectos materiales o de fondo tocan en forma transversal con aquellos que se analizaron en el aspecto formal del control de causa y motivación, se refiere la Sala expresamente, a la **CONEXIDAD** que se concibe como la relación temática directa de la motivación y las medidas que adopta el acto que se controla, tengan fundamento en la declaratoria del Estado de excepción respectivo y en los decretos legislativos devenidos de ese Decreto Declaratorio y que se expiden para materializar los instrumentos y herramientas necesarias para conjurar la crisis.

Y es que lo correlacional entre todo el engranaje que emerge a partir de una situación de anormalidad y que se somete, para su solución a la declaratoria de Estado de Emergencia, tiene su razón de ser en el empático y armonioso sentido que debe imperar en el incremento de los poderes que tendrá la Administración – entendida en sentido amplio-, la discrecionalidad de lo que procederá a regular y a ejecutar, pues solo debe tener en mente la conflagración de la crisis o de sus efectos o que sus efectos no sean mayores, por lo que los controles que se ejerzan en el ámbito constitucional, político o de legalidad, no se suprime ni puede sufrir mella u obstáculo, ni siquiera en el estado de anormalidad, pues como lo explicó la Corte Constitucional, en la sentencia ya mencionada C-004 de 1992: *“Los estados de excepción en cuanto significan el acrecentamiento temporal de los poderes del Presidente y la introducción de restricciones y limitaciones de distinto orden respecto del régimen constitucional común, deben aparejar el **mínimo de sacrificio posible**, atendidas las circunstancias extraordinarias, del **régimen constitucional ordinario** y garantizar el **rápido retorno a la normalidad...**”* (Destacados en el original).

En este presupuesto de conexidad, el llamado a emerger es el **CONTROL DE CALIFICACIÓN JURÍDICA**, pues superado el control formal de comprobación o constatación de los hechos, que es un filtro de verificación fáctico básico y que en este vocativo fue analizado párrafos atrás, se requiere que esos hechos reciban una calificación jurídica con la que se determine si ese hecho jurídicamente sí viabilizaba la expedición del acto que se controla y lo ingresa al ámbito de la **NECESIDAD** como previsión para adoptar las decisiones tendientes a solucionar la situación de excepción, por lo que deben expresar con claridad las razones jurídicas por las cuales adopta las medidas que contiene y el porqué son necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a conjurar las circunstancias excepcionales.

Se interesa esta fase del estudio por corroborar el vínculo inmediato existente entre los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción –que incluye por supuesto al que los declara como ha sido prohijado por la Corte Constitucional⁸⁷– y las medidas administrativas generales adoptadas por las autoridades para su desarrollo.

⁸⁷ La Corte Constitucional ha reconocido el carácter legislativo de los Decretos que declaran los estados de excepción en el territorio colombiano. En ese sentido, ver: Corte Constitucional. Sentencia C-252 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: “En síntesis, de la Carta Política se infiere la competencia de la Corte Constitucional para realizar el control de constitucionalidad



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

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

Como ya se mencionó se requiere que la **RESOLUCIÓN 666 DE 1° DE ABRIL DE 2020** tenga relación directa y específica con el estado de emergencia declarado, para ese entonces el **DECRETO 417 DE 17 DE MARZO DE 2020** y en el **DECRETO LEGISLATIVO 491** de la misma anualidad, en los cuales se funda y que se encuentran invocados en el acápite de consideraciones de la resolución escrutada, como se observa en la transcripción del acto efectuada en capítulo anterior.

Dicho ello, la Sala evaluará una a una las disposiciones que componen la **RESOLUCIÓN N°. 666 DE 2020**.

2.3.2.1. ARTÍCULO 1°. CANALES DE ATENCIÓN NO PRESENCIALES

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

“ARTÍCULO PRIMERO: A partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución y por el término de duración de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la orientación a los usuarios de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM, se realizará a través de los siguientes canales de atención no presenciales.

SEDE PRINCIPAL, LOCALIZADA EN EL MUNICIPIO DE NEIVA.

Línea Celular y WhatsApp	
Orientación general al usuario.	3203487455 3185391933 3138863431
Orientación en trámites de flora y fauna silvestre.	3138863442
Orientación en trámites recurso hídrico y licencias ambientales.	3118140125 3138863448
Orientación en trámites recurso hídrico- Vertimientos.	3152359122

formal y material tanto de los decretos legislativos declaratorios de los estados de excepción como de los decretos legislativos de desarrollo.” (Negrilla y subrayas fuera de texto).



Licencias ambientales mineras.	3138863440
Permiso de estudio con fines de investigación científica en diversidad biológica.	3138863455
Orientación en procesos administrativos de cobros coactivos y reclamaciones por Tasa por Uso de Agua (TUA) y Tasa Retributiva (TR).	3145470127
Orientación relacionada con la facturación de TUA y TR.	3177483575

DIRECCIÓN TERRITORIAL OCCIDENTE, LOCALIZADA EN EL MUNICIPIO DE LA PLATA

Línea Celular y WhatsApp	
Orientación general al usuario	3175026365 - 3138863456
Orientación en trámites de recurso hídrico, Residuos y Vertimientos.	3138863458
Orientación en trámites de flora y fauna silvestre.	3203396363
Orientación en trámites de recurso hídricos y licencias ambientales.	3138863447

DIRECCIÓN TERRITORIAL SUR, LOCALIZADA EN EL MUNICIPIO DE PITALITO

Línea Celular y WhatsApp	
Orientación general al usuario	3108512976
Orientación en trámites de flora, fauna silvestre y licencias ambientales	3138863446- 3138863449
Orientación en trámites de recurso hídrico.	3138863445- 3138863450

DIRECCIÓN TERRITORIAL CENTRO, LOCALIZADA EN EL MUNICIPIO DE GARZÓN.

Línea Celular y WhatsApp	
Orientación general al usuario	3223092789
Orientación en trámites de recurso hídrico y licencias ambientales	3138863454- 3138863437
Orientación en trámites de flora y fauna silvestre	3138863459- 3138863453

Correo electrónico:

radicacion@cam.gov.co

camhuila@cam.gov.co

Chat virtual

www.cam.gov.co

Redes sociales:

Facebook: CAM

Twitter: @camhuila

Instagram: Cam_huila

Parágrafo: Los Subdirectores, Directores Territoriales y Jefes de Oficina de la Corporación Autónoma Regional del Ato Magdalena CAM, coordinarán con sus respectivos equipos la modalidad de trabajo, de conformidad con los requerimientos del servicio y las restricciones legales de movilidad, priorizando el trabajo en casa a través del uso de las tecnologías de la información y la comunicación. La supervisión de las actividades realizadas por los servidores públicos, estará a cargo de cada Subdirector, Director Territorial, o Jefe de oficina.”



De la lectura integral de la norma en cita se desprende la existencia de dos (2) tipos de medidas adoptadas por la Dirección General de la CAM para hacer frente a la propagación y efectos nocivos del coronavirus, como se explica a continuación:

De un lado, la CAM **creó** diferentes canales de atención tanto en la sede principal como en las direcciones territoriales de su jurisdicción para la i) orientación general al usuario, ii) orientación en trámites de flora y fauna silvestre, iii) orientación en trámites recurso hídrico y licencias ambientales, iv) orientación en trámites recurso hídrico, residuos y vertimientos, v) licencias ambientales mineras, vi) permiso de estudio con fines de investigación científica en diversidad biológica, vii) orientación en procesos administrativos de cobros coactivos y reclamaciones por Tasa por Uso de Agua (TUA) y Tasa Retributiva (TR)y, viii) orientación relacionada con la facturación de TUA y TR.

De otro, el acto administrativo escrutado **priorizó** el trabajo en casa a través del uso de las tecnologías de la información y la comunicación, bajo la coordinación y supervisión de los Subdirectores, Directores Territoriales y Jefes de Oficina de la CAM.

Dichas decisiones tuvieron entre otras fuentes normativas el **Decreto N°. 417 de 17 de marzo de 2020**, por medio del cual el Presidente de la República junto a sus ministros, decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica por el lapso de 30 días calendario para conjurar la crisis y evitar la propagación del virus Sars-Cov-2 en suelo colombiano.

Al respecto, la **RESOLUCIÓN N°. 666** manifestó que:

“Que el Decreto 417 de 2020, en su parte considerativa contempló que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos, se hace necesaria la expedición de normas orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario, así como la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, inclusive en los procedimientos sancionatorios contenidos en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011, garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.”

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

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





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

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

(...)

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

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

De igual forma, el artículo 3° del Decreto Legislativo 491 de 2020 señaló:

“ARTÍCULO 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.

En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.

En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

PARÁGRAFO. En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. Las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.”



Es decir que, el Gobierno Nacional resaltó la importancia de las tecnologías de la información y las comunicaciones; la flexibilización de la atención personalizada al usuario mediante la utilización de medios tecnológicos, como fórmulas eficaces que garantizaban el distanciamiento y aislamiento social para contener y mitigar la propagación de la pandemia.

Estos propósitos que habilitaban, sin lugar a duda, las medidas adoptadas por la CAM en su **RESOLUCIÓN N.º. 666 DE 2020**, relativas, se reitera, creación de canales de atención no presencia de usuarios; así como priorización del trabajo desde casa, superando el primero de los enfoques relacionales aquí enunciados⁸⁸, toda vez que el desarrollo del decreto legislativo por parte de la Corporación Autónoma se produjo en relación con estos aspectos, de acuerdo con los linderos por él propuestos.

Ahora bien, y precisado lo anterior, debe manifestarse que las medidas establecidas en el artículo 1° evaluado no contaron simplemente con un soporte legal, como se corroboró, pues, aunado a ello, resultaban eficaces –“*vínculo instrumental*”– para alcanzar los fines perseguidos por la declaratoria del estado de emergencia, circunscritos a remediar “...*la crisis e impedir la extensión de sus efectos*”⁸⁹.

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

“...son virus que surgen periódicamente en diferentes áreas del mundo y que causan Infección Respiratoria Aguda (IRA), es decir gripa, que pueden llegar a ser leve, moderada o grave... [y] la infección se produce cuando una persona enferma tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con otras personas.”⁹⁰(Negrilla y subrayas fuera de texto)

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

Y fue precisamente ello lo que buscó la Dirección General de la CAM al expedir el acto administrativo que se analiza, habida cuenta de que como lo expresara en su memorial de intervención dentro de este proceso, el alto número de usuarios y servidores al interior de sus diferentes dependencias, y la necesaria y constante interacción humana en los trámites administrativos ambientales, implicaban graves riesgos para la propagación del virus, lo que debía llevar crear nuevos canales de atención no presencial de particulares, tal y como ocurrió con las medidas plasmadas en el artículo 1° de la **RESOLUCIÓN N.º. 666 DE 2020**.

⁸⁸ “Causa a efecto “

⁸⁹ Art. 3 Decreto N.º. 417 de 17 de marzo de 2020.

⁹⁰ Dato extractado de la página oficial del Ministerio de Salud.



De allí que pueda afirmarse que el acto administrativo enjuiciado desarrolló verdaderas medidas tendientes a conjurar la crisis que había conllevado la declaratoria del estado de emergencia –materializándose así el denominado “vínculo instrumental–, en aras de proteger los derechos a la vida en conexidad con la salud de usuarios y funcionarios, así como de garantizar el adecuado desarrollo del debido procedimiento administrativo⁹¹ en el marco de condiciones sociales en las que, por ejemplo, el derecho de defensa y contradicción pueda ser ciertamente ejercido⁹² sin restricciones de ninguna especie.

Así, el artículo 1° de la **RESOLUCIÓN N.º. 666 DE 2020** debe ser declarado ajustado a la ley.

2.3.2.2. ARTÍCULO 2°. NOTIFICACIÓN Y/O COMUNICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El artículo 2° del acto administrativo general examinado dispuso:

“ARTÍCULO SEGUNDO: Durante el término de vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación y/o comunicación de los actos administrativos expedidos por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM, se realizará a través del buzón de correo electrónico notificaciones@cam.gov.co dispuesto para tal fin.

Parágrafo Primero: Para el cumplimiento efectivo de la presente disposición, en todo trámite o procedimiento ambiental que se solicite se debe indicar obligatoriamente la dirección electrónica para la recepción de notificaciones. En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición de la presente Resolución, los usuarios deberán indicar a la Corporación, la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones.

Parágrafo Segundo: El mensaje enviado al usuario deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, la dependencia de la Corporación ante la cual se debe interponer y el plazo para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el usuario acceda al acto administrativo, fecha y hora que será certificada a través de la Empresa de Servicios Postales S.A.

Parágrafo Tercero: En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.”

De esta manera, se identifica la existencia de cuatro (4) medidas en el texto del artículo 2° de la **RESOLUCIÓN N.º. 666 DE 2020**, relacionadas con: i) la forma de notificar y/o comunicar los actos administrativos a los usuarios, ii) la recepción por

⁹¹ Frente a la noción de debido procedimiento administrativo, ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. 05001-23-31-000-2000-02324-01. M.P. Guillermo Vargas Ayala. Sentencia de 3 de julio de 2013.

⁹² A manera de ejemplo, puede decirse que la suspensión de la atención presencial en las diferentes sedes de la CAM obstaculiza la revisión y consulta de expedientes administrativos que reposan en los archivos de la entidad, y cuyo acceso no ha sido garantizado a través de medios virtuales.



parte de la Corporación de notificaciones y/o comunicaciones de actuaciones referentes a de los actos administrativos expedidos por la CAM, iii) la necesidad de solicitar al usuario que proporcione de forma obligatoria una dirección electrónica para la recepción de notificaciones y, iv) en el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

La Sala observa que las anteriores decisiones concebidas por la CAM se ajustan a los parámetros normativos fijados en el **DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 28 DE MARZO DE 2020**, dictado en desarrollo de la declaratoria de Emergencia, “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, por cuanto en sus consideraciones y decisiones, en cuanto a las notificación y/o comunicación de los actos administrativos, decretó:

“Artículo 4. Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, **la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos.**

Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones.

Las autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del presente Decreto, **deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el presente artículo.** El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.

En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”.

Por lo anterior, es claro que la **RESOLUCIÓN 666 DE 2020**, se acopló a la Declaratoria del Estado de Emergencia, pero principalmente a su **DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020**, el que consagró en forma directa la forma de notificación, enteramiento y comunicaciones de las decisiones administrativas, por



lo que el Consejo de Estado, como juez del Control Inmediato de Legalidad, encuentra que las medidas corresponden en forma directa y correlacionada a lo indicado por el Decreto de Emergencia y principalmente, a su legislativo 491, en los aspectos ya referidos.

En ese sentido, se recuerda que, dentro de las directrices esgrimidas por el Gobierno Nacional para hacer frente a la propagación y extensión de los efectos nocivos del coronavirus⁹³, se prohíjo el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, como herramientas propicias para la puesta en marcha de la fuerza laboral del Estado, en el marco del distanciamiento social obligatorio.

Respecto de la constitucionalidad del artículo 4° del **DECRETO 491 DE 2020**, base sobre la cual se expidió el artículo en estudio, la Corte Constitucional, en sentencia C-242 del 9 de julio de 2020, declaró la exequibilidad condicionada, al respecto precisó que:

“La regla general de notificación y comunicación de actos administrativos a través de medios electrónicos (artículo 4°) busca la optimización del principio constitucional de publicidad de las actuaciones de las autoridades en medio de la pandemia, pues mediante una autorización proporcional del uso de las tecnologías evita el contacto personal y contempla la posibilidad subsidiaria de acudir a los instrumentos presenciales en caso de no ser posible el uso de los medios electrónicos.

En línea con este último punto, a fin de garantizar el acceso a la administración pública, se condicionó la declaratoria de exequibilidad del artículo 4° bajo el entendido de que, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos.”

En suma, la Sala evidencia la necesidad de declarar la legalidad condicionada del artículo 2° de la **RESOLUCIÓN 666 DE 2020**, en consonancia con lo dispuesto por la Corte Constitucional, bajo el entendido de que, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos.

2.3.2.3. ARTÍCULO 3° AMPLIACIÓN DE TÉRMINOS

El artículo 3° del acto administrativo examinado dispuso:

“**ARTÍCULO TERCERO:** En consideración a lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto No. 491 de 2020, los términos para resolver las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, serán los siguientes:

⁹³ En ese orden, el Decreto N°. 417 de 17 de marzo de 2020 manifestó: “Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y el aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los colombianos.”



Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.
- (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta en relación con las materias a cargo de la Corporación deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

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

La Sala evidencia que el artículo 3º se aupó con expresa mención en el **DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020**, decreto devenido en forma directa del Declaratorio de Estado de Emergencia **417 DE 17 DE MARZO DE 2020**. El Decreto Legislativo en cita, en su parte considerativa señaló:

“Que es **necesario tomar medidas para ampliar o suspender los términos** cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.

Que el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que, «Salvo horma legal especial, y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá **resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción**. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. [...] 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción [...]».

Que los **términos establecidos en el precitado artículo resultan insuficientes dadas las medidas de aislamiento social** tomadas por el Gobierno nacional en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y las capacidades de las entidades para garantizarle a todos sus servidores, especialmente en el nivel territorial, los controles, herramientas e infraestructura tecnológica necesarias para llevar a cabo sus funciones mediante el trabajo en casa, **razón por la cual se hace necesario ampliar los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, con el propósito de garantizar a los peticionarios una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada**.

Que, asimismo, resulta imperioso ampliar el término para el trámite de las conciliaciones extrajudiciales en materia contencioso administrativa previsto en la Ley 640 de 2001, el arbitraje, entre otros, pues se requiere flexibilidad en los tiempos del procedimiento y ajustar las condiciones físicas y humanas con las que cuentan las autoridades e instancias competentes, para el trámite de las mismas dada la coyuntura excepcional que exigió la declaratoria de la Emergencia Sanitaria y del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.”

Por lo que en su artículo 5º dispuso:





“Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.
- (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

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

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.”

Es decir que, el Gobierno Nacional, con el **DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020**, amplió el término legal establecido en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, pasando de 15 a 30 días para resolver la petición. De igual forma extendió el término de las **peticiones de documentos y de información**, que deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción, y las **peticiones en las que se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo**, las cuales disponen de treinta y cinco (35) días para ser resueltas.

La Corte Constitucional en sentencia C-242 del 9 de julio de 2020, al realizar la revisión de constitucionalidad del Decreto 491 de 2020, declaró la exequibilidad condicionada del artículo 5°, al respecto precisó que:

“La ampliación de términos para atender las peticiones contemplada en el artículo 5°, es una medida que a pesar de modificar normas de rango estatutario, es constitucional, ya que se trata de una disposición transitoria que sin afectar el núcleo esencial del derecho de petición, pretende racionalizar la prestación del servicio público de forma estrictamente proporcional ante la imposibilidad de que todas las solicitudes puedan ser contestadas en los tiempos contemplados para el efecto en condiciones ordinarias, debido a las consecuencias de la pandemia que afectaron de forma grave el funcionamiento de algunas entidades de la administración.

En este sentido, se resaltó que los nuevos plazos establecidos aplican sólo para solicitudes que no involucren la efectividad de prerrogativas fundamentales, así como que no desconocen el criterio de oportunidad que subyace a la consagración superior del derecho de petición, ya que son proporcionales en función de las posibilidades fácticas actuales de operación de la administración en el país.



Con todo, a fin de garantizar el principio de igualdad, **se condicionó el artículo 5º bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes**, pues, de conformidad con la legislación vigente sobre la materia, se encuentran en una situación similar a la de las autoridades.” (Negrillas por fuera de texto)

Sin embargo, dicha condicionalidad no afecta la legalidad del artículo estudiado, pues la misma está en caminata a aplicar la ampliación de términos a privados que deban atender solicitudes, manteniendo de forma íntegra el fondo del artículo condicionado, y por ende, la base sobre la que se profirió el artículo 3º de la resolución en estudio.

Así las cosas, la Sala encuentra que la ampliación de términos fijada en el artículo 3º que se analiza, guarda relación con el decreto legislativo y de declaratoria del estado de emergencia, que citan como fundamento y presentan correlación directa con las razones que dieron origen al a la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, lo que conlleva su legalidad.

Por lo anterior, se evidencia que las medidas adoptadas por la CAM en el artículo 3º de la **RESOLUCIÓN N.º. 666 DE 2020**, están en sintonía con lo dispuesto por el Gobierno Nacional, pues la misma se limitó a transcribir lo reglamentado en el Decreto Legislativo, por de suyo presupone que debe ser declarado ajustado a la ley.

2.3.2.2. ARTÍCULO 4º. SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS Y CONTINUACIÓN DE TRÁMITES

El artículo 4º del acto administrativo general examinado dispuso:

“**ARTÍCULO CUARTO:** Durante la permanencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud, la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM, con relación a los términos de los trámites y procedimientos ambientales de su competencia, aplicará las siguientes disposiciones:

I. Trámites de permisos, autorizaciones y/o certificaciones ambientales: Las solicitudes que versen sobre este asunto, se atenderán de manera virtual a través de la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales <http://vital.anla.gov.co/SILPA/TESTSILPA/Security/Login.aspx> y el correo electrónico radicacion@cam.gov.co, en los cuales se radicarán por parte de los usuarios, los documentos, cartografía y demás requisitos exigidos en el formulario único nacional, para su verificación por parte de la autoridad ambiental, quien decidirá si requiere información complementaria o da inicio al trámite, etapa en la que una vez se surta la diligencia de notificación del Auto de inicio, se suspenderá los términos administrativos. Los trámites ambientales que se encuentren en curso al momento de la expedición de la presente Resolución, en los que no se haya practicado la visita técnica, se suspenderán los términos en el estado en que se encuentre. En aquellos trámites en los que ya se haya superado la etapa de evaluación técnica (Visita técnica), se continuará con el respectivo procedimiento.

II. Licencias ambientales: Las solicitudes que versen sobre este asunto, se atenderán de manera virtual a través de la Ventanilla Integral de Trámites en Línea - VITAL en el link <http://vital.anla.gov.co/SILPA/TESTSILPA/Security/Login.aspx> y



del correo electrónico radicacion@cam.gov.co, en el cual se deberá solicitar inicialmente la liquidación de costos por el servicio de evaluación.

Para aquellos usuarios que a la fecha de la entrada en vigencia de la presente Resolución hayan realizado la cancelación de los costos de evaluación, deberán allegar con su solicitud los siguientes documentos de manera digital, así:

- a) Constancia de cancelación de los costos de evaluación una vez la Corporación haya liquidado el valor por dicho servicio.
- b) Diligenciamiento del Formulario Único de Solicitud de Licencia Ambientales, adjuntando la información solicitada en el respectivo formulario.
- c) Diligenciamiento del Formato para la Verificación Preliminar de la Documentación que Conformar la Solicitud de Licencias Ambientales adjuntando todos los soportes de cada uno de los documentos requeridos.
- d) Realización del registro en la Ventanilla Integral de Trámites en Línea usuario interesado debe registrarse en el aplicativo VITAL, diligenciando el formulario de identificación con los datos básicos de la persona natural, jurídica privada o jurídica pública según corresponda y seleccionando como autoridad ambiental a la CAM, para su posterior validación y aprobación. El proceso de validación requiere una gestión expresa del solicitante, su representante legal o apoderado y puede hacerse con anterioridad a la solicitud de un trámite. El registro debe anexarse a la documentación descrita en el numeral anterior para ser radicada ante la CAM.
- e) Radicar ante la Corporación la anterior información para que la entidad apruebe o desapruebe el Formato para la Verificación Preliminar de la Documentación que Conformar la Solicitud de Licencias Ambientales.
- f) En caso de ser aprobado el Formato para la Verificación Preliminar de la Documentación que Conformar la Solicitud de Licencias Ambientales, la entidad iniciará el trámite de la Licencia Ambiental y notificará de manera electrónica al interesado para lo cual se requiere la indicación de su dirección electrónica; en caso de no ser aprobada se le informará mediante oficio y la información será devuelta para que el usuario inicie nuevamente el procedimiento. Se precisa que toda la información que se allegue con la solicitud debe ser suministrada en medio magnético (EIA, cartografía, anexos, formatos, etc), para su correspondiente verificación.

Una vez las solicitudes alcancen la etapa de auto de inicio y se notifique de manera electrónica al interesado, se suspenderán los términos administrativos.

Las licencias ambientales que se encuentren en curso al momento de la expedición de la presente Resolución, en las que no se haya practicado la visita técnica, ni la reunión de información adicional en caso de ser pertinente, se suspenderán los términos en el estado en que se encuentre. En aquellos trámites en los que se hayan superado las etapas descritas, se continuará con el respectivo procedimiento.

III. Procedimiento Sancionatorio Ambiental: Los Procedimientos sancionatorios ambientales en los cuales se haya verificado afectación al medio ambiente y/o a los recursos naturales renovables, se procederá a la imposición de las medidas preventivas a las que haya lugar en caso de ser procedente, comunicando dichas medidas en los términos señalados en el **Decreto No. 491 de 2020**. Comunicada las medidas preventivas, se formulará el Auto de inicio de procedimiento sancionatorio. Una vez comunicado el mismo se suspenderán los términos administrativos. En los procedimientos administrativos en curso que hayan superado la expedición del auto de inicio de procedimiento sancionatorio, se suspenderán los términos en la etapa procesal en la que encuentren.



IV. Salvoconducto Único Nacional en Línea: Suspender la expedición de los salvoconductos únicos de movilización, removilización y renovación en línea en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM.

V. Procedimiento Administrativo Coactivo: En los procesos administrativos que cursen en el despacho de Cobro Coactivo de la Secretaría General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM, se suspenderá los términos administrativos en la etapa que se encuentren.

VI. Procesos de Control Interno Disciplinario: Se suspenderán los términos administrativos en la etapa que se encuentren los procesos disciplinarios que cursan en el despacho.

VII. Reclamaciones de Tasa por usos de Agua (TUA) y Tasa Retributiva (TR): Se suspenderán los términos de las reclamaciones que cursan en el despacho de cobro coactivo de la Secretaría General que requieran visita técnica de campo.

Parágrafo Primero: En las solicitudes de concesiones de aguas superficiales y subterráneas destinadas a beneficiar los sistemas de acueductos urbanos y rurales, así como en las actividades de exploración de aguas subterráneas y la modificación excepcional y transitoria de la licencia ambiental de residuos peligrosos con riesgo biológico o infeccioso generado con ocasión del COVID -19, se dará estricto cumplimiento a las disposiciones señaladas en el Decreto No. 465 del 22 de marzo de 2020.

Parágrafo Segundo: En todos los casos señalados, los términos de las actuaciones administrativas se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo Tercero: Una vez superada la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, los usuarios deben remitir en medio impreso a la dependencia correspondiente la información radicada en medio digital a través del correo electrónico radicación@cam.gov.co.

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

Parágrafo Quinto: La suspensión de términos establecida en el presente artículo implica la interrupción de los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley, para los diferentes procesos que adelanta la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM.

De la lectura integral de la norma en cita, la más robusta y extensa de la reglamentación, es claro, que el **ARTÍCULO 4°**, en su totalidad, contiene previsiones que se soportan en el **DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020**, que deviene del **DECRETO DECLARATORIO 417 DE 2020**.

En efecto, de los numerales I, II, III, IV, V, VI y VII se desprende la existencia de seis (6) tipo de medidas adoptadas por la Dirección General de la CAM, a saber: la primera, la **atención por medios virtuales** frente a las distintas solicitudes y trámites administrativos a cargo de la CAM; la segunda, **suspendió** i) los trámites de las licencias ambientales, en las que no se haya practicado la visita técnica, ii) los procedimientos administrativos en curso que hayan superado la expedición del



auto de inicio de procedimiento sancionatorio, iii) la expedición de los salvoconductos únicos de movilización, removilización y renovación en línea; iv) los procesos administrativos de Cobro Coactivo, v) los procesos disciplinarios y vi) las reclamaciones de Tasa por usos de Agua (TUA) y Tasa retributiva (TR), aunque en el parágrafo 2° de este mismo artículo, indicó que se reanudarían los términos a partir del día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social e impuso que una vez superada dicha emergencia sanitaria, los usuarios remitan en medio impreso la información radicada en medio digital (parágrafos 2 y 3°).

La tercera, **requirió la adopción** de medidas preventivas dentro de los procesos sancionatorios ambientales y su forma de comunicación; la cuarta, señaló que en aquellos trámites en los que se hayan superado las etapas descritas, se dará **continuidad** con el respectivo procedimiento.

La quinta, frente a las solicitudes de concesiones de aguas y de exploración de aguas subterráneas y a la modificación excepcional y transitoria de la licencia ambiental de residuos peligrosos con riesgo biológico o infeccioso generado con ocasión del COVID-19, (Parágrafo 1°).

La sexta, indicó que durante el término de vigencia de esta Resolución, se suspenden las visitas técnicas de campo, a excepción de las requeridas con carácter de urgencia o prioritarias, que de todos modos corresponde ser valoradas y ordenadas por los jefes de la dependencia (Parágrafo 4°).

Sin mayores elucubraciones, la Sala observa que estas decisiones concebidas por la Dirección General de la CAM se avienen a los parámetros normativos fijados en el **DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 28 DE MARZO DE 2020**, dictado en desarrollo de la declaratoria de Emergencia, sobre el tema regulatorio de la prestación del servicio, de cara a las circunstancias generadas por la pandemia *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, por cuanto en sus consideraciones y decisiones, en cuanto al tema que ocupa la atención de la Sala, determinan la bitácora sobre la cual las disposiciones derivadas debían enfocarse. En efecto, se lee en ese legislativo lo siguiente:

“Que acogiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, se deben adoptar medidas para proteger el trabajo en el sector público, implementando mecanismos que promuevan e intensifiquen el trabajo en casa, así como adoptar medidas para que por razones de la emergencia no se terminen o suspendan las relaciones laborales o contractuales en el sector público. Que, de igual manera, se debe garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar los servicios que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garanticen el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.”





En ese sentido, se recuerda que, dentro de las directrices esgrimidas por el Gobierno Nacional para hacer frente a la propagación y extensión de los efectos nocivos del coronavirus⁹⁴, se prohíjo el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, como herramientas propicias para la puesta en marcha de la fuerza laboral del Estado, en el marco del distanciamiento social obligatorio.

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

”

Más dicente resulta la parte resolutive, en la que se decretó entre otras regulaciones, las siguientes:

“Artículo 1. Ámbito de aplicación. El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

Artículo 2. Objeto. El presente Decreto, en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, tiene por objeto que las autoridades cumplan con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

Artículo 4. Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, **la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos.**

Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones.

Las autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del presente Decreto, **deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se**

⁹⁴ En ese orden, el Decreto N°. 417 de 17 de marzo de 2020 manifestó: “Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y el aislamiento, para lo cual, **las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones,** en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los colombianos.”



refiere el presente artículo. El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.

En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

(...)

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

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

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

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

PARÁGRAFO 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.

PARÁGRAFO 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.

Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

PARÁGRAFO 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.”.



Por lo anterior, es claro que la **RESOLUCIÓN 666 DE 2020**, además de hacer uso de la **RESOLUCIÓN 385 DE 2020** del Ministerio del ramo, se apegó a la Declaratoria del Estado de Emergencia, pero principalmente a su **DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020**, el que consagró en forma directa la medida de suspensión de términos, el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación para no afectar los servicios que sean estrictamente necesarios, la forma de notificación, enteramiento y comunicaciones de las decisiones administrativas, por lo que el Consejo de Estado, como juez del Control Inmediato de Legalidad, encuentra que las medidas corresponden en forma directa y correlacionada a lo indicado por el Decreto de Emergencia y principalmente, a su legislativo 491, en los aspectos ya referidos.

Así las cosas, se hace evidente que el Director de la CAM al expedir los **numerales I, II, III, IV, V, VI y VII del ARTÍCULO 4°** resultan medidas eficaces por el factor de conexidad –“*vínculo instrumental*”– para alcanzar los fines perseguidos por la declaratoria del estado de emergencia, circunscritos a remediar “...*la crisis e impedir la extensión de sus efectos*”⁹⁵, superando así el llamado control de comprobación jurídica, porque en su sustrato las medidas son implementadas en aras de proteger los derechos a la vida en conexidad con la salud de usuarios y funcionarios, así como de garantizar el adecuado desarrollo del debido procedimiento administrativo⁹⁶ en el marco de condiciones sociales en las que, por ejemplo, el derecho de defensa y contradicción pueda ser ciertamente ejercido sin restricciones de ninguna especie.

La Sala se detiene entonces en el **PARÁGRAFO QUINTO del ARTÍCULO CUARTO** en estudio, mediante el cual la Corporación Autónoma prescribió que la suspensión de los términos administrativos de los procedimientos ambientales implicaba, por contera, la **interrupción** de los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que se adelantaban ante ella.

El párrafo quinto, en su literalidad establece:

*“La suspensión de términos establecida en el presente artículo implica la **interrupción** de los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley, para los diferentes procesos que adelanta la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM.”.* (Destacados fuera de texto)

Y es que dicha decisión, por exceder el marco de la Resolución 385, hace que el operador del Control Inmediato de Legalidad, considere que su fuente jurídico-normativa tendría que ser otras de las normas invocadas, como el **DECRETO N°. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020**, por medio del cual el Presidente de la República junto a sus ministros, decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica por el lapso de 30 días calendario para conjurar la crisis y evitar la propagación del COVID-19 en suelo colombiano.

⁹⁵ Art. 3 Decreto N°. 417 de 17 de marzo de 2020.

⁹⁶ Frente a la noción de debido procedimiento administrativo, ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. 05001-23-31-000-2000-02324-01. M.P. Guillermo Vargas Ayala. Sentencia de 3 de julio de 2013.



Al respecto, en sus considerandos la **RESOLUCIÓN N.º. 666** manifestó:

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

Ahora bien, dentro de las consideraciones que llevaron a la declaratoria del Estado de Emergencia, el Gobierno Nacional trazó las directrices que debían ser tenidas en cuenta a la hora de concebir las herramientas, instrumentos y medidas con las que se combatirían las consecuencias nocivas del Coronavirus para la salud humana y el bienestar social, limitando las posibilidades de su propagación y así proteger la vida y la salud del público en general y de los servidores públicos, entendiendo la necesidad de expedir normas de orden legal que flexibilizaran la atención personalizada al usuario, así como la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas, incluidos los procedimientos sancionatorios, siempre que se garantice el debido proceso y el derecho de defensa.

En efecto, en las medidas señaladas en ese Decreto Declaratorio de Emergencia, se consideró lo siguiente:

“Medidas

(...)

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

(...)

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

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

Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia **se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano.** Lo anterior supone la **posibilidad flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos**, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar...” (Negrilla y fuera de texto).



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

Estos propósitos que habilitaban, sin lugar a duda, medidas de suspensión de términos, respondiendo en forma conexas al decreto declaratorio del estado de emergencia 417 de 17 de marzo de 2020 y al Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020.

Sin embargo, esta conclusión no se aplica a un aparte regulado en el párrafo 5° del artículo 4° de la **RESOLUCIÓN 666 DE 1° DE ABRIL DE 2020**, en cuanto hace a la **interrupción de los términos de caducidad y prescripción** de los procesos que se desarrollan ante la CAM.

Ello es así, por cuanto, la habilitación normativa ofrecida por el **DECRETO LEGISLATIVO N.º. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020** hace referencia a la suspensión de términos legales, pero no a su interrupción, como figuras jurídicas con implicaciones diferentes, como lo son la caducidad y la prescripción.

Ahora bien, es claro que cuando se habla de suspensión de términos, el freno en el avance temporal de los plazos, incide, en forma colateral, en todas aquellas figuras que penden precisamente de estos términos que quedan en suspenso, pero es ineluctable que se reanudarán cuando la suspensión de términos sea levantada, para los plazos que se dijeron hábiles, con el conteo de los tiempos que falten y cuando se invocaron como corridos o comunes (por meses o años) corren de fecha a fecha, solo que para su ejercicio, se entenderán oportunos y desplegados dentro del término, tal y como sucede judicialmente con los términos procesales, en momentos de vacancia.

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

Así también, la doctrina nacional especializada ha manifestado:

“Estos dos fenómenos tocan con las vicisitudes que pueden darse en los eventos previstos en los incisos cuarto y quinto del art. 118 del CGP, el primero de los cuales consagra **la interrupción** del término hipótesis en la cual el plazo corrido deja de contarse y, de ser el caso, volverá a correr íntegramente el mismo, mientras que en el evento de **la suspensión** el término que había corrido mantiene sus efectos pero se suspende su cómputo para reanudarlo posteriormente en lo que faltó.”⁹⁷ (Negrilla y subrayas fuera de texto)

⁹⁷ Hernán Fabio López Blanco. “Código General del Proceso. Parte General.” Dupré. 2016. Pág. 484.



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

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

Empero, y en cuanto a sus efectos, la interrupción deja sin efecto el plazo legal transcurrido efectivamente hasta allí, ordenando, por contera, su cómputo íntegro. Por el contrario, la suspensión otorga valía al periodo ya contabilizado, reanudándolo solo por el plazo que resta⁹⁸.

Es claro que para la CAM, la suspensión de los términos debía conllevar igualmente la **interrupción** de los términos de caducidad y prescripción de los procesos adelantados a instancias de ésta.

Por lo que para la Sala el punto de inflexión está en que si bien es entendible que la suspensión de términos implique, en forma consecencial e incuestionable, la suspensión de los procesos, siendo connatural casi por efecto evidente, pero ese racionamiento no acontece con la figura de interrupción, en tanto implica, como ya se explicó, el reinicio del plazo o lo que en forma coloquial se entiende como “*un borrón y cuenta nueva*”.

Valga aclarar que si bien en fecha posterior a la Resolución controlada, dentro del grupo de Decretos Legislativos que han desarrollado el Decreto de Declaratorio de Emergencia, fue expedido el **DECRETO 564 DE 15 DE ABRIL DE 2020**, en el que se determinaron aspectos sobre la suspensión de términos y la figura de la interrupción de la prescripción y la caducidad, para actuaciones judiciales y ante los Tribunales arbitrales, quedando excluidas las de carácter penal. En efecto, esta norma en cita prescribe:

“Artículo 1. Suspensión términos de prescripción y caducidad. Los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para derechos, acciones, medios control o presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de meses o años, se encuentran suspendidos desde el 16 marzo 2020 hasta el día que Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación los términos judiciales.

El conteo de los términos de prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión términos judiciales ordenada por Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, cuando al decretarse la

⁹⁸ En ese sentido, y a manera de ejemplo, si un mandato normativo dispusiera de un término de cinco (5) días para la realización de una actuación particular, la **suspensión** de este plazo en el día 3 conllevaría que, luego de su reanudación, el obligado dispondría de tan solo de dos (2) para su ejecución. Por el contrario, la **interrupción** de este término en el mismo periodo⁹⁸ supondría el cómputo íntegro de los cinco (5) días ofrecidos inicialmente.



suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente.

Parágrafo. La suspensión de términos de prescripción y caducidad no es aplicable en materia penal.”.

Sin que pueda entenderse, ni por fecha de expedición ni por materia contenida en el Decreto Legislativo, que éste sea aplicable a la situación que ocupa la atención de la Sala, toda vez que se circunscribe a la actividad una autoridad administrativa (la CAM), a trámites y procesos de la misma índole que cursan ante ella.

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

*“La suspensión de términos establecida en el presente artículo implica la **interrupción** de los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley, para los diferentes procesos que adelanta la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM.”.*

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

La verificación de estas circunstancias lleva a declarar no ajustado a derecho la expresión **interrupción** contenida en el parágrafo 5° del artículo 4° de la **RESOLUCIÓN 666 DE 1° DE ABRIL DE 2020**, por cuanto al momento de expedir la Resolución escrutada no se advierte que dicha figura de la interrupción esté planteada en los decretos legislativos ni mencionada en el decreto declaratorio del estado de emergencia, pudiendo llevar así a la referida declaratoria de nulidad parcial.

En suma, la Sala observa cuestionamientos de ilegalidad que pueden ser endilgados a la disposición normativa analizada, pues detener el conteo de los términos bajo la figura de la suspensión no es ajeno ni extraño a los decretos de emergencia y a sus legislativos, pues como consecuencia de los efectos de la pandemia del coronavirus, se avizora la imposibilidad de que las conductas procesales de postulación administrativa, entendidas en sentido amplio, puedan ser desarrolladas, al unirse a ello la medida de aislamiento social y confinamiento.

Pero como ya se vio, si bien el propósito protector y garantista puede ser cumplido a través de la suspensión de los términos administrativos y judiciales, a la manera como fuera expuesto en el **DECRETO LEGISLATIVO N.º. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020**, no sucede lo mismo y de hecho resulta ajeno a la misión de éste y de sus legislativos, incluir la figura de la interrupción, dadas las diferencias dogmáticas que de ambas figuras se predicen.



Y es más, resulta contradictorio, a la previsión establecida en el **ARTÍCULO 6° DEL DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 28 DE MARZO DE 2020**, pues en el tema de la suspensión de términos, alude a la caducidad y la prescripción, con aplicación acorde a los presupuestos de la figura de la suspensión y no de la interrupción, como lo denota claramente, el aparte en negrillas y subrayas que se transcribe a continuación:

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

La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

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

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

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

Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.

Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo. Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.”.

Corolario de todo lo anterior, es que el artículo 4° de la **RESOLUCIÓN 666 DE 1° DE ABRIL DE 2020**, en lo que se conoce dentro de este Control Inmediato de Legalidad, debe ser declarado ajustado a la ley, salvo en la expresión “*interrupción*”, contenida en su parágrafo 5°.

2.3.2.5. ARTÍCULO 5°: PRÓRROGA AUTOMÁTICA

Esta previsión de la Resolución escrutada consagra lo siguiente:



“**ARTÍCULO QUINTO:** Cuando un permiso, autorización, certificado o licencia ambiental, venza durante el término de vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y cuyo trámite de renovación no pueda ser realizado con ocasión de las medidas adoptadas para conjurarla, se entenderá prorrogado automáticamente el permiso, autorización, certificado y licencia ambiental, hasta un mes (1) más contado a partir de la superación de la Emergencia Sanitaria, superada la Emergencia Sanitaria, el titular del permiso, autorización, certificado o licencia, deberá realizar el trámite ordinario para su renovación.”

De esta manera, se identifica la existencia de una medida en el texto del artículo 5° de la **RESOLUCIÓN N°. 666 DE 2020**, relacionada con la prórroga automática de permisos, autorizaciones, certificados y licencias ambientales, hasta un mes (1) más contado a partir de la superación de la Emergencia Sanitaria.

La Sala observa que dicha decisión se aviene, en forma literal, a los parámetros normativos fijados en el ya mencionado **DECRETO LEGISLATIVO N°. 491 DEL 17 DE MARZO DE 2020**, expedido por el Presidente de la República, devenido del que declaró el estado de emergencia económica, que en su artículo 8° consagró.

“**Artículo 8. Ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias.** Cuando un permiso, autorización, certificado o licencia venza durante el término de vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y cuyo trámite de renovación no pueda ser realizado con ocasión de las medidas adoptadas para conjurarla, se entenderá prorrogado automáticamente el permiso, autorización, certificado y licencia hasta un mes (1) más contado a partir de la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Superada la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social el titular del permiso, autorización, certificado o licencia, deberá realizar el trámite ordinario para su renovación.”.

La Corte Constitucional en sentencia C-242 del 9 de julio de 2020, al realizar la revisión de constitucionalidad del Decreto 491 de 2020, declaró la exequibilidad condicionada del artículo 8°, al respecto precisó que *“la medida contenida en el mismo se hace extensiva también a los permisos, autorizaciones, certificados y licencias que venzan dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y que no pudieron ser renovadas en vigencia de la misma debido a las medidas adoptadas para conjurarla. En consecuencia, las referidas habilitaciones se entenderán prorrogadas por el tiempo faltante para completar el término de un mes previsto por el legislador”*

Lo anterior bajo el entendido que *“la norma genera un trato diferencial injustificado frente a los titulares de habilitaciones que no venzan durante la emergencia sino en los días inmediatamente siguientes a su finalización, sin tener en cuenta que tampoco pudieron gestionar la renovación correspondiente. (...) bajo el entendido de que la medida también cobija estos supuestos.”*

Siendo evidente que se trata de la repetición exacta del artículo 8 del Decreto 491 de 2020, la Sala considera necesario hacer extensiva la condicionalidad con la que fue declarado exequible dicho artículo, pues resulta evidente que el trato



injustificado que la Corte Constitucional evidenció en el Decreto Legislativo también ocurre en el Resolución en estudio.

Por lo anterior, la Sala declarará la legalidad condicionada del artículo 5° de la Resolución 666 de 2020, en el entendido que los permisos, autorizaciones, certificados o licencias que venzan dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria y que no pudieron ser renovadas debido a las medidas adoptadas en esta misma resolución, se entenderán prorrogadas por el tiempo que faltara para completar el término de un mes.

2.3.2.6. ARTÍCULOS 6° Y 7°: VIGENCIA Y COMUNICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN BAJO EXAMEN

En cuanto a los artículos 6° y 7° de la **RESOLUCIÓN N°. 666 DE 2020**, esta Judicatura manifiesta que establecen las condiciones de vigencia, de derogatoria de actos anteriores y publicidad de las medidas adoptadas, en los cuales solo se advierte órdenes de ejecución propias de las medidas de aplicación de la norma en el tiempo y de oponibilidad, que están en conexión con el resto del articulado y frente a los cuales no se encuentra reparo que pueda ser formulados en su contra, por lo que pueden ser declarados como ajustados a derecho.

2.3.3. DEL EXAMEN DE RAZONABILIDAD DE LAS MEDIDAS

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

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

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



Para la Sala, el carácter razonable de la **RESOLUCIÓN Nº. 666 DE 2020** se deriva de las siguientes consideraciones:

- Las medidas adoptadas propendieron por el cuidado preventivo de la vida y la salud de los funcionarios y usuarios de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena de cara a una enfermedad con un alto grado de transmisibilidad, que ha cobrado la vida de 389.600 personas en el mundo y 1087 en Colombia⁹⁹.
- Las medidas concebidas favorecen el principio de la democracia participativa, al suspender el adelantamiento de trámites administrativos que puedan desembocar en decisiones que afectan los intereses de los particulares, hasta tanto éstos no cuenten con las herramientas necesarias que permitan, entre otros, la ejecución material de sus derechos de defensa y contradicción.
- Las decisiones administrativas garantizan la prestación continua de los servicios administrativos de la CAM, estableciendo canales de información y contacto propicios entre particulares y autoridades públicas.

En conclusión, la Resolución escrutada, en el espectro que fue pasible de conocimiento mediante el vocativo de control inmediato de legalidad, se muestra idónea, necesaria y proporcional respecto de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, salvo en el aparte que se encontró no ajustado a derecho, esto es, en el vocablo “interrupción” contenido en el párrafo 5º del artículo 4º de la Resolución escrutada.

Aclara la Sala que, como lo ha reiterado esta Corporación en su jurisprudencia, “...el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137”¹⁰⁰, motivo por el que esta sentencia tan solo dispone de la autoridad de cosa juzgada relativa –art. 189 C.P.A.C.A.–, frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

Finalmente, las medidas concebidas en el acto administrativo general evaluado no transgreden las prohibiciones constitucionales ni coartan derechos ni libertades. En efecto, la **RESOLUCIÓN Nº. 666 DE 1º DE MARZO DE 2020**, dentro del espectro que se pudo conocer por el control inmediato de legalidad, porta medidas de suspensión no vulneradoras de derechos fundamentales –art. 93¹⁰¹ constitucional– y, además, no desconocen los derechos de debido proceso y derecho de defensa.

En ese orden, esta Sala Especial de Decisión encuentra que, de la lectura integral del acto administrativo general estudiado, salvo en el aparte que se encontró no

⁹⁹ Datos obtenidos el día 4 de junio de 2020.

¹⁰⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Sentencia de 5 de marzo de 2012.

¹⁰¹ En su literalidad, dicha disposición consagra: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.”



ajustado a derecho, no se advierte de entrada que las medidas adoptadas afecten, perjudiquen o suspendan la eficacia normativa de algunos de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Política de 1991 y en los tratados internacionales sobre derechos humanos debidamente ratificados por Colombia. Por el contrario, puede sostenerse que el acto fiscalizado guarda total coherencia con los fines esenciales¹⁰² perseguidos por el Estado, al confeccionar medidas que tienden a:

(i) proteger la vida y salud de los servidores públicos y usuarios de la CAM¹⁰³ – *“Son fines esenciales del Estado: (...) garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;”*–

(ii) promover la continuidad en tiempos de pandemia de las actividades públicas desarrolladas por la Corporación Autónoma¹⁰⁴ – *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general...”*–.

(iii) garantizar el debido procedimiento administrativo, mediante la prórroga de suspensión de los términos en los trámites administrativos conocidos por la CAM, así como la participación efectiva de la ciudadanía en las decisiones que los afectan,

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

Por otro lado, no se observa que la **RESOLUCIÓN N°. 666 DE 2020** establezca disposiciones normativas que desconozcan los derechos de los usuarios, mediante el establecimiento de medidas restrictivas o regresivas, que comporten vulneración de éstos.

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

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

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

III. FALLA

PRIMERO. DECLARAR la ilegalidad de la expresión “**interrupción**” contenida en el párrafo 5° del artículo 4° de la **RESOLUCIÓN 666 DE 1° DE ABRIL DE 2020**,

¹⁰² Art. 2 constitucional.

¹⁰³ V. gr., mediante la implementación del teletrabajo para ciertos grupos de funcionarios.

¹⁰⁴ V. gr., a través del establecimiento de jornadas laborales continuas.



expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM-, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia. Y por tanto dicho párrafo quedará así:

“**Parágrafo Quinto:** La suspensión de términos establecida en el presente artículo implica la de los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley, para los diferentes procesos que adelanta la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM.”

SEGUNDO. DECLARAR la legalidad condicionada del artículo 5° de la **RESOLUCIÓN 666 DE 1° DE ABRIL DE 2020**, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM-, en el entendido que los permisos, autorizaciones, certificados o licencias que venzan dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria y que no pudieron ser renovadas debido a las medidas adoptadas en esta misma resolución, se entenderán prorrogadas por el tiempo que faltara para completar el término de un mes.

TERCERO. DECLARAR la legalidad condicionada del artículo 2° de la **RESOLUCIÓN 666 DE 1° DE ABRIL DE 2020**, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM-, en el entendido de que, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos.

CUARTO. DECLARAR que la **RESOLUCIÓN Nº. 666 DE 1° DE ABRIL DE 2020**, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM-, se encuentra, en los aspectos restantes que se conocieron dentro del Control Inmediato de Legalidad, ajustada a derecho, al tenor de lo dispuesto en las consideraciones de este proveído.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Especial de Decisión Nº. 4 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sesión de la fecha, por los Consejeros:

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Magistrada
Salva parcialmente voto





SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Magistrada

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Magistrado

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Se debió declarar la improcedencia del artículo 3 dado que no desarrolla decreto legislativo / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – El vocablo interrupción no es ilegal

[S]alvo parcialmente el voto, en cuanto considero que es improcedente el control inmediato de legalidad del artículo 3 de la Resolución No. 666 de 1 de abril de 2020, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, CAM, en el que se reproducen los mismos contenidos del artículo 5 del Decreto Legislativo 491 de 2020, relativos a la ampliación de los términos para resolver los derechos de petición, en tanto no es un desarrollo de ese decreto legislativo, condición de aplicación para que sea procedente ese medio de control. Sobre el particular, en el fallo se indica que «la misma se limitó a transcribir lo reglamentado en el Decreto Legislativo», lo que evidencia la ausencia de reglamentación o la adopción de una medida de carácter general que habilite el estudio de fondo sobre un contenido normativo específico. También me aparto de la decisión de declarar la ilegalidad del vocablo «interrupción», contenido en el párrafo quinto del artículo 4 de la Resolución No. 666 de 1 de abril de 2020, porque, a mi juicio, está referido a la noción de suspensión, lo que se concluye a partir del argumento de interpretación por contexto previsto en el artículo 30 del Código Civil

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CIVIL – ARTÍCULO 30

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 4

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de julio de dos mil veinte (2020)





Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01299-00

Actor: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ALTO MAGDALENA – CAM

Demandado: RESOLUCIÓN 666 DEL 1° DE ABRIL DE 2020

REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

Con el respeto debido por la decisión mayoritaria de la Sala adoptada en la sentencia de 28 de julio de 2020, me permito manifestar que salvo parcialmente el voto, en cuanto considero que es improcedente el control inmediato de legalidad del artículo 3 de la Resolución No. 666 de 1 de abril de 2020, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, CAM, en el que se reproducen los mismos contenidos del artículo 5 del Decreto Legislativo 491 de 2020, relativos a la ampliación de los términos para resolver los derechos de petición, en tanto no es un desarrollo de ese decreto legislativo, condición de aplicación para que sea procedente ese medio de control. Sobre el particular, en el fallo se indica que «*la misma se limitó a transcribir lo reglamentado en el Decreto Legislativo*», lo que evidencia la ausencia de reglamentación o la adopción de una medida de carácter general que habilite el estudio de fondo sobre un contenido normativo específico.

También me aparto de la decisión de declarar la ilegalidad del vocablo «*interrupción*», contenido en el parágrafo quinto del artículo 4 de la Resolución No. 666 de 1 de abril de 2020¹⁰⁵, porque, a mi juicio, está referido a la noción de suspensión, lo que se concluye a partir del argumento de interpretación por contexto previsto en el artículo 30 del Código Civil¹⁰⁶.

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

¹⁰⁵ La disposición en cita señala: «*ARTÍCULO CUARTO: Durante la permanencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud, la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM, con relación a los términos de los trámites y procedimientos ambientales de su competencia, aplicará las siguientes disposiciones. Parágrafo Quinto: La suspensión de términos establecida en el presente artículo implica la interrupción de los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley, para los diferentes procesos que adelanta la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM*».

¹⁰⁶ La mencionada norma establece: «*ARTÍCULO 30. INTERPRETACION POR CONTEXTO. El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía. Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto*».



Fecha ut supra,

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Magistrada