



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA VEINTIUNO ESPECIAL DE DECISIÓN

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Radicación: 11001-03-15-000-2020-01021-00

Acto: Resolución No. 97 del 25 de marzo de 2020, proferida por la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena– CORMAGDALENA

FALLO

Habiendo sido desestimada la ponencia presentada por el magistrado conductor del proceso y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede la Sala Veintiuno Especial de Decisión a dictar sentencia en el marco del control inmediato de legalidad, respecto de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020, proferida por la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena - CORMAGDALENA, *«Por medio de la cual se suspenden términos, se adoptan algunas medidas transitorias por causa del COVID 19 en la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena- CORMAGDALENA y se dictan otras disposiciones»*, teniendo en cuenta los siguientes:

1. ANTECEDENTES

1.1. ACTO OBJETO DE CONTROL

En cumplimiento de lo previsto en el inciso segundo del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena - CORMAGDALENA remitió al Consejo de Estado copia de la Resolución No. 97 del 25 de marzo de 2020, para efectos de su correspondiente control inmediato de legalidad. El texto de este acto administrativo es del siguiente tenor:

**“RESOLUCIÓN No. 000097
(25 MARZO 2020)**

“Por medio de la cual se suspenden términos, se adoptan algunas medidas transitorias por causa del COVID 19 en la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena- CORMAGDALENA y se dictan otras disposiciones.”

EL DIRECTOR EJECUTIVO DE CORMAGDALENA

En uso de sus facultades legales y estatutarias y en especial, las conferidas en la Ley 161 de 1994, Decreto 790 de 1995 y la Resolución 000420 del 10 de noviembre de 2016 y,



CONSIDERANDO:

Que de conformidad con lo prescrito en el Artículo 331 de la Constitución Política y la Ley 161 de 1994, se creó y reglamentó la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena - CORMAGDALENA.

Que la Resolución 000420 del 10 de noviembre de 2016 "Por medio de la cual se ajusta y actualiza el manual específico de funciones y competencias para los empleos de planta global de personal de CORMAGDALENA" se encuentran las funciones esenciales (sic) Director Ejecutivo, entre las cuales la (sic) se establece la de "Dirigir acciones tendientes al cumplimiento de las funciones a cargo de la Corporación para garantizar el desarrollo de su objeto constitucional".

Que el Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia consagra que es deber de las autoridades salvaguardar el debido proceso y el derecho de defensa y contradicción de los ciudadanos.

Que el Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

*Que, la misión de CORMAGDALENA, principalmente consiste en "Recuperar y mantener la navegabilidad del Río Magdalena como aporte a la competitividad del país, **garantizar su desarrollo sostenible y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades ribereñas.**"*

Que el artículo 7 de la Ley 1437 de 2011 dispone que es deber de las autoridades brindar atención al público y a las personas que ante ellas acudan, en relación con los asuntos que tramiten.

Que el trámite de las actuaciones administrativas de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 35 de la Ley 1437 de 2011 deben tener en que (sic) consideración que "Los procedimientos administrativos se adelantarán por escrito, verbalmente, o por medios electrónicos de conformidad con lo dispuesto en este Código o la ley." Asimismo, el desarrollo de las actuaciones por medios virtuales conforme lo determinan los artículos 53 a 64 ejusdem implica, entre otros aspectos: i) la posibilidad de adelantar las actuaciones administrativas por medios electrónicos, ii) el registro para el uso de medios electrónicos, iii) el documento público por medio electrónico, iv) la notificación electrónica, v) el acto administrativo electrónico, vi) el archivo electrónico de documentos, vii) el expediente electrónico, viii) la sede electrónica, ix) la recepción de documentos electrónicos por parte de las autoridades, x) la prueba de recepción en envío de mensajes de datos por la autoridad, xi) las sesiones virtuales y xii) los estándares y protocolos.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio Nacional, tras la determinación del COVID-19 como pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud, en la cual se establecen una serie de lineamientos con el fin de prevenir y controlar la propagación del mencionado virus.

Que, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Que, a través del Decreto 440 de 20 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional adoptó medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID19" (sic), indicando entre otras cosas, la posibilidad de realizar audiencias de los procesos selectivos de forma virtual y la preferencia de la utilización de



mecanismos de agregación de demanda, para la adquisición de bienes y servicios, durante la etapa de aislamiento preventivo.

Que, atendiendo a lo preceptuado en dicho Decreto, se hace necesaria la continuidad de los procesos selectivos, habilitando y fortaleciendo mecanismos de orden digital y virtual que permitan la selección objetiva, la libertad de concurrencia y demás principios y deberes en materia de contratación estatal. Es de esta manera que podrá dársele continuidad a la ejecución presupuestal de la entidad a través de la gestión contractual.

Que en virtud de las normas expedidas con ocasión de atender la contingencia generada por el COVID-19, en especial el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020, las audiencias de los procedimientos administrativos sancionatorios se pueden realizar a través de medios electrónicos lo cual fue objeto de pronunciamiento de Colombia Compra Eficiente a través del concepto C-243 de 2020 “la suspensión de la audiencia debe ser la última ratio; es decir, una decisión que solo se puede tomar si en el caso concreto, efectivamente, no es posible contar con los medios tecnológicos e informáticos que permitan adelantarla presencialmente o en sede virtual”.

Que, en la actualidad, la Entidad cuenta con los medios tecnológicos para garantizar la participación de los convocados a las actuaciones administrativas sancionatorias y el derecho al debido proceso de los mismos y determinadas por la Secretaría General de la entidad.

Que, con el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día veinticinco (25) de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día trece (13) de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Asimismo, se limitó la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional.

Que el artículo 3 del Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 señala como excepciones a la medida, entre otros (sic): “16. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga” así como “17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial”.

Que, con miras a proteger los derechos de defensa y debido proceso dentro de los procedimientos de cobro coactivo que se surten ante la Oficina Asesora Jurídica; se hace necesario suspender los términos de dicho procedimiento.

Que conforme a todo lo indicado, y en procura de dar cumplimiento a las normas y directrices emitidas por el Gobierno Nacional en materia de salubridad pública, orden público y relacionados, se hace necesario desarrollar tales asuntos a nivel interno de la Corporación, específicamente en cuanto a procesos contractuales, atención al público, procesos sancionatorios y procedimientos de cobro coactivo. Ello, permitirá establecer un claro marco interno regulatorio para el desarrollo de las competencias y funciones de CORMAGDALENA.

En mérito de lo expuesto, el Director General de Cormagdalena:

RESUELVE

ARTÍCULO 1. *Suspender términos procesales en los procedimientos de cobro coactivo que cursan en la Oficina Asesora Jurídica de CORMAGDALENA, durante el periodo comprendido entre el veinticinco (25) de marzo al trece (13) de abril de 2020.*

ARTÍCULO 2: *Los Procedimientos Administrativos Sancionatorios contractuales de la Corporación se surtirán por medios electrónicos y virtuales, conforme a lo señalado en la parte motiva de la presente Resolución.*



ARTÍCULO 3. *Suspender la atención al público de manera presencial en todas las oficinas y seccionales de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena CORMAGDALENA, razón por la cual se dispondrán los canales electrónicos necesarios para recibir denuncias, peticiones, consultas y demás solicitudes ciudadanas o institucionales. CORMAGDALENA pone a disposición de los interesados, el correo electrónico contactociudadano@cormagdalena.gov.co para atender peticiones y solicitudes, durante el periodo comprendido entre el veinticinco (25) de marzo al trece (13) de abril de 2020.*

ARTÍCULO 4. *En los procesos de contratación se imparten las siguientes directrices:*

1. *Los procesos de selección de contratistas que se adelanten bajo las modalidades de Concursos de Méritos Abiertos, Selecciones Abreviadas de Menor Cuantía y las Licitaciones Públicas, se les dará inicio conforme fueron solicitados por cada área solicitante. Todas las etapas, incluyendo y sin limitarse exclusivamente a ellos, proyecto de pliegos y estudios previos, publicación de pliegos definitivos, así como la realización de audiencias, presentación de ofertas, evaluación, traslado, y demás etapas, podrán llevarse a cabo, a través del uso de medios tecnológicos.*

2. *Las Mínimas Cuantías y los procesos de compra a través de la Tienda Virtual, se les dará trámite normal, utilizando las herramientas electrónicas con las que cuente la entidad, garantizando los canales de comunicación a los posibles oferentes y ofreciéndoles información responsable, verás (sic) y oportuna respecto a los mecanismos que se adoptarán para la preservación y registro de la información suministrada y expedida por la Entidad.*

3. *La adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes a través del procedimiento de selección abreviada por subasta inversa se adelantará mediante la herramienta que para el efecto disponga la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente. Lo aquí dispuesto, sin perjuicio de la posibilidad del uso de la plataforma electrónica que para dichos fines pueda adquirir la Corporación, de conformidad con lo determinado en el inciso final del Artículo 1 del Decreto 440 de 20 de marzo de 2020.*

4. *Respecto a los trámites de Liquidación de contratos, los supervisores deben seguir adelantando las actividades necesarias para la liquidación de los contratos y convenios suscritos por CORMAGDALENA dentro de los términos contractuales y de ley, teniendo en cuenta, además, el procedimiento interno establecido para dicho trámite.*

5. *Los supervisores e interventores deberán continuar con la supervisión y vigilancia de los contratos de la Corporación, llevando a cabo el debido seguimiento contractual, realizando los diferentes requerimientos a los Contratistas, dando aviso a las Compañías Garantes sobre cualquier circunstancia que pueda afectar el cumplimiento del contrato, así como presentando los debidos informes de presuntos incumplimientos ante la Oficina Asesora Jurídica de la Entidad.*

Así también, los supervisores e interventores deberán analizar, cuando ello resulte pertinente, la necesidad de que se adopte la decisión de suspensión del contrato objeto de vigilancia y control, con fundamento en las características de irresistibilidad, imprevisibilidad o razones de interés público de cada caso en concreto. Esto, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional. En cualquier caso, la eventual adopción debe estar precedida de motivación fáctica y jurídica escrita, la cual debe ser presentada al ordenador del gasto para la determinación correspondiente.



ARTÍCULO 5. *Establecer de manera obligatoria en todas las dependencias del nivel central y seccionales, los protocolos y lineamientos dados por el Ministerio de Salud y Protección Social y demás entidades y organizaciones internacionales competentes.*

ARTÍCULO 6. *La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición y se publicará en la página web de CORMAGDALENA.*

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá a los

PEDRO PABLO JURADO DURAN
Director Ejecutivo

1.2. TRÁMITE PROCESAL DEL MEDIO DE CONTROL

Por auto del 13 de abril de 2020, el magistrado sustanciador avocó conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020, por cuanto consideró que se cumplían los requisitos de procedibilidad que devienen de lo prescrito en el artículo 136 del CPACA.

En este proveído se ordenó la fijación en lista por el término de diez días para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la resolución objeto de control; así mismo, se dispuso notificar a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena – CORMAGDALENA, se invitó a la Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO, a la Asociación Nacional de Industriales – ANDI y a las universidades en general para que se pronunciaron sobre la legalidad de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020 de CORMAGDALENA, proveído que fue notificado el 13 de abril del mismo año.

1.3. INTERVENCIÓN DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL RÍO GRANDE DE LA MAGDALENA - CORMAGDALENA

El 22 de abril de 2020, a través de memorial enviado por correo electrónico a la Secretaría General de esta Corporación, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena – CORMAGDALENA, por medio de su Director Ejecutivo, intervino con el fin de que se declarara la legalidad de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020.

Indicó que el artículo 1 de la decisión objeto de revisión, que suspende los procedimientos de cobro coactivo, se ajusta a las normas constitucionales y al Estatuto Tributario por cuanto procura garantizar el derecho fundamental al debido proceso de los terceros interesados y de los deudores contra los cuales se abrieron esa clase de procedimientos. De igual manera, señaló que esa suspensión se expidió con la observancia del Decreto 417 de 2020 por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y del Decreto 457 de 2020 que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio y por ello, era indispensable la suspensión de términos para evitar perjuicios a los deudores, complementando de esta manera el Decreto 417 de 2020.



Adujo que las medidas en materia de contratación pública con la habilitación de los medios electrónicos se fundamentaron en el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020¹, el Decreto 537 del 12 de abril de 2020², el artículo 209 de la Carta Política y el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

Por último, manifestó que las disposiciones adoptadas en relación con la facultad administrativa sancionatoria, procuran garantizar el derecho al debido proceso estatuido en el artículo 29 de la Carta Política, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, el artículo 35 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y se ciñen a los parámetros establecidos en todos los decretos expedidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, particularmente en el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020.

1.4. INTERVENCIÓN DE LA ASOCIACION NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA - ANDI

El 28 de abril de 2020, a través de memorial enviado por correo electrónico a la Secretaría General de esta Corporación, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI, por medio de su Vicepresidente de Asuntos Jurídicos, intervino con el fin de que se declarara ajustada a derecho la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020.

Precisó que la Resolución objeto de estudio cumple con los requisitos formales y materiales. En cuanto a estos últimos señaló que se verificaba la conexidad material interna, puesto que las medidas adoptadas buscan garantizar el derecho al debido proceso y de defensa en los procesos de cobro coactivo y en los administrativos sancionatorios; pretende que se continúen prestando los servicios al público a través de medios virtuales y electrónicos; y en materia de contratación estatal, traza pautas para que los procesos de contratación, liquidación y adquisición de bienes y servicios se sigan adelantando con la posibilidad de suspender los contratos con fundamento en las condiciones de irresistibilidad, imprevisibilidad o por razones de interés público.

En lo atinente a la conexidad material externa, afirmó que las medidas están estrechamente vinculadas con los hechos que dieron origen a la declaración del Estado de Emergencia Sanitaria y al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, motivos en los que igualmente fundamentó la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.

1.5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público consideró que se cumplían con los requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y solicitó que se declarara la legalidad de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020, dado que la medida de suspensión de términos encontraba justificación razonada en el evento de fuerza mayor de declaratoria de emergencia sanitaria dispuesta mediante la

¹ Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivado de la Pandemia COVID-19.

² Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.



Resolución 385 de 2020 y en los Decretos 417 y 457 de 2020, siendo una medida necesaria y proporcional. Agregó que los artículos 1 y 4 del acto administrativo objeto de control, dan continuidad a los procesos de contratación con la utilización de los medios tecnológicos conforme a lo establecido en el Decreto 417 de 2020, que declara el Estado de Excepción, y por el Decreto Legislativo 440 de 2020.

1.6. Mediante providencia del 16 de junio de 2020, el Magistrado Rafael Francisco Suárez Vargas remitió a este Despacho³ la presente actuación, al no haber sido acogida la ponencia, que se presentó en esa misma fecha, por los magistrados que conforman la Sala Veintiuno de Decisión.

Al respecto, el Acuerdo 80 del 12 de marzo de 2019, dispone:

“ARTÍCULO 50.- REGLAS PARA EL ESTUDIO DE PROYECTOS EN LA SALA PLENA CONTENCIOSA. El estudio de proyectos en la Sala Plena Contenciosa se sujetará a las siguientes reglas:

“(…)

“6. Nuevo proyecto. En caso de no ser aprobado el proyecto, el expediente pasará inmediatamente en el orden alfabético de apellidos de los miembros de la Sala, al consejero que comparta la posición mayoritaria, quien redactará el nuevo proyecto con prioridad y lo someterá a discusión y aprobación”.

Se aclara que el ahora ponente, para el presente caso y con el fin de dar prevalencia y cumplimiento a una “*pronta administración de justicia*”, en armonía con los artículos 1, 2, 29, 228 y 229 de la Constitución Política y, el artículo 2 de la Ley 270 de 1996, relativos al acceso a la administración de justicia, se adhiere a la posición mayoritaria, en el sentido de considerar que la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020 desarrolla el Decreto Legislativo 417 de 2020, guarda conexidad con éste y la entidad era competente para proferir esa decisión, como se verá más adelante.

2. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

La Sala Veintiuno Especial de Decisión del Consejo de Estado es competente para decidir el presente medio de control inmediato de legalidad, de conformidad con el trámite previsto en el artículo 185 del CPACA⁴, en concordancia con los artículos 136⁵ y 111, numeral 8⁶ de dicha normativa y el artículo 29 del Acuerdo 80 del 12 de marzo de 2019 -Reglamento interno del

³ El proceso se puso a disposición de este Despacho el 6 de agosto de 2020.

⁴ “Artículo. 185.- Trámite del control inmediato de legalidad de actos. (...) 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la Sala Plena (...)”.

⁵ “Artículo. 136.- Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este código”.

⁶ Artículo 111.- Funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (...) 8. Ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción (...)”.



Consejo de Estado- y, según lo decidido por la Sala Plena, en la sesión No. 10 del 1º de abril de 2020, celebrada durante el estado de emergencia, en la cual se asignó a las salas especiales de decisión, la competencia para conocer y decidir los controles inmediatos de legalidad.

2.2. MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Previo a efectuar el juicio de legalidad de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020 suscrita por el Director Ejecutivo de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena - CORMAGDALENA, la Sala hará una breve exposición acerca de tres aspectos fundamentales: i) Los estados de excepción en Colombia, ii) La declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica expedida a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y iii) El alcance del control inmediato de legalidad, para luego proceder al estudio de fondo respectivo.

2.2.1. LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN COLOMBIA

Los denominados estados de crisis o estados de excepción, corresponden al régimen jurídico que consagra la Constitución Política para otorgarle a las autoridades administrativas, las herramientas jurídicas necesarias para enfrentar las circunstancias económicas, sociales, políticas o ambientales anormales o extraordinarias que amenacen o afecten gravemente la estabilidad institucional, la paz, el funcionamiento del Estado, a fin de conjurarlas e impedir la extensión de sus efectos, cuando no es posible afrontarlos con los instrumentos jurídicos ordinarios⁷.

En la tradición jurídica nacional, tales potestades se han caracterizado por su carácter reglado, en tanto su ejercicio está sometido a un régimen de controles políticos y jurídicos con el fin evitar la ruptura del orden constitucional y el consecuente surgimiento de regímenes de facto, que amenacen los derechos y las libertades ciudadanas y atenten contra la vigencia del orden institucional.

Desde el comienzo del diseño de nuestras instituciones republicanas, se consagró el uso de “facultades extraordinarias” por parte del gobierno para enfrentar las situaciones de crisis, que en no pocas ocasiones se presentaron, como consecuencia del enfrentamiento de las distintas facciones de poder. Fue la Constitución de Cúcuta de 1821, la que inauguró este instrumento, al estatuirlo en el caso de guerra exterior (artículo 55) y conmoción interior (artículo 128); luego la Constitución Neogranadina de 1832, la desarrolló de

⁷ “(...) En la vida de los Estados también hay lugar para las situaciones excepcionales, esto es, para aquellos estados de anormalidad que ponen en peligro la existencia del Estado, la estabilidad institucional y la convivencia democrática, que no pueden enfrentarse con los instrumentos jurídicos ordinarios y que imponen la necesidad de una respuesta estatal diferente. Distintos mecanismos han contemplado los Estados para afrontar tales situaciones excepcionales. Unos, como ocurre en Estados Unidos e Inglaterra, amparándose en el efecto vinculante de su ininterrumpida tradición constitucional, no regulan expresamente la manera como se han de afrontar esos estados excepcionales. (...) Otros, como España y Colombia, consagran un derecho constitucional de excepción que comprende una regulación detenida del constituyente y una regulación complementaria del legislador. En ella se fijan los presupuestos para la declaratoria de un estado de anormalidad institucional, se señalan los límites de esas facultades, se configura el sistema de controles a que se somete al ejecutivo y supedita ese régimen a lo dispuesto en una ley de especial jerarquía”. Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.



forma más específica, dotándola de elementos propios (artículos 108-110 y 117); en tanto, la Constitución de 1843 se limitó a otorgar al ejecutivo la potestad de “reprimir” cualquier perturbación del orden público interno. Por su parte, en las Constituciones de 1853, 1858 (Confederación Granadina) y 1863 (Rionegro) no existieron instituciones de excepción, hasta que, con ocasión de la unificación de la república en la Constitución de 1886 se trajo la figura del “estado de sitio”, que fue reformulada en 1910, 1960 y 1968, en procura de racionalizar su uso.

En la segunda mitad del siglo XX, se advierte un uso permanente de esta institución, al punto que el país prácticamente se mantuvo bajo el régimen de excepción, dado que los distintos gobiernos la declararon sucesivamente. Primero, en vigencia del Frente Nacional (1958-1974), en razón del aumento de la protesta social y el surgimiento de grupos subversivos, con la cual se afrontó la denominada “violencia política”, que enfrentó a los partidos políticos Liberal y Conservador. Después, desde la ruptura del Frente Nacional y hasta la expedición de la Constitución de 1991, ante el crecimiento de la presencia guerrillera y la irrupción del narcotráfico y los grupos paramilitares, el país estuvo sistemáticamente bajo el “estado de sitio”, instrumento común de la acción gubernamental con serias repercusiones en materia de restricción de derechos y libertades públicas y ausencia de contrapesos propios del sistema democrático⁸.

Así entonces, fue necesario que el constituyente de 1991, trajera un diseño distinto que prefigurara una taxonomía de los estados de excepción, con mayores condicionamientos y controles. Así, se establecieron tres categorías de estados de anormalidad: el estado de guerra exterior (artículo 212), el estado de conmoción interior (artículo 213) y el estado de emergencia económica, social y ecológica (artículo 215).

Para su puesta en marcha, el constituyente ordenó la expedición de una ley estatutaria que regulara la materia, con el fin de establecer sus límites y controles. En este orden se expidió la ley 137 de 1994, que en su artículo 2º, señaló como finalidad (i) “establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno” y (ii) fijar “las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales”. Precisó la misma disposición que los hechos que autorizan el uso de las facultades excepcionales deben corresponder a “circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado”.

En relación con las reglas que la Constitución, la ley y la jurisprudencia han señalado en relación con los estados de excepción, pueden destacarse las

⁸ “(...) La Carta Política de 1886 -con sus reformas- no estableció controles suficientes para prevenir su abuso. Su declaratoria, por ejemplo, era considerada un acto meramente político y no susceptible de control jurídico, esto es, una potestad completamente discrecional del Presidente de la República. Así, frente a los abusos cometidos bajo la figura del estado de sitio durante la vigencia de la Constitución Política de 1886, que de exceptivo pasó a ser crónico, y en precaución ante la acumulación extraordinaria de poderes en manos del ejecutivo, la Carta Política de 1991 estableció un estricto régimen regulatorio de los estados de excepción para mantener la plena vigencia del Estado de Derecho, aún en periodos de anormalidad, en guarda del principio democrático, de la separación de poderes y de la primacía de los derechos fundamentales”. Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.



siguientes: **(i)** su declaratoria está sujeta a requisitos de forma y contenido, en tanto debe ser firmado por el presidente y sus ministros, quienes serán responsables por extralimitación o abusos en su expedición y obedecer a causas extraordinarias, imprevistas y graves; **(ii)** los decretos legislativos que se expidan como consecuencia de su declaratoria, deben referirse a medidas estrictamente necesarias para superar la crisis, conexas y proporcionales a sus causas; **(iii)** durante su vigencia no pueden suspenderse los derechos ni las libertades fundamentales de las personas, consagradas en la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario; **(iv)** su duración está definida en el tiempo, excepto el estado de guerra exterior, que se extiende mientras subsista la confrontación armada internacional; **(v)** las medidas deben respetar el principio de colaboración armónica entre las ramas y órganos del Estado, como el sistema de frenos y contrapesos que los gobierna; **(vi)** los decretos legislativos están sometidos, tanto al control político del Congreso de la República, como al judicial por parte de la Corte Constitucional, y de la jurisdicción contencioso-administrativa, que conoce del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general que desarrollan los decretos legislativos.

2.2.2 DECLARACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA ADOPTADA MEDIANTE EL DECRETO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020 POR PARTE DEL GOBIERNO NACIONAL Y SU ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD – SENTENCIA C-145 DE 2020-

En punto a la emergencia económica, desde la reforma constitucional de 1968, el constituyente colombiano separó las nociones de “orden público político” y la de “orden público económico”, para diferenciar el estado de sitio (hoy conmoción interior) y el estado de emergencia económica. La Constitución de 1991, agregó a este último las nociones de orden social y ecológico, para identificar otros fenómenos constitutivos de alteración anormales, distintos de la alteración del orden político y la situación de guerra exterior. Así entonces, lo que interesa, para identificar el estado de emergencia económica, social o ecológica es la naturaleza de la causa inmediata de perturbación y la ubicación precisa de la deficiencia que impide resolver a través del régimen ordinario, el hecho o las situaciones imprevistas que inducen a la declaratoria del estado de excepción.

Ahora bien, en relación con el asunto que nos convoca, se tiene que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó un nuevo coronavirus, identificado como SARS-CoV-2 (por sus siglas en inglés) y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional, por lo que el 9 de marzo de 2020, esta misma organización solicitó a los países, la adopción de medidas urgentes con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus, declarando el 11 de marzo de 2020 una pandemia de impacto global⁹.

⁹ Según la definición de la RAE: “Enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región”. <https://dle.rae.es/pandemia>.



Fue por ello, que mediante la Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras medidas sanitarias preventivas, el aislamiento y la cuarentena de las personas que habían arribado a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España. Ante la insuficiencia de las anteriores medidas, por Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el “estado de emergencia sanitaria” en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de ésta, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación de la COVID-19 y mitigar sus efectos.

Sin embargo, a pesar de la declaratoria de emergencia sanitaria y ante el riesgo de una grave afectación de toda la población colombiana, el Gobierno Nacional, expidió el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se **declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica** en todo el territorio nacional”* con la finalidad de adoptar medidas extraordinarias dirigidas a conjurar los efectos de la crisis de la pandemia, en especial para apoyar al sector salud, y mitigar sus efectos económicos en el país.

En relación con el Decreto 417 de 2020, la Corte Constitucional efectuó el control automático de constitucionalidad a través de la Sentencia C-145 de 2020¹⁰, declarándolo exequible por considerar que el mismo cumplió con los presupuestos formales y materiales exigidos por la constitución política y la ley estatutaria de los estados de excepción. En punto del juicio material del decreto, consideró que los hechos alegados para su declaratoria relacionados con la salud pública mundial por el surgimiento de la COVID-19, que se convirtió en una pandemia, obligó a tomar medidas preventivas como el aislamiento social y el confinamiento temporal obligatorio.

En este orden de ideas, la Corte verificó que esta situación ha traído como consecuencia graves afectaciones económicas y sociales a la sociedad colombiana, lo que obligó a buscar soluciones no solo frente a la pandemia, sino respecto de las consecuencias que se desprenden de la misma, de naturaleza económica, social y ecológica. Igualmente, consideró que la situación internacional, como la caída en el precio del petróleo y la incertidumbre de los mercados, directa o indirectamente conectados con la pandemia global, impactan severamente la situación del país. Así entonces, para el alto tribunal, es evidente la alteración negativa que ha ocasionado el aumento vertiginoso de la Covid-19, en el normal desarrollo de las actividades productivas, en perjuicio de los comerciantes y empresarios, problemas de abastecimiento de bienes básicos, la atención interrumpida de algunos servicios públicos y el bienestar general de los habitantes del país, lo cual impone la adopción de medidas extraordinarias para enfrentar la situación de crisis, para evitar agravar la situación sanitaria y los efectos económicos que ha traído la pandemia.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-145 de 20 de mayo de 2020. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas.



En suma, concluye la Corte que el Gobierno nacional ejerció apropiadamente sus facultades constitucionales, pues declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica con fundamento en: i) la grave situación de calamidad pública sanitaria, ii) su crecimiento exponencial, iii) los altos índices de mortalidad, iv) los efectos perjudiciales sobre el orden económico y social, que involucran afectaciones y amenazas intensas sobre los derechos constitucionales de los habitantes del país, y graves repercusiones sobre las finanzas del Estado, todo lo cual resulta ajustado a la realidad e impone el deber de adoptar las medidas extraordinarias necesarias para mitigar los efectos del brote del nuevo coronavirus.

2.2.3. ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Como se explicó anteriormente, los estados de excepción son regímenes excepcionales concebidos para situaciones de anormalidad, regidos bajo la égida del principio de legalidad que impone un sistema de facultades sujetas al ordenamiento jurídico y a los límites definidos en la constitución y la ley estatutaria de los estados de excepción¹¹. Es así como, en el estado de anormalidad institucional se deben reforzar los mecanismos de control, a fin de asegurar la vigencia del estado democrático de derecho¹².

En el marco del régimen de excepción, como se indicó *ut supra*, el control automático de constitucionalidad de los decretos legislativos que dicta el gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias corresponde a la Corte Constitucional, por expresa disposición del artículo 214.6 superior. Así mismo, en virtud del artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 “*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*”, el control inmediato de legalidad sobre las medidas de carácter general dictadas por las autoridades administrativas como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa según se trate de autoridad territorial, caso en el cual su conocimiento está asignado a los tribunales administrativos, de conformidad con el artículo 151.14 del CPACA, o al Consejo de Estado, si el acto emana de una autoridad nacional, según lo dispuesto en el artículo 111.8 *ejusdem*.

La Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994¹³, consideró que el control inmediato de legalidad constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales. A su turno, esta Corporación ha precisado que la Ley 137 de 1994 pretendió instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta. Por consiguiente, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha de efectuar el examen, de manera oficiosa, de todo acto administrativo, de

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2 de octubre de 2002. M.P.: Jaime Córdoba Triviño.

¹² *Ibidem*.

¹³ Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara “*Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia*”.



alcance nacional, departamental o local, que desarrolle los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, a efecto de verificar que tales determinaciones, adoptadas en ejercicio de la función administrativa, no desborden las finalidades y los límites establecidos por la Constitución, por la Ley y por el propio Gobierno Nacional en los decretos respectivos”¹⁴.

En otras palabras, se trata de un procedimiento especial regulado en ley estatutaria, de carácter excepcional y temporal, cuyo objeto recae sobre actos administrativos de carácter general, expedidos al amparo de los decretos legislativos dictados en un estado de excepción; y en el que corresponde al juez: i) analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica, ii) determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, entre otras, los mandatos constitucionales (arts. 212 a 215), la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional¹⁵ y iii) establecer si el acto está conforme con la garantía de protección de los derechos fundamentales de acuerdo con los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional.

La jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado¹⁶, ha definido como características principales del control inmediato de legalidad de los actos administrativos generales proferidos al amparo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción, las siguientes:

1. Es **oficioso**, pues en el evento de no efectuarse el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento¹⁷.
2. Es **integral** porque los actos administrativos se deben confrontar con todo el ordenamiento jurídico y el escrutinio del juez comprende:

“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el 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”¹⁸.

¹⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 20 de octubre de 2009, Radicación 11001-03-15-000-2009-00549-00 (CA). M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁵ Así lo precisó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 23 de noviembre de 2010, Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00196-00. CP. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁶ Entre otras decisiones, se pueden consultar las siguientes: Sentencia de 16 de junio de 2009, Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA). M.P. Enrique Gil Botero; sentencia de 20 de octubre de 2009, Radicación 11001-03-15-000-2009-00549-00 (CA).MP. Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁷ Cfr. artículo 20 de la LEEE y artículo 136 del CPACA.

¹⁸ Cita original: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 3 de mayo de 1999, Radicación número: CA-011. M.P. Ricardo Hoyos Duque, citada en sentencia de 20 de octubre de 2009, Radicación 11001-03-15-000-2009-00549-00 (CA). M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



En este punto, la jurisprudencia ha precisado que si bien el control inmediato de legalidad tiene por finalidad establecer la conformidad del acto examinado para *“con el resto del ordenamiento jurídico”*, el control no es absoluto, pues no se trata de la confrontación del acto administrativo *“con todo precepto existente de rango constitucional o legal”*, sino de examinar su legalidad, como se indicó en precedencia, conforme las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, y las demás normas superiores a las que debe sujeción el acto objeto del control.

De otra parte, precisa la Sala que, en los estados de excepción, el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), constituye parámetro de control de convencionalidad *ex officio*, por lo que, se impone al juez el deber de analizar las medidas administrativas frente a las normas y principios internacionales, que rigen la legalidad del estado de excepción y garantizan el goce efectivo de los derechos humanos fundamentales.

Al respecto debe señalarse que, si bien el derecho internacional de los derechos humanos, permite la suspensión del ejercicio de ciertos derechos en situaciones de emergencia, siempre que se cumplan con los requisitos previstos en el artículo 4 del PIDCP¹⁹ y el artículo 27 de la CADH (Pacto de San José)²⁰, la suspensión de garantías constituye una situación

¹⁹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 4: “1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

(...)”. Instrumento que hace parte de la denominada Carta Constitucional Internacional de los Derechos Humanos (Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 29 de octubre de 2019, proceso identificado con el número único de radicación 110010315000201802616-01 (Acumulado 110010315000201802672-00). Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y aprobado mediante la Ley 74 de 1968 publicada en el Diario Oficial No. 32.682, el cual fue promulgado mediante el Decreto 2110 de octubre 12 de 1988, y entró en vigor para Colombia a partir del 23 de marzo de 1976.

²⁰ **Convención Americana sobre Derechos Humanos –Pacto de San José de Costa Rica-, fue aprobado mediante la Ley 16 de 30 de diciembre de 1972 “[...] Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, firmado en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 [...]”.** Promulgado mediante Decreto 2110 de 12 de octubre de 1988, *“Por el cual se promulgan algunos tratados internacionales”*; en vigor para el Estado colombiano desde el 18 de julio de 1978.

Artículo 27. Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.



excepcional. Sin embargo, ello no significa que la misma “comporte la supresión temporal del Estado de derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse”²¹.

El artículo 27 de la CADH reviste especial importancia para el sistema de protección de los derechos humanos en situaciones excepcionales. Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos “(...) ningún derecho reconocido por la Convención puede ser suspendido a menos que se cumplan las condiciones estrictas señaladas en el artículo 27.1., además, aún cuando estas condiciones estén satisfechas, el artículo 27.2 dispone que cierta categoría de derechos no se puede suspender en ningún caso. Por consiguiente, lejos de adoptar un criterio favorable a la suspensión de los derechos, la Convención establece el principio contrario, es decir, que todos los derechos deben ser respetados y garantizados a menos que circunstancias muy especiales justifiquen la suspensión de algunos, en tanto que otros nunca pueden ser suspendidos por grave que sea la emergencia”²².

Bajo esta línea argumentativa, el control de convencionalidad²³ *ex officio* que ejercen los jueces, en el marco de sus competencias, constituye una garantía indispensable para la protección de los derechos humanos en situaciones crisis o anormalidad, y para establecer la legalidad a la que debe sujetarse el régimen de excepción en una sociedad democrática en la que “los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”²⁴.

En suma, el ejercicio del control **integral** de las medidas administrativas de carácter general que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos

²¹ “La suspensión de garantías constituye también una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos. Esto no significa, sin embargo, que la suspensión de garantías comporte la suspensión temporal del Estado de Derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse. Estando suspendidas las garantías, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada. Como ya lo ha señalado la Corte en otra oportunidad, el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables (cf. La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 32). Corte IDH. El habeas corpus bajo suspensión de garantías (artículos 27.2 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”. Opinión Consultiva OC-8/87 párr.24.

²² Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. El habeas corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos).

²³ La CIDH en sentencia del 26 de septiembre de 2006, en el caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, al referirse a dicho control, señaló: “La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”.

²⁴ Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. El habeas corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos).



durante los estados de excepción, comprende, como se indicó *ut supra*, la confrontación del acto: **i)** con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), **ii)** la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), **iii)** los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, **iv)** las demás normas superiores a las que debe sujeción el acto objeto del control y **v)** un **control de convencionalidad** para determinar si la disposición que se expide dentro del marco del estado de excepción, vulnera el núcleo esencial de los derechos humanos consagrados en la CADH y en los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional²⁵.

3. Es **autónomo** porque la revisión del acto administrativo es posible, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan, sin perjuicio *“de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ellos suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo....”*²⁶.
4. La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a **cosa juzgada relativa**. En este sentido entonces, como la sentencia que *resuelve el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa* es posible que la decisión administrativa sea nuevamente controvertida en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados²⁷.

En relación con esta característica, la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha señalado lo siguiente:

²⁵ “Desde el caso Almonacid Arellano vs. Chile, la Corte IDH ha ido precisando el contenido y alcance del concepto de control de convencionalidad en su jurisprudencia, para llegar a un concepto complejo que comprende los siguientes elementos (o: las siguientes características): a) Consiste en verificar la compatibilidad de las normas y demás prácticas internas con la CADH, la jurisprudencia de la Corte IDH y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte; b) Es una obligación que corresponde a toda autoridad pública en el ámbito de sus competencias; c) Para efectos de determinar la compatibilidad con la CADH, no sólo se debe tomar en consideración el tratado, sino que también la jurisprudencia de la Corte IDH y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte; d) Es un control que debe ser realizado ex officio por toda autoridad pública; y e) Su ejecución puede implicar la supresión de normas contrarias a la CADH o bien su interpretación conforme a la CADH, dependiendo de las facultades de cada autoridad pública”. (...)

“Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” **entre las normas internas y los tratados de derechos humanos de los cuales es Parte el Estado**, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y regulaciones procesales correspondientes”. Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2012.

Control de convencionalidad. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 7. Evolución de la Jurisprudencia de la Corte IDH: Precisiones conceptuales. Parámetro de convencionalidad se extiende a otros tratados de derechos humanos. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/convencionalidad.pdf>.

²⁶ Sentencia de 20 de octubre de 2009, Radicación 11001-03-15-000-2009-00549-00 (CA). M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

²⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 24 de mayo de 2016. Radicación **11001 03 15 0002015 02578-00**. M.P. Guillermo Vargas Ayala.



“(…)

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

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no impide ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma”²⁸.

5. Es un medio de control **compatible** con el contencioso objetivo de anulación y la nulidad por inconstitucionalidad.

Así entonces, el control inmediato de legalidad definido en la Ley Estatutaria es un medio judicial con carácter excepcional y temporal que garantiza el orden jurídico en estados de anormalidad y preserva el equilibrio en el ejercicio de los poderes públicos en el estado constitucional de excepción.

2.3. PROCEDIBILIDAD DEL MEDIO DE CONTROL

En orden a resolver si es procedente o no este medio de control, es menester verificar si se cumplen los requisitos de procedibilidad fijados en el artículo 136 del CPACA.

2.3.1. *Que el acto sea dictado en ejercicio de la función administrativa*

En el presente caso, se advierte que la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020 proferida por la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena – CORMAGDALENA «*Por medio de la cual se suspenden términos, se adoptan algunas medidas transitorias por causa del COVID 19 en la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena - CORMAGDALENA*», corresponde al ejercicio de la potestad administrativa a cargo de dicha entidad, en cumplimiento de sus funciones consagradas en la Ley 99 de 1993²⁹, esto es, las de dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad.

2.3.2. *Que el contenido del acto sea de carácter general*

En este caso, se tiene que la Resolución No. 97 del 25 de marzo de 2020, es de carácter general, impersonal o abstracto, en tanto, con ella se suspendieron los términos en los procedimientos de cobro coactivo y la atención al público en forma presencial en esa Corporación, se impartieron directrices en los procedimientos administrativos sancionatorios y en los procesos de contratación que se adelanten ante CORMAGDALENA y se establecieron de manera obligatoria los protocolos del Ministerio de Salud y Protección Social, sin que se

²⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Radicación 11001-03-15-000-2010-00196-00 (CA).

²⁹ Artículo que consagra las funciones de los directores generales de las Corporaciones Autónomas.



dirigiera a sujetos específicos o individualizados, razón por la cual los efectos y sus destinatarios son un universo de personas, incluidos los servidores públicos y la ciudadanía en general que se relacionen con esa entidad.

2.3.3. Que el acto sea dictado por una autoridad nacional

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

Según lo ha definido la Corte Constitucional³⁰, *“son órganos constitucionales del orden nacional sui generis”*. Ahora, si bien los actos proferidos por las corporaciones autónomas regionales están llamados a regir en el ámbito de su respectiva jurisdicción territorial, lo cierto es que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional³¹, son entidades del orden nacional. Por tanto, se encuentra cumplida dicha exigencia.

2.3.4. Que el acto objeto de control sea proferido en desarrollo de un decreto legislativo

Al respecto debe señalarse que el artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, Ley 137 de 1994, que constituye la génesis de este medio de control, consagró su procedencia en los siguientes términos:

³⁰ Corte Constitucional, sentencia C-570 del 18 de julio de 2012, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En ese mismo sentido, frente a la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corte Constitucional en sentencia C-593 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz, señaló: *“Las corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7º del artículo 313 de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley. Aquellas entidades, son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, lo cual, y dentro del marco de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 339 de la Carta Política, las autoriza para participar, en los casos señalados en la ley, como agentes del Gobierno Nacional, en los procesos de elaboración y adopción concertada de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y en la armonización de políticas y de normas regulatorias que se dicten por las distintas autoridades competentes, como en el caso del numeral 7º del artículo 313 de la Carta Política, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas”*.

³¹ De acuerdo con la Sala Plena de la Corte Constitucional en auto 089A de 24 de febrero de 2009. MP. Humberto Antonio Sierra Porto: *“(…) hay una disparidad de criterios en la jurisprudencia constitucional, razón por la cual la Sala Plena considera necesario unificar su posición en este tema, acogiendo la primera de las opciones descritas por ser la que más se ajusta al texto constitucional. En efecto, no es posible sostener que las CAR son entidades descentralizadas por servicios pues éstas están siempre adscritas o vinculadas a una entidad del sector central, lo cual no sucede en este caso por la autonomía que el artículo 150, numeral 7, de la Constitución expresamente ha dado a las CAR. En este sentido, las CAR son entidades públicas del orden nacional”* (subrayado fuera del texto).



“Artículo 20 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”.

A su turno, la Ley 1437 de 2011, al diseñar el sistema de controles, trajo nuevamente este mecanismo procesal en el artículo 136, con una regulación similar al previsto en la ley estatutaria, con la siguiente descripción:

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

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

Ahora bien, en punto al requisito de procedibilidad, según el cual, las medidas de carácter general adoptadas por las autoridades administrativas deben ser dictadas como *“desarrollo de los decretos legislativos”*, se advierte que esta expresión puede admitir dos interpretaciones a saber: a) que la locución *“decreto legislativo”* se refiera únicamente a los decretos consecuenciales destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; b) que dicha expresión cobije tanto el decreto declaratorio, que reviste al Gobierno de poderes excepcionales, como los decretos presidenciales subsiguientes con los cuales se pretende reprimir el estado de anormalidad respectiva. Para la Sala, el alcance de esta expresión debe ser la segunda de las enunciadas, esto es, que la locución *“decretos legislativos”*, envuelve tanto el decreto declaratorio del estado de excepción como los decretos que se dictan para conjurar la crisis, por las siguientes razones:

1. Desde el punto de vista constitucional, la categoría *“decreto legislativo”*, se predica de ambos decretos, en la medida que sustancialmente tienen una misma naturaleza jurídica, esto es, tienen fuerza de ley, que es la connotación a la que se refiere esta locución³². Ello deviene del parágrafo del artículo 215 de

³² Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-802 del 2 de octubre de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño, al realizar la revisión constitucional del Decreto Legislativo 1837 del 11 de agosto de 2002, por medio del cual se declaró el Estado de Conmoción Interior, consideró:

“c) No cabe duda, además, que el decreto declaratorio del estado de conmoción interior tiene la fuerza y el valor material de la ley, pues es un acto que produce innegables efectos jurídicos toda vez que habilita al Presidente de la República para ejercer facultades legislativas excepcionales, para tomar medidas como legislador extraordinario bajo un régimen jurídico de anormalidad. Es claro que en virtud del decreto declaratorio de la conmoción existe una competencia legislativa que se radica en el ejecutivo. El rango legislativo de este decreto no se deriva del hecho de que no suspenda ninguna ley, pues se pueden dictar decretos legislativos que no requieren suspender una ley, tal como ocurre con aquellos que, verbi gratia, decretan un impuesto.



la Carta, que señala que *“El gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo”*, y las *“facultades”* no son otras que, de un lado, declarar un estado de anormalidad, si se presentan las circunstancias sobrevinientes y de extrema gravedad, y la de emitir los decretos encaminados a solucionar la crisis que devienen de los hechos que sirven de causa a dicha declaratoria. Refuerza la anterior tesis el criterio expuesto por la Corte Constitucional en los inicios de vigencia de esta institución, al decir en la Sentencia C-004 de 1992³³, que de acuerdo con el numeral 7 del artículo 241 superior, el control jurisdiccional de los *“decretos legislativos”* comprende, tanto el de los decretos que declaran el estado de excepción, como el de los que se dictan en desarrollo del mismo³⁴.

2. La hermenéutica gramatical del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con el artículo 136 del CPACA, evidencia que el objeto del control inmediato de legalidad recae sobre los actos administrativos de carácter general expedidos en ejercicio de la función administrativa, y *“como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*. Acudiendo a su etimología, se tiene que el verbo *“desarrollar”*, según el diccionario de la Real Academia Española, proviene del vocablo De –des- y arrollar, que significa: i) aumentar o reforzar algo de orden físico, intelectual o moral; ii) exponer con orden y amplitud una cuestión o un tema; iii) realizar o llevar a cabo algo; iv) suceder ocurrir o tener lugar³⁵. En este orden, cuando una medida administrativa, proferida por una autoridad, invoca razones o hechos contenidos en la declaratoria de emergencia económica, desde el punto gramatical, también implica que está desarrollando dicho decreto, en cuanto *“aumenta o refuerza”* o *“expone con orden o amplitud”* o *“realiza o lleva a cabo algo”* que, en este caso, se refiere a lo que allí se está disponiendo.

3. Ahora bien, con lo anterior, no se está afirmando que las autoridades administrativas, distintas al Gobierno Nacional, también están habilitadas para *“desarrollar”* directamente el decreto de Emergencia Económica Social y

“En suma, debe concluir la Corte que la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: Los declarativos del estado de conmoción, con fuerza de ley porque constituyen una auto habilitación para legislar y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales.”

“d) Existe además una inescindibilidad indiscutible entre el decreto declaratorio del estado de conmoción y los decretos expedidos a su amparo. Uno y otros forman el régimen jurídico de los estados de excepción. El decreto declaratorio no es de menor jerarquía normativa; por el contrario, constituye el parámetro de control de los decretos que con fundamento en él dicte el Gobierno Nacional. Si uno y otros decretos legislativos forman un mismo régimen jurídico, es lógico entender que su control de constitucionalidad no podía difuminarse en dos órganos distintos y, menos aún, pertenecientes a la misma jurisdicción” (se resalta). Lo anterior fue ratificado por la Corte Constitucional en la sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas, en los siguientes términos: *“La Corte ha establecido que la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: los declarativos del estado de excepción con fuerza de ley porque constituyen una auto habilitación para legislar y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales”* (se resalta).

³³ Mediante la cual, la Corte revisó el Decreto 333 de febrero 24 de 1992, “por el cual se declara el Estado de Emergencia Social”, en todo el territorio nacional, debido a la perturbación del clima laboral en el sector oficial “por la falta de alza oportuna de salarios, lo cual amenaza causar graves traumatismos en el funcionamiento de la administración pública y perturbar gravemente el orden social del país”. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁴ En ambos casos, están sometidos al control constitucional a cargo de la Corte, el cual, como se indicó en la sentencia C-179 de 1994, recae “no sólo sobre los decretos declarativos de los tres estados excepcionales, sino también con respecto a cada uno de los decretos legislativos que expida el Gobierno, en desarrollo de las atribuciones que le confiere la Constitución, para ser utilizadas durante los periodos transitorios”. Línea jurisprudencial seguida, entre otras, en las sentencias C-447 de 1992, C-366 de 1994, C-122 de 1997, C-122 de 1999 y C-216 de 1999.

³⁵ Disponible en <https://dle.rae.es/desarrollar?m=form>.



Ecológica, lo cual desquiciaría el sistema jurídico jerárquico que emana de la propia carta, sino que la razón de ser del control inmediato de legalidad es justamente impedir que la autoridad administrativa, bajo el amparo del decreto de declaratoria del estado de anormalidad, como de los que lo desarrollan, caigan en desafueros y desborden sus competencias con grave lesión al estado de derecho, que tienen en este medio de control, un muro de contención, rápido y expedito.

4. No hay que olvidar que en los estados de crisis, aumenta el riesgo de que, *so pretexto* de conjurar los hechos constitutivos de la declaratoria del estado de excepción, las autoridades administrativas pueden incurrir en abusos o extralimitaciones, violaciones de derechos y libertades ciudadanas, ante lo cual es necesario un control judicial inmediato, eficaz y de amplio espectro frente a los actos administrativos dictados al amparo de aquel, justamente para verificar que no deriven en restricciones arbitrarias de las normas superiores en contra de la integridad del ordenamiento jurídico y la dignidad de las personas.

5. Lo anterior, se aviene al alcance y extensión del control inmediato de legalidad, que en reiterada jurisprudencia se ha dicho, en cuanto que este control, además de ser oficioso, autónomo y automático, se caracteriza por ser *integral*, que en términos jurídicos significa:

*“Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción*³⁶.

Así, si un parámetro de análisis es *“la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción”*, es porque se parte de la base que puede ocurrir que la autoridad, al adoptar las medidas correspondientes, invoque solo el decreto que declara la emergencia económica, social o ecológica para tomar alguna medida, que puede resultar ajena al mismo o lesiva del ordenamiento jurídico. En este orden, el control inmediato de legalidad consistirá en verificar si la autoridad tiene la competencia para emitir la regulación respectiva y de ser así, proceder a evaluar la conexidad, proporcionalidad y necesidad de la medida *“mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción*³⁷.

6. Los artículos 1, 3 y 5 de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020, dictada por CORMAGDALENA, contienen disposiciones que revisten la naturaleza de un acto administrativo proferido *“como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*, en los términos anteriormente expuestos, en la medida que por razones de la Emergencia Económica, Social y Ecológica,

³⁶ Consejo de Estado, Sentencia del 5 de marzo de 2012, Expediente 2010-000369-00. M.P. Hugo Bastidas Bárcenas.

³⁷ Consejo de Estado, Sentencia del 5 de marzo de 2012, Expediente 2010-000369-00 M.P. Hugo Bastidas Bárcenas.



entre otros fundamentos, suspendió los términos procesales en los procedimientos de cobro coactivo (artículo 1), suspendió la atención al público de manera presencial (artículo 3) y estableció de manera obligatoria los protocolos y lineamientos dados por el Ministerio de Salud y Protección Social y demás entidades internacionales (artículo 5), pues las diferentes directrices impartidas por el gobierno nacional para evitar el contagio y su propagación impedían que las personas acudieran a la entidad, lo cual tiene que ver con las causas y medidas que se invocaron en la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuyas razones pueden leerse en el Decreto 417 de 2020, así:

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

“(…)”

*“Que en ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y **por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos**, entre otros, en la Ley 100 de 1993 Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996- Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.*

“(…)”

“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” (negritas fuera de texto).

Lo anterior, permite concluir que el alcance del “control inmediato de legalidad”, no es otro que habilitar la revisión inmediata de la legalidad de los actos expedidos por las autoridades administrativas de los órdenes nacional, distrital, departamental y municipal, con fundamento en la declaratoria del estado de crisis correspondiente, como de los decretos consecuenciales dictados bajo su amparo, por lo que se concluye que los artículos 1, 3 y 5 de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020, cumplen con el requisito de desarrollar un decreto legislativo³⁸.

³⁸ La Sala Novena Especial de Decisión en sentencia de 27 de mayo de 2020, mediante la cual declaró ajustada a derecho la Circular Externa núm. 11 del 19 de marzo de 2020 expedida por el Superintendente de la Economía Solidaria, por la cual imparten “instrucciones prudenciales en materia de cartera de créditos con el fin de mitigar los efectos derivados de la situación de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional declarada por el gobierno nacional mediante el Decreto Núm. 417



De otra parte, los artículos 2 y 4 de la Resolución 97 del 25 de marzo 2020, tienen su fundamento normativo, principalmente, en el Decreto Legislativo 440 de 2020³⁹, en tanto determinaron que los procedimientos administrativos contractuales se surtirían por medios electrónicos y se impartieron directrices en los procesos de contratación, tales como que ciertos procesos de selección se podrían adelantar con el uso de medios tecnológicos, aspectos que fueron sustentados en el Decreto Legislativo mencionado, en los siguientes términos:

“Que, a través del Decreto 440 de 20 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional adoptó medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID19” (sic), indicando entre otras cosas, la posibilidad de realizar audiencias de los procesos selectivos de forma virtual y la preferencia de la utilización de mecanismos de agregación de demanda, para la adquisición de bienes y servicios, durante la etapa de aislamiento preventivo.

Que, atendiendo a lo preceptuado en dicho Decreto, se hace necesaria la continuidad de los procesos selectivos, habilitando y fortaleciendo mecanismos de orden digital y virtual que permitan la selección objetiva, la libertad de concurrencia y demás principios y deberes en materia de contratación estatal. Es de esta manera que podrá dársele continuidad a la ejecución presupuestal de la entidad a través de la gestión contractual.

Que en virtud de las normas expedidas con ocasión de atender la contingencia generada por el COVID-19, en especial el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020, las audiencias de los procedimientos administrativos sancionatorios se pueden realizar a través de medios electrónicos lo cual fue objeto de pronunciamiento de Colombia Compra Eficiente a través del concepto C-243 de 2020 “la suspensión de la audiencia debe ser la última ratio; es decir, una decisión que solo se puede tomar si en el caso concreto, efectivamente, no es posible contar con los medios tecnológicos e informáticos que permitan adelantarla presencialmente o en sede virtual”.

Que, en la actualidad, la Entidad cuenta con los medios tecnológicos para garantizar la participación de los convocados a las actuaciones administrativas sancionatorias y el derecho al debido proceso de los mismos y determinadas por la Secretaría General de la entidad”.

En este orden, se evidencia que los citados artículos 2 y 4 del acto administrativo *sub examine* fueron expedidos con fundamento en el Decreto Legislativo 440 de 2020, dictado durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que rigió en el país, declarado a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y, especialmente, en desarrollo de los artículos 1 y 2 del mencionado decreto habilitante, que establecieron que las audiencias públicas que se debían realizar en los procedimientos de selección se podían surtir por medios electrónicos, lo mismo que las audiencias en

del 17 de marzo de 2020”, consideró, como acontece en el presente caso, que el acto objeto de análisis se expidió a partir de las circunstancias fácticas que determinaron la expedición el Decreto 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de los efectos económicos ocasionados por la emergencia sanitaria internacional, y por tanto, se cumplía con la totalidad de los requisitos de procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad. Radicado: 11001-0315-000-2020-00964-00. M.P. Gabriel Valbuena Hernández. En el mismo sentido puede verse la sentencia proferida el 24 de julio de 2020 por la Sala Veintidós Especial de Decisión dentro del CIL 11001-03-15-000-2020-01664-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

³⁹ “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivado de la Pandemia covid-19”. Mediante sentencia C-162 del 4 de junio de 2020, M.P.: Alejandro Linares Cantillo, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 440 de 2020.



procedimientos administrativos sancionatorios contractuales, razón por la cual, la Sala considera que dichas disposiciones también superan el requisito de procedibilidad referente a desarrollar un Decreto Legislativo, en los términos de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA. Igualmente se deberá estudiar el artículo correspondiente a su vigencia (artículo 6), por tener incidencia directa en la aplicación de la resolución que se estudia.

En este orden de ideas, el acto administrativo cumple con la totalidad de los requisitos de procedibilidad para su estudio a través del medio de control inmediato de legalidad y por lo tanto, procederá la Sala a continuación a verificar si la decisión se ajusta a las normas que la soportan y guarda relación con la realidad de los motivos que la originaron, así como la proporcionalidad de las medidas adoptadas bajo el régimen jurídico de excepción.

2.4. ESTUDIO DE LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN No. 97 DEL 25 DE MARZO DE 2020

De conformidad con lo expuesto, la Sala realizará el correspondiente estudio de legalidad de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020, no sin antes advertir que los requisitos de validez del acto administrativo incluyen el examen de la competencia, así como los demás elementos formales y materiales, para que el control judicial se ajuste al estándar de integralidad que caracteriza a esta vía procesal.

En primer lugar, tenemos que la citada resolución cumple con los requisitos formales de todo acto administrativo, cuales son: número, fecha, la competencia expresa de las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien lo suscribe⁴⁰.

2.4.1. COMPETENCIA PARA DICTAR EL ACTO

En lo que tiene que ver con el análisis de la competencia, se evidencia que la Resolución No. 97 del 25 de marzo de 2020 es un acto administrativo expedido por el Director Ejecutivo de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena⁴¹. Desde el punto de vista orgánico, CORMAGDALENA cuenta con un Director Ejecutivo, según lo dispone el artículo 9 del Decreto 790 de 1995, por medio del cual se aprobaron los estatutos de esa Corporación⁴². El Director Ejecutivo es el representante legal de la Corporación (artículo 20 del Decreto mencionado).

A su turno, el artículo 24 del Decreto 790 de 1995 señala dentro de las funciones del Director Ejecutivo la de *“Dirigir, coordinar las actividades de la entidad y ejercer su representación legal”*, por lo que claramente se advierte que el Director, como primera autoridad ejecutiva, tenía la atribución de suspender los

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 1001-03-15-000-2010-00390-00 (CA), sentencia de 15 de octubre de 2013, M.P. Marco Antonio Velilla.

⁴¹ Corporación que fue creada por el artículo 331 de la Constitución Política.

⁴² *“Artículo 9º. Dirección y administración. La Dirección y Administración de la Corporación, estarán a cargo de una Asamblea Corporativa, una Junta Directiva y un Director Ejecutivo, quien será su representante legal”*.



términos procesales en los procedimientos de cobro coactivo, suspender la atención al público, establecer de manera obligatoria los protocolos del Ministerio de Salud y Protección Social y de organismo internacionales, en desarrollo del Decreto Legislativos 417 de 2020⁴³, así como disponer que se adelantaran los procedimientos sancionatorios y los procesos de selección contractuales por medios electrónicos y virtuales, a través de las medidas adoptadas en el acto objeto de control, en desarrollo del Decreto Legislativo 440 de 2020, dictado por el Gobierno Nacional, por el cual se tomaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020.

2.4.2. ANÁLISIS DE FONDO

El estudio de legalidad del acto, a través de este medio de control inmediato de legalidad, implica analizar si las facultades extraordinarias desarrolladas a través de éste se acompañan con los principios de i) conexidad, ii) proporcionalidad; y iii) no discriminación.

2.4.2.1 Juicio de conexidad

Para establecer si se cumple con el principio de conexidad, es necesario verificar si el acto objeto de control guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo específico que se invoca para conjurar la crisis⁴⁴, o lo que es lo mismo, si las medidas adoptadas están directa y específicamente encaminadas a combatir las causas de la perturbación que dieron origen a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, o se inscriben en el ámbito de los decretos legislativos dictados consecuentemente para impedir la extensión de sus efectos; sin embargo, en el presente caso, en lo que tiene que ver con los artículos 1, 3 y 5 de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020, se tiene que para la fecha de su expedición no se había proferido el decreto habilitante para suspender términos, por lo que el juicio de conexidad de esos artículos se realizará solo frente al Decreto Legislativo 417 de 2020.

En desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020 se expidió el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, *“por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivado de la Pandemia covid-19”* y en los artículos 1 y 2 permitió que se surtieran ciertas actuaciones por medios electrónicos, durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁴³ Al respecto, el ponente aclara que en casos similares ha considerado que, ante la falta de un decreto habilitante (en el presente caso se trataría del Decreto Ley 491 del 28 de marzo de 2020) para la fecha en la que se expide el acto que se controla, se configura falta de competencia y como consecuencia el acto sería ilegal; sin embargo, para el presente caso, el ponente se adhiere a la posición mayoritaria con el fin de dar prevalencia y cumplimiento a una *“pronta administración de justicia”*, en armonía con los artículos 1, 2, 29, 228 y 229 de la Constitución Política y artículo 2 de la Ley 270 de 1996, relativos al acceso a la administración de justicia.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 24 de mayo de 2016. Radicado 11001 03 15 0002015 02578-00. M.P: Guillermo Vargas Ayala.



Pues bien, debe destacarse que el presidente de la República, por medio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, a fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar los efectos de la crisis generada por la propagación de la Covid-19, con fundamento, entre otras, en las siguientes razones:

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

“Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia.

“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.

“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 los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos (...).”

Así mismo en el artículo 3 del Decreto Legislativo 417 de 2020 se indicó que se adoptarían mediante decretos legislativos las medidas anunciadas en la parte considerativa y todas aquellas adicionales que fueran necesaria para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

A su turno, el Gobierno Nacional, bajo el amparo de la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica expidió el Decreto Legislativo 440 de 2020 que prevé el uso de medios electrónicos en la celebración de las audiencias públicas que deban realizarse en los procedimientos de selección (art. 1) y en las audiencias programadas de conformidad con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011⁴⁵, relativas a procedimientos sancionatorios de carácter contractual (art. 2).

En el *sub lite*, la Resolución objeto de control adoptó las siguientes decisiones, que se analizarán para establecer su conexidad.

- **Artículos primero, tercero y quinto:**

⁴⁵ “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.



“ARTÍCULO 1. *Suspender términos procesales en los procedimientos de cobro coactivo que cursan en la Oficina Asesora Jurídica de CORMAGDALENA, durante el periodo comprendido entre el veinticinco (25) de marzo al trece (13) de abril de 2020”.*

“ARTÍCULO 3. *Suspender la atención al público de manera presencial en todas las oficinas y seccionales de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena CORMAGDALENA, razón por la cual se dispondrán los canales electrónicos necesarios para recibir denuncias, peticiones, consultas y demás solicitudes ciudadanas o institucionales. CORMAGDALENA pone a disposición de los interesados, el correo electrónico contactociudadano@cormagdalena.gov.co para atender peticiones y solicitudes, durante el periodo comprendido entre el veinticinco (25) de marzo al trece (13) de abril de 2020”.*

“ARTÍCULO 5. *Establecer de manera obligatoria en todas las dependencias del nivel central y seccionales, los protocolos y lineamientos dados por el Ministerio de Salud y Protección Social y demás entidades y organizaciones internacionales competentes”.*

Sobre el particular, esta Sala advierte que los artículos que se estudian de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020, tienen sus fundamentos normativos en disposiciones constitucionales (artículos 29 y 209) y legales (artículos 7, 35 y 53 a 64 de la Ley 1437 de 2011) referentes al debido proceso, al derecho de defensa, a la función administrativa, los deberes de las autoridades en la atención al público, el trámite de los procedimientos administrativos y su desarrollo por medios electrónicos.

Así mismo, se cita la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, que declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional *“tras la determinación del COVID-19 como pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud, en la cual se establecen una serie de lineamientos con el fin de prevenir y controlar la propagación del mencionado virus”.*

Igualmente, en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio y dispuso algunas excepciones.

También en el artículo 7 de la Ley 1437 de 2011, que dispone el deber de las autoridades públicas en la atención al público, específicamente aquel de tramitar las peticiones que se alleguen por medios electrónicos (numeral 6). Las otras normas que se citan en la resolución objeto de estudio son, el artículo 35 de esa misma Ley, referente al trámite de los procedimientos administrativos y los artículos 53 a 64, como ya se indicó, que tratan de la utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo.

En el párrafo final de la parte considerativa de la Resolución objeto de control se indicó:

“Que conforme a todo lo indicado, y en procura de dar cumplimiento a las normas y directrices emitidas por el Gobierno Nacional en materia de salubridad pública, orden público y relacionados, se hace necesario desarrollar tales asuntos a nivel interno de la Corporación, específicamente en cuanto a procesos contractuales, atención al público, procesos sancionatorios y procedimientos de cobro coactivo.



Ello, permitirá establecer un claro marco interno regulatorio para el desarrollo de las competencias y funciones de CORMAGDALENA”.

Así las cosas, se observa una clara relación de conexidad entre la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020 y el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, pues se trataba de mitigar la propagación del virus, evitando que tanto funcionarios como público en general acudieran a las instalaciones de CORMAGDALENA, así como proteger el derecho de defensa y el debido proceso de aquéllos que tuvieran interés en alguna actuación ante esa entidad.

Sumado a lo anterior, es claro que la decisión de suspender los términos procesales en los procedimientos de cobro coactivo y la atención al público en CORMAGDALENA tiene su fundamento en el Decreto Legislativo 417 de 2020, pues según se transcribió anteriormente, esa posibilidad fue contemplada por el legislador extraordinario al señalar que *“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”*.

De lo expuesto, esta Sala considera que los artículos 1 y 3 del acto administrativo objeto de revisión guardan estrecha conexidad y consonancia con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, comoquiera que al suspender los términos en los procesos y al suspender la atención al público, habilitando para ello canales electrónicos, permite que se dé el distanciamiento social, se evite el contacto entre personas, con lo que se contribuye significativamente a la mitigación de la propagación de la Covid-19 y se protegen los derechos al debido proceso y a la defensa.

A su vez el artículo 5 de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020 estableció de manera obligatoria *“los protocolos y lineamientos dados por el Ministerio de Salud y Protección Social y demás entidades y organizaciones internacionales competentes”*. Esta decisión, en criterio de la Sala, se sujeta a las medidas que se expidieron con la finalidad de prevenir el contagio en el país, y guarda relación directa con el Decreto Legislativo 417 de 2020, toda vez que, atiende sus elementos causales referidos a los motivos y finalidades y, de otra parte, no contraría el orden jurídico.

En conclusión, los artículos 1, 3 y 5 de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020 guardan conexidad material con el Decreto Legislativo 417 de 2020.

- **Artículo segundo:**

“ARTÍCULO 2: *Los Procedimientos Administrativos Sancionatorios contractuales de la Corporación se surtirán por medios electrónicos y virtuales, conforme a lo señalado en la parte motiva de la presente Resolución”.*

Sobre el particular, esta Sala advierte que la medida tomada en el artículo 2 en el que se estableció que los procedimientos administrativos sancionatorios contractuales que adelante esa Corporación se surtirían por medios



electrónicos y virtuales, es una decisión que tiene una clara relación de conexidad con el artículo 2 del Decreto Legislativo 440 de 2020, que, precisamente, dispuso **“Procedimientos sancionatorios. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 se podrán realizar a través de medios electrónicos, los cuales deberán garantizar el acceso de los contratistas y de quienes hayan expedido la garantía”**.

El artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 consagra el procedimiento que deben adelantar las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación Estatal para declarar incumplimientos y cuantificar los perjuicios ocasionados en el incumplimiento, imponer multas y sanciones pactadas en el contrato, así como para hacer efectiva la cláusula penal, procedimiento que se surte en su totalidad por audiencia.

En la parte motiva del Decreto Legislativo 440 del 2020, en lo que tiene que ver con las audiencias se señaló:

*“(…) se hace necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, **acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia; propósito que también se debe cumplir en la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, pero que garanticen el derecho de defensa y el debido proceso (…)**” (se resalta).*

Ahora, haciendo una interpretación armónica del artículo 2 del Decreto 440 de 2020 y su parte considerativa, se concluye que las audiencias relativas a los procedimientos sancionatorios contractuales programadas durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se podían realizar por medios electrónicos; sin embargo, la posibilidad de surtir esa clase de audiencias por medios electrónicos se supeditó temporalmente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, lo que guarda concordancia con el artículo 11 de ese Decreto Legislativo que determinó la vigencia del mismo así: *“Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y produce efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”*.

Es pertinente hacer claridad que el aparte de la norma referente a *“las audiencias programadas”* no debe leerse de manera aislada, sino que debe integrarse con todo el contenido normativo para determinar su alcance; sumado a lo anterior, desde el punto de vista gramatical la palabra “programadas” no hace referencia a un tiempo (pasado, presente o futuro), sino que es el participio del verbo “programar”⁴⁶, específicamente el participio pasivo, que tiene la función de adjetivo⁴⁷, en consecuencia, esa expresión no indica un

⁴⁶ Según la Real Academia de la Lengua Español el participio del verbo programar es programado, consultado en <https://dle.rae.es/programar?m=form>.

⁴⁷ <https://dle.rae.es/participio>



tiempo determinado, sino que califica al sustantivo “audiencias”; en consecuencia, el Decreto Legislativo 440 de 2020 permitió que se surtieran por medios electrónicos las audiencias que se adelanten o programen para imponer sanciones, multas, declarar el incumplimiento y/o hacer efectiva la cláusula penal, lo cual, en todo caso se limitó en el Decreto Legislativo 440 a las actuaciones que se surtan durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Así las cosas, se encuentra que el artículo 2 de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020, pese a no haber señalado expresamente la vigencia temporal de la medida, guarda conexidad con el artículo 2 del Decreto Legislativo 440 de 2020, fundamento jurídico que limitó esa posibilidad a que se surtieran esas audiencias sancionatorias en materia contractual durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. De otra parte, se encuentra que otro de los fundamentos jurídicos en los que se sustentó la resolución objeto de análisis fue el artículo 53 de la Ley 1437 de 2011 que, desde antes de la declaratoria del estado de excepción, autorizó la realización de procedimientos y trámites administrativos por medios electrónicos, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 53. PROCEDIMIENTOS Y TRÁMITES ADMINISTRATIVOS A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS. Los procedimientos y trámites administrativos podrán realizarse a través de medios electrónicos. Para garantizar la igualdad de acceso a la administración, la autoridad deberá asegurar mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos”.

En conclusión, el artículo 53 de la Ley 1437 de 2011 ya disponía la posibilidad de adelantar procedimientos y trámites administrativos por medios electrónicos⁴⁸, por lo que, en ese sentido, el artículo que se estudia de la Resolución 97 de 2020 es acorde con la norma ordinaria y extraordinaria.

De igual manera, el artículo 2 de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020 encuentra conexidad material con el Decreto Legislativo 417 de 2020, pues la medida de realizar los procedimientos sancionatorios por medios electrónicos contribuye a la consecución de algunos fines de la declaratoria del estado de emergencia: mitigar y evitar la propagación de la Covid-19 y proteger la salud del público en general, para lo cual se requería adoptar mecanismos para evitar el contacto entre las personas y fomentar el distanciamiento social, las que resultan favorecidas con el uso de los medios electrónicos.

De lo expuesto, esta Sala considera que el artículo 2° del acto administrativo objeto de revisión guarda estrecha conexidad y consonancia con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, comoquiera

⁴⁸ En la sentencia C-162 de 2020, la Corte Constitucional indicó: “Respecto de la habilitación para la realización de audiencias programadas de conformidad con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 a través de mecanismos electrónicos, si bien el CPACA prevé que los procedimientos administrativos se podrán adelantar por medios electrónicos (...). En tal sentido y, en el contexto de la emergencia, con el fin de dotar de seguridad jurídica a las entidades estatales, era indispensable expresar inequívocamente la posibilidad de realizar, por medios electrónicos y, en todo caso, respetando el debido proceso, las audiencias programadas de conformidad con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 lo que, por lo demás, asegura el cumplimiento de los deberes de control y vigilancia sobre los contratos, esenciales para la obtención del interés general y la continua y eficiente prestación de los servicios públicos”.



que al implementar el uso de medios electrónicos, permite que se dé el distanciamiento social, el contacto entre personas, con lo que se contribuye significativamente a la mitigación de la propagación de la Covid-19, así como sigue los lineamientos del Decreto Legislativo 440 de 2020.

- **Artículo cuarto:**

“ARTÍCULO 4. En los procesos de contratación se imparten las siguientes directrices:

1. Los procesos de selección de contratistas que se adelanten bajo las modalidades de Concursos de Méritos Abiertos, Selecciones Abreviadas de Menor Cuantía y las Licitaciones Públicas, se les dará inicio conforme fueron solicitados por cada área solicitante. Todas las etapas, incluyendo y sin limitarse exclusivamente a ellos, proyecto de pliegos y estudios previos, publicación de pliegos definitivos, así como la realización de audiencias, presentación de ofertas, evaluación, traslado, y demás etapas, podrán llevarse a cabo, a través del uso de medios tecnológicos.

2. Las Mínimas Cuantías y los procesos de compra a través de la Tienda Virtual, se les dará trámite normal, utilizando las herramientas electrónicas con las que cuente la entidad, garantizando los canales de comunicación a los posibles oferentes y ofreciéndoles información responsable, verás (sic) y oportuna respecto a los mecanismos que se adoptarán para la preservación y registro de la información suministrada y expedida por la Entidad.

3. La adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes a través del procedimiento de selección abreviada por subasta inversa se adelantará mediante la herramienta que para el efecto disponga la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente. Lo aquí dispuesto, sin perjuicio de la posibilidad del uso de la plataforma electrónica que para dichos fines pueda adquirir la Corporación, de conformidad con lo determinado en el inciso final del Artículo 1 del Decreto 440 de 20 de marzo de 2020.

4. Respecto a los trámites de Liquidación de contratos, los supervisores deben seguir adelantando las actividades necesarias para la liquidación de los contratos y convenios suscritos por CORMAGDALENA dentro de los términos contractuales y de ley, teniendo en cuenta, además, el procedimiento interno establecido para dicho trámite.

5. Los supervisores e interventores deberán continuar con la supervisión y vigilancia de los contratos de la Corporación, llevando a cabo el debido seguimiento contractual, realizando los diferentes requerimientos a los Contratistas, dando aviso a las Compañías Garantes sobre cualquier circunstancia que pueda afectar el cumplimiento del contrato, así como presentando los debidos informes de presuntos incumplimientos ante la Oficina Asesora Jurídica de la Entidad.

Así también, los supervisores e interventores deberán analizar, cuando ello resulte pertinente, la necesidad de que se adopte la decisión de suspensión del contrato objeto de vigilancia y control, con fundamento en las características de irresistibilidad, imprevisibilidad o razones de interés público de cada caso en concreto. Esto, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional. En cualquier caso, la eventual adopción debe estar precedida de motivación fáctica y jurídica escrita, la cual debe ser presentada al ordenador del gasto para la determinación correspondiente”.



Los numerales 1, 2 y 3 del artículo 4 de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020 imparten directrices en materia de selección de contratistas en diferentes modalidades, así el numeral 1 se refiere al concurso de méritos abierto, la selección abreviada de menor cuantía y licitaciones públicas, el numeral 2 a la selección de mínima cuantía y las compras por la Tienda Virtual del Estado Colombiano, por último el numeral 3 a la selección abreviada para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes por subasta inversa.

Ahora, el numeral 1 indica que *“todas las etapas”* de esos procesos de selección se podrán llevar a cabo *“a través del uso de medios tecnológicos”*, el numeral 2, señala que a esos procesos de selección se tramitarán normalmente, *“utilizando las herramientas electrónicas”* y el numeral 3 dispone que la modalidad de selección allí contemplada *“se adelantará mediante la herramienta que para el efecto disponga la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente”*.

El Decreto Legislativo 440 de 2020 indicó que durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica *“las **audiencia públicas** que deban realizarse en los procedimientos de selección podrán realizarse a través de medios electrónicos”* y que *“para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, mediante el procedimiento de selección abreviado por subasta inversa, el evento se podrá adelantar por medios electrónicos. En virtud de lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente pondrá a disposición de la Entidades Estatales una aplicación para adelantar las subastas electrónicas en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP II”*.

Así las cosas, se hace palmaria la relación de conexidad que existe entre los numerales 1 y 2 del artículo 4 de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020, al consagrar el uso de medios tecnológicos y herramientas electrónicas para adelantar los procesos de selección, con el artículo 1 (inciso 1) del Decreto Legislativo 440 de 2020 que indicó que en los procesos de selección se podían utilizar medios electrónicos. En esa misma línea el numeral 3 del artículo 4 de la resolución objeto de estudio, al señalar que el proceso de selección abreviada para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes por subasta inversa se adelantaría mediante la herramienta que indicara Colombia Compra Eficiente o por medio de la plataforma que pudiera adquirir CORMAGDALENA, se acompasa con el inciso 3 del artículo 1 del Decreto Legislativo 440 de 2020, que contiene la posibilidad que esa clase de selección se adelante por medios electrónicos según la aplicación que Colombia Compra Eficiente ponga a disposición de las entidades estatales, también señaló que ante la ausencia de esa aplicación, *“las entidades estatales podrán adquirir de manera directa la plataforma electrónica dispuesta en el mercado para dicho efectos”*.

Por lo anterior se advierte la conexidad material directa entre los numerales 1, 2 y 3 del artículo 4 de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020 y el artículo 1 del Decreto Legislativo 440 de 2020; sin embargo, se resalta que este último Decreto habilitó que se surtieran por medios electrónicos las audiencias



públicas que se debían realizar en los procedimientos de selección y los numerales 1 y 2 del artículo que se estudia, no se limitaron a esas audiencias, sino que, por el contrario el numeral 1 indica que *“todas las etapas”* se pueden adelantar por medios tecnológicos y el numeral 2 no hace distinción alguna frente a los eventos en los que se van a utilizar las herramientas electrónicas.

Con todo, ello no implica la ilegalidad de los numerales señalados; nuevamente se precisa que el artículo 53 de la Ley 1437 de 2011, que fue expuesto como fundamento jurídico del acto que analiza, autorizó la realización de procedimientos y trámites administrativos por medios electrónicos, como se explicó anteriormente.

De igual manera, estos numerales del artículo 4 de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020 encuentran conexidad material con el Decreto Legislativo 417 de 2020, pues la medida de adelantar los procesos de selección por medios electrónicos contribuye a la consecución de algunos fines de la declaratoria del estado de emergencia: mitigar y evitar la propagación de la Covid-19 y proteger la salud del público en general, mecanismos dirigidos a evitar el contacto entre las personas y fomentar el distanciamiento social, las que resultan favorecidas con el uso de los medios electrónicos.

De otra parte, los numerales 4 y 5 del artículo 4 de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020 hacen referencia a actividades que deben desarrollar los supervisores e interventores. En efecto, el numeral 4 se refiere a las actividades de liquidación de los contratos y convenios que deben seguir adelantando los supervisores y el numeral 5 (inciso 1) indica que los supervisores y los interventores deben continuar con esas labores, hacer seguimiento contractual, efectuar los requerimientos a los contratistas, avisar a las aseguradoras sobre posibles circunstancias que afecten el cumplimiento del contrato e informar los supuestos incumplimientos a la Oficina Asesora Jurídica de CORMAGDALENA, adicionalmente (inciso 2) deben analizar la necesidad de que se suspenda el contrato por razones de irresistibilidad, imprevisibilidad o razones de interés público, análisis que se debe motivar fáctica y jurídicamente y presentar al ordenador del gasto *“para la determinación correspondiente”*.

De lo anterior se observa, que las actividades consagradas en los numerales 4 y 5 del artículo 4 de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020, son inherentes a la actividad contractual de la administración y hacen parte de las competencias de la entidad y sus disposiciones se armonizan con los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020 y resultan conexas con el Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico.

En efecto, se encuentra que la Ley 80 de 1993⁴⁹ en el artículo 60 y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007⁵⁰ regulan lo concerniente a la liquidación de los contratos estatales, así mismo el Estatuto de Contratación Estatal en el artículo 32 se refirió a los contratos estatales, entre ellos el de consultoría, en los cuales incluyó los de interventoría y de supervisión (numeral 2), por su parte la Ley

⁴⁹ “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

⁵⁰ “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”.



1474 de 2011⁵¹ contiene disposiciones que regulan esos contratos (artículo 83⁵²), específicamente en el artículo 84 se establecieron los deberes y facultades de los interventores y supervisores, así:

“ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 (sic) quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal⁵³:

k) (sic) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como

⁵¹ “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

⁵² “ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.

PARÁGRAFO 1o. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.

⁵³ Parágrafo declarado exequible condicionalmente por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-434 del 10 de julio de 2013, M.P.: Alberto Rojas Ríos, “en el entendido que, en caso de concurrencia de sanciones de inhabilidad para contratar con el Estado, solo tendrá aplicación la más alta, siempre y cuando se hayan impuesto por el mismo hecho”.



conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

PARÁGRAFO 3o. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.

PARÁGRAFO 4o. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7o de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio”.

Frente a la posibilidad de suspensión de obligaciones contractuales con ocasión de las circunstancias derivadas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica esta Corporación consideró:

“Para la Sala, esa decisión corresponde al cumplimiento del deber legal que recae en la administración y que el impone a la Entidad estatal adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las medidas sanitarias obligatorias que se dirigen a garantizar el derecho a la salud de los habitantes del país (...).

“De manera que la medida de suspensión aludida, ordenada en la Resolución ahora en revisión, tiene su fundamento en el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, por el que el Gobierno Nacional adopta <<medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19>>, motivados, entre otras, en las siguientes consideraciones:

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

<<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>>. (Subraya la Sala)”⁵⁴.

En todo caso, para el cumplimiento de los numerales 4 y 5 del artículo 4 se deberán tener en cuenta los protocolos de bioseguridad, así como mantener el distanciamiento social. De otra parte, previo a la suspensión de obligaciones

⁵⁴ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 10, sentencia del 11 de mayo de 2020, expediente 11001-03-15-000-2020-00944-00, M.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez.



contractuales, la entidad deberá intentar que esa medida se dé de mutuo acuerdo.

- **Artículo sexto:**

“ARTÍCULO 6. *La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición y se publicará en la página web de CORMAGDALENA”.*

Frente a esta última disposición, debe señalarse, que de conformidad con el literal c) del artículo 119 de la Ley 489 de 1998, todos los actos administrativos de carácter general deben publicarse en el Diario Oficial, y en el párrafo de la misma norma se establece que, únicamente con la publicación que se haga de estos actos en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad. El artículo 65 del CPACA⁵⁵ retomó esta disposición al señalar que los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados.

Así las cosas, el aparte del artículo 6 del acto de objeto de control, *“rige a partir de la fecha de su expedición”*, es contrario a la normativa superior que condiciona la obligatoriedad y oponibilidad de las decisiones de carácter general a la publicación, razón por la que se declarará la ilegalidad de dicho aparte que comprende la siguiente frase, en aras de mantener el entendimiento y efecto útil de la norma: *“rige a partir de la fecha de su expedición y”*.

2.4.2.2 Juicio de proporcionalidad

El artículo 13 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción prescribe que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción deben ser proporcionales con la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Así mismo, que la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

Este principio ha sido ampliamente explicado por la Corte Constitucional⁵⁶, como una herramienta hermenéutica integrada por tres elementos que metodológicamente, permiten explicar si una medida resulta razonable y proporcionada a saber: la *idoneidad*, *necesidad* y *proporcionalidad en sentido estricto*. Así, la Corte Constitucional en la Sentencia C-520 de 21 de septiembre 2016 explicó que *“...los dos primeros suponen un análisis de medios a fines, en el que se estudia (i) si un medio es potencialmente adecuado para satisfacer un fin legítimo perseguido por el órgano que adopta la medida, y (ii) si existen medios alternativos que eviten la restricción de un principio o la hagan menos intensa; el tercero, a su turno, se concentra en determinar si esa medida satisface tan ampliamente un principio constitucional que se justifica una restricción (menor) de otro principio o fin constitucional”*.

En este sentido, el punto inicial del test consiste en verificar la **idoneidad de la medida**, esto es, si es adecuada para la obtención de uno de los fines legítimos

⁵⁵ Modificado por el artículo 15 de la Ley 2080 de 2021.

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-520 de 21 de septiembre 2016. MP: María Victoria Calle.



del Estado⁵⁷. En punto de este elemento, se tiene que el fin perseguido el acto sometido a control, no es otro que el de suspender términos en procedimientos de cobro coactivo, suspender la atención al público de manera presencial, adoptar las medidas y directrices del Ministerio de Salud y Protección Social, así como habilitar el uso de mecanismos electrónicos para atender denuncias, peticiones, consultas y demás requerimientos de los ciudadanos, para actividades contractuales y de selección, por lo que las medidas atienden un fin constitucionalmente válido, esto es, la protección de la vida (artículo 11 de la Constitución Política), la salud (artículo 49 Constitucional y Ley 1751 de 2015), el debido proceso y el derecho de defensa (artículo 29 de la Constitución Política).

Ahora bien, identificado el fin, corresponde determinar si las medidas sanitarias adoptadas son **necesarias** para materializar ese objetivo. Al respecto, en tanto los referidos artículos disponen el uso de mecanismos electrónicos para adelantar actividades contractuales y de selección, no cabe duda, que son alternativas adecuadas y efectivas para materializar el objetivo, pues implica impartir directrices para la protección de la vida y de la salud, en la medida en la que el uso de herramientas virtuales y medios tecnológicos permite el distanciamiento social, evita el contacto entre personas, todo lo que contribuye a mitigar y prevenir el contagio por la Covid-19, lo mismo que la suspensión de términos en procedimientos coactivos, la suspensión de la atención presencial al público y la implementación de la directrices impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Por último, en relación con la **proporcionalidad en sentido estricto**, esto es, que la efectividad del fin que se persigue se alcance en forma mayor a la afectación de los principios que sufren restricción⁵⁸, se tiene que se cumple plenamente, habida cuenta que se trata de las disposiciones menos lesivas de los derechos y libertades fundamentales de las personas y más efectivas para garantizar el derecho a la salud y a la vida, al derecho de defensa y el debido proceso, generando medidas de distanciamiento social (suspensión de procesos y de atención presencial), que garanticen que se adelante los procedimientos administrativos sancionatorios contractuales y los procesos de selección por medios virtuales, así como la atención al público, también que se dé cumplimiento a las directrices señaladas por el Ministerio de Salud y Protección Social y, al mismo tiempo, permitan enfrentar la pandemia hasta tanto no se encuentre vacuna o tratamiento para frenarlo.

En otros términos, al ponderar si la restricción a los derechos fundamentales que genera la medida estudiada, resulta equivalente a los beneficios que reporta, es posible evidenciar que ésta se encuentra ajustada al ordenamiento superior al propender por una relación de costo (suspensión de términos y uso de medios electrónicos) – beneficio social (protección de la vida, de la salud, al debido proceso y al derecho de defensa y evitar el contagio masivo de la población colombiana), que favorece su legalidad integral⁵⁹.

⁵⁷ Ibídem.

⁵⁸ Ibídem.

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-144 de 6 de abril de 2015. MP: Martha Victoria Sáchica Méndez.



2.4.2.3. Juicio de no discriminación

Este último requisito material tiene fundamento en el artículo 14 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Según dicha disposición, *“las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica”*. Con este juicio se verifica que la medida de carácter general adoptada por la autoridad administrativa no imponga tratos diferenciados injustificados con base en otros criterios sospechosos señalados por la jurisprudencia constitucional, tales como el sexo o la orientación sexual⁶⁰.

La Sala encuentra que este mandato tiene asidero también en el derecho fundamental a la igualdad y en el principio de no discriminación, consagrados en el artículo 13 superior, en cuanto las autoridades al expedir los actos administrativos no pueden incurrir en tratos o distinciones injustificadas, aceptando medidas de protección especial a favor de personas pertenecientes a grupos vulnerables cuando sea preciso para garantizar la igualdad material.

En el *sub examine* no se vislumbra trato diferenciado alguno entre sus destinatarios que pueda configurar una discriminación, menos aún distinciones caprichosas o arbitrarias con base en criterios o categorías sospechosas que marginen, excluyan o segreguen a algún grupo poblacional, así como tampoco se encuentra que se haya dejado de adoptar algún tipo de acción afirmativa que CORMAGDALENA haya pasado por alto, pues por el contrario, la resolución que se estudia prevén medidas que buscan garantizar la salud, la vida, el debido proceso y el derecho de defensa, al suspender términos y atención presencial al público, al permitir el uso de mecanismos electrónicos para adelantar actividades contractuales y de selección, y al acoger las directrices del Ministerio de Salud y Protección Social, de modo tal que se supera también este último juicio material.

2.4. CONCLUSIÓN

Habida consideración de que se demostró que la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020 proferida por Cormagdalena i) fue expedida por la autoridad con base en las competencias legales; ii) tiene perfecta armonía o conexidad con los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020, iii) resulta proporcional; y, iv) no viola el principio de no discriminación, esta Sala concluye que hay lugar a declarar su legalidad.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, Sala Especial de Decisión Veintiuno, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

⁶⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-723 de 25 de noviembre 2015. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.



III. FALLA

PRIMERO. DECLARAR que los numerales 4 y 5 del artículo cuarto de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020, expedida por Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena – CORMAGDALENA, se encuentran ajustados a derecho condicionalmente, bajo el entendido que para su cumplimiento se deberán tener en cuenta los protocolos de bioseguridad, así como mantener el distanciamiento social. De otra parte, previo a la suspensión de obligaciones contractuales, la entidad deberá intentar que esa medida se dé de mutuo acuerdo, de conformidad con las razones expresadas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO. DECLARAR la ilegalidad de la expresión “*rige a partir de la fecha de su expedición y*”, contenida en el artículo sexto de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena – CORMAGDALENA, de acuerdo con las razones expresadas en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO. DECLARAR que los demás artículos de la Resolución 97 del 25 de marzo de 2020, expedida por Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena – CORMAGDALENA, se encuentran ajustados a derecho, de acuerdo con las razones expresadas en la parte motiva de esta sentencia.

CUARTO. En firme esta decisión archívese el expediente, previas las anotaciones en el Sistema de Información “SAMAI”.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

(Firmado electrónicamente con salvamento parcial de voto)

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Presidente de la Sala

(Firmado electrónicamente con
aclaración de voto)

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

(Firmado electrónicamente con
salvamento parcial de voto)

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

(Firmado electrónicamente)

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

(Firmado electrónicamente con
salvamento de voto)

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

(Firmado electrónicamente)

BERTHA LUCÍA GONZÁLEZ ZÚÑIGA
Conjuez

(Firmado electrónicamente)

HÉCTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO
Conjuez