



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ONCE ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejera Ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D. C., tres (3) de abril de dos mil veinte (2020)

Radicación: 11001-03-15-000-2020-01014-00

Asunto: Control inmediato de legalidad de la Resolución 693 del 24 de marzo de 2020, «*POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE CARÁCTER TEMPORAL PARA ATENDER LA CONTINGENCIA GENERADA POR EL COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*»

Decisión: Avoca conocimiento

Se procede a decidir si se avoca el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución 693 del 24 de marzo de 2020, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá –CORPOBOYACÁ–, «*POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE CARÁCTER TEMPORAL PARA ATENDER LA CONTINGENCIA GENERADA POR EL COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*».

ANTECEDENTES

1. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote Coronavirus (denominado COVID-19) como una pandemia¹, por lo que instó a los estados a adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes con el fin de contener y mitigar el virus.

2. Mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y de conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015², el Ministerio de Salud y

¹ Según la OMS es una epidemia que se ha extendido a varios países o continentes, que generalmente afecta a un gran número de personas.

² Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

«**Artículo 69.** Declaración de emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos. El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá declarar la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa.

En los casos mencionados, el MSPS determinará las acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Cuando las acciones requeridas para superar dichas circunstancias tengan que ver con bienes en salud, la regulación que se expida deberá fundamentarse en razones de urgencia extrema».

Lo dispuesto en este artículo podrá financiarse con los recursos que administra el Fosyga o la entidad que haga sus veces, o por los demás que se definan.



Protección Social declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020»³.

Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, el ministerio adoptó una serie de medidas, entre otras, le ordenó «a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo»⁴.

3. Con fundamento en la anterior resolución y «en aras de garantizar la salud de los servidores y usuarios de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, como medida de prevención debido al alto número de usuarios y servidores que ingresan a las sedes de la corporación», el Director General de la entidad expidió la Resolución 672 del 16 de marzo de 2020, «POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS POR MOTIVOS DE SALUBRIDAD PÚBLICA».

4. El Presidente de la República, por medio del Decreto Legislativo 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 calendario, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar los efectos de la crisis mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

5. El 20 de marzo de 2020, el Director General de CORPOBOYACÁ profirió la Resolución 691 «POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE CARÁCTER TEMPORAL PARA ATENDER LA CONTINGENCIA GENERADA POR EL COVID-19 Y SE MODIFICAN ALGUNAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA RESOLUCIÓN 672 DE 16 DE MARZO DE 2020 Y LA RESOLUCIÓN 0270 DEL 12 DE FEBRERO DE 2020». Acto administrativo que se fundamentó en el Decreto con fuerza de Ley 417 del 17 de marzo de 2020 y en los Decretos 418 y 420, ambos del 18 de marzo de 2020, por los que «se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público» y se «imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19», respectivamente.

6. Mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, «[p]or el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público», el Presidente de la República ordenó «aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19»⁵.

Lo anterior, «dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social».

³<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-385-de-2020.pdf>

⁴ Artículo 2. Numeral 2.6.

⁵<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20457%20DEL%2022%20DE%20MARZO%20DE%202020.p>



7. El 24 de marzo de 2020, el Director General de CORPOBOYACÁ profirió la Resolución 693 «POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE CARÁCTER TEMPORAL PARA ATENDER LA CONTINGENCIA GENERADA POR EL COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES».

En ese acto se resolvió:

«ARTÍCULO PRIMERO: Atención al público de manera presencial. Suspender la atención presencial del servicio al ciudadano y la atención en la sede central y todas las sedes de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, a partir de las cero horas (00:00 am) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del día 13 de abril de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO: Ampliar el término de suspensión temporal de los artículos 1 y 4 de la resolución 691 de 20 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del día 13 de abril de 2020.

ARTÍCULO TERCERO: Modifíquese el artículo 2 de la resolución 691 de 20 de marzo de 2020, el cual quedará así:

La atención de trámites, obtención de información, solicitud de servicios, presentación de peticiones, quejas, reclamos y/o denuncias, entre otros, se utilizarán los siguientes canales de información:

(...)

Parágrafo Primero: La atención de trámites, obtención de información, solicitud de servicios, presentación de peticiones, quejas, reclamos y/o denuncias, que no se encuentran identificadas en el cuadro anterior, se podrán radicar al correo electrónico: ousuario@corpoboyaca.gov.co.

ARTÍCULO CUARTO: Suspender el inicio del cronograma de negociación colectiva, hasta el día 30 de abril de 2020, de conformidad con lo dispuesto en la circular No 100-005-2020 de 16 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

ARTÍCULO QUINTO: Establecer durante el periodo comprendido entre las cero horas (00:00 am) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del día 13 de abril de 2020, para los empleados públicos de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, la modalidad de Trabajo en Casa a partir de la utilización de tecnologías de la información y telecomunicaciones (TICs) para que todas o partes de las funciones, actividades u obligaciones se desarrollen y cumplan desde las casas.

Parágrafo Primero: Los jefes inmediatos, deberán concertar los compromisos laborales con sus subalternos y estar atentos al control y cumplimiento de las actividades laborales que deben ser ejecutadas por fuera de la sede habitual de trabajo.

Parágrafo Segundo: Los supervisores de contratos de prestación de servicios y apoyo a la Gestión deberán concertar las actividades contractuales con los contratistas para que todas o partes de las actividades y obligaciones contractuales se desarrollen y cumplan desde sus casas a partir de la utilización de tecnologías de la información y telecomunicaciones (TICs).

ARTÍCULO SEXTO: Inaplicar el horario laboral temporal y extraordinario establecido en el artículo tercero de la resolución 691 de 20 de marzo de 2020, a partir de las cero horas (00:00 am) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del



día 13 de abril de 2020. En esa medida, regirá lo dispuesto en la resolución 0365 del 13 de febrero de 2019, para efectos de la jornada laboral (habitual y flexible) del trabajo en casa.

Parágrafo: De acuerdo al artículo 2 de la Resolución 0270 del 12 de febrero de 2020, se deberá trabajar el día 28 de marzo de 2020, de acuerdo a las condiciones definidas en este artículo.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Inaplicar el artículo quinto de la resolución 691 de 20 de marzo de 2020.

ARTÍCULO OCTAVO: Los funcionarios del Nivel Directivo de la Corporación, deberán adoptar las medidas para dar cumplimiento a los decretos que expida el Gobierno Nacional, las entidades del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, entidades del orden Departamental y local, que tengan incidencia directa o indirecta en el cumplimiento de las actividades que se encuentran bajo su responsabilidad, de acuerdo al marco de sus competencias.

Parágrafo: Aquellas actividades de responsabilidad de la Corporación que de manera directa o indirecta sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y para garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado, deberán ser atendidas de manera personal si es del caso.

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

ARTÍCULO DÉCIMO: La Corporación adoptará las medidas que sean necesarias, en concordancia con las determinaciones que tome el Gobierno Nacional, Departamental y Local, y en esa medida, las medidas aquí adoptadas podrán ser modificadas en atención a ellas.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Al término del plazo contemplado en el presente acto administrativo, se expedirán las decisiones sobre la continuidad de las medidas.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

ARTÍCULO DÉCIMOTERCERO: Esta resolución modifica, aclara y adiciona lo dispuesto en la Resolución No. 672 del 16 de marzo de 2020 y Resolución 691 de 20 de marzo de 2020».

8. El 2 de abril de 2020, se efectuó el reparto previsto en el artículo 23 del reglamento interno de la Corporación (Acuerdo 080 de 2019), correspondiéndole a este Despacho impartirle el trámite de rigor.

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

De conformidad con el numeral 8 del artículo 111 del CPACA, es función de la Sala de lo Contencioso Administrativo en pleno «[e]jercer el control inmediato de legalidad



de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción».

El inciso cuarto del artículo 107 del mismo ordenamiento prevé la existencia de salas especiales de decisión, encargadas de decidir los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que esta les encomiende, salvo de los procesos de pérdida de investidura y de nulidad por inconstitucionalidad⁶.

Y el numeral 1 del artículo 185 del CPACA, dispone que la sustanciación del control inmediato de legalidad le corresponde a uno de los magistrados de la Corporación, razón por la cual, la suscrita Magistrada del Consejo de Estado es competente para proveer sobre la decisión de avocar o no el conocimiento del presente asunto.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 «*[p]or la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*», dispone que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control automático 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.

Por su parte, el artículo 136 del CPACA alude al control automático de legalidad, en los siguientes términos:

«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 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».

Conforme a lo anterior, la competencia para asumir el conocimiento del control inmediato de legalidad ejercido por el Consejo de Estado con fundamento en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA, exige la verificación de tres condiciones, a saber: (i) que las medidas de carácter general sean emanadas de autoridades nacionales, (ii) que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción⁷.

En el asunto bajo estudio, se evidencia que la Resolución 693 del 24 de marzo de 2020, fue expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional

⁶ En Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 1º de abril de 2020, se asignó la competencia de estos asuntos a las salas especiales de decisión.

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 23 de noviembre de 2010, exp. 11001-03-15-000-2010-00347-00 (CA).



de Boyacá –CORPOBOYACÁ-, autoridad del orden nacional⁸, en ejercicio de funciones administrativas, conferidas en el artículo 29 de la Ley 99 de 1993⁹.

De igual modo, se observa que en la parte considerativa de la citada resolución se hizo referencia al Decreto con fuerza de Ley 417 del 17 de marzo de 2020, por el que el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y, al Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, por el que se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Adicionalmente, se advierte que con la Resolución 693 del 24 de marzo de 2020 se «*modifica, aclara y adiciona lo dispuesto en la Resolución No. 672 del 16 de marzo de 2020 y Resolución 691 de 20 de marzo de 2020*»¹⁰, por las que «*SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS POR MOTIVOS DE SALUBRIDAD PÚBLICA*» y «*SE ESTABLECEN MEDIDAS DE CARÁCTER TEMPORAL PARA ATENDER LA CONTINGENCIA GENERADA POR EL COVID-19 Y SE MODIFICAN ALGUNAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA RESOLUCIÓN 672 DE 16 DE MARZO DE 2020 Y LA RESOLUCIÓN 0270 DEL 12 DE FEBRERO DE 2020*»¹¹, respectivamente.

Se destaca que la Resolución 691 del 20 de marzo de 2020, a su vez, se fundamentó en el Decreto con fuerza de Ley 417 del 17 de marzo de 2020, antes citado y, en los Decretos 418 y 420, ambos del 18 de marzo de 2020, por los que «*se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público*» y se «*imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19*», respectivamente.

Así las cosas, se concluye que en este caso se cumplen las condiciones para asumir el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución 693 del 24 de marzo de 2020, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá –CORPOBOYACÁ-, en relación con las medidas de carácter general, dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Con el fin de adelantar el control inmediato de legalidad, se atenderá el trámite previsto en el artículo 185 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, se

⁸ Conforme con el artículo 23 de la ley 99 de 1993, «*[l]as 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*».

Sobre la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales, cfr. las sentencias de la Corte Constitucional C-423 de 1994, C-275 de 1998, C-689 de 2011 y C-570 de 2012, entre otras.

⁹ «**ARTÍCULO 29.- Funciones del Director General.** Son funciones de los directores generales las señaladas en las leyes, en los reglamentos y en los estatutos respectivos. En particular les corresponde:

1. Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad y ejercer su representación legal».

¹⁰ Artículo 13.

¹¹ Por la que el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá decidió «*[c]onceder descanso compensado para los funcionarios de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, en todas sus sedes, durante los días 06, 07 y 08 de abril de 2020, en consecuencia, no habrá atención al ciudadano ni radicación de correspondencia en estas fechas, de conformidad con lo expuesto*».



RESUELVE

PRIMERO.- AVÓCASE el conocimiento de la Resolución 693 del 24 de marzo de 2020, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá –CORPOBOYACÁ-, «*POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE CARÁCTER TEMPORAL PARA ATENDER LA CONTINGENCIA GENERADA POR EL COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*», con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA.

SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE esta providencia, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al representante legal, o a quien haga sus veces, de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá –CORPOBOYACÁ, atendiendo lo consagrado en los artículos 185 y 186 del CPACA.

TERCERO.- ORDÉNASE al representante legal, o a quien haga sus veces, de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá –CORPOBOYACÁ, que dentro de los 10 días siguientes a la notificación de esta providencia, remita los antecedentes administrativos de la Resolución 693 del 24 de marzo de 2020, y aporte las demás pruebas que pretenda hacer valer en el proceso.

CUARTO.- ORDÉNASE al Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá –CORPOBOYACÁ-, que informe en la página web de la entidad, sobre la existencia del trámite de control de legalidad que se adelanta en relación con la Resolución 693 del 24 de marzo de 2020. Lo anterior, con el fin de que quien quiera intervenir pueda hacerlo en los términos previstos en los artículos 185 y 186 del CPACA.

QUINTO.- NOTIFÍQUESE esta providencia, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al representante legal, o a quien haga sus veces, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, atendiendo lo consagrado en los artículos 185 y 186 del CPACA.

SEXTO.- ORDÉNASE a la Secretaría General del Consejo de Estado que disponga la fijación de un aviso que dé cuenta de la existencia de este proceso, por el término de 10 días, y a través de los diferentes medios virtuales que estén a su disposición, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Resolución 693 del 24 de marzo de 2020, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá –CORPOBOYACÁ. De igual manera, se publicará el aviso en el sitio web de Consejo de Estado (numeral 2 del artículo 185 y artículo 186 del CPACA).

SÉPTIMO.- Expirado el término de la publicación del aviso, **NOTIFÍCASE** esta providencia, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al Ministerio Público para que dentro de los 10 días siguientes rinda concepto, como lo dispone el numeral 5° del artículo 185 del CPACA.

OCTAVO.- INVÍTASE al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a las Universidades Nacional de Colombia, Externado, Rosario, Javeriana, Libre de Colombia, Sergio Arboleda y, demás entes universitarios del país, para que si a bien



lo tienen, en el término de 10 días contados a partir de la notificación de esta providencia, presenten por escrito su concepto sobre la legalidad de la Resolución 693 del 24 de marzo de 2020, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá –CORPOBOYACÁ-.

NOVENO.- Los escritos remitidos con destino al presente trámite judicial se recibirán en la siguiente dirección electrónica:

secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co

DÉCIMO.- Ordenar a la Secretaría que una vez se surtan las órdenes de esta providencia, el expediente regrese al Despacho para continuar con el trámite correspondiente.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

(Original firmado)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Magistrada Sustanciadora