



Radicación: 11001-03-15-000-2020-03522-00  
Referencia: Control inmediato de legalidad  
Objeto: Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020  
Corporación Autónoma Regional de Boyacá

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN**

**Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá D.C., diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020)

**Referencia:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2020-03522-00  
**Entidad:** CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL BOYACÁ  
**Objeto de control:** Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020

**AUTO QUE AVOCA CONOCIMIENTO**

---

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

El despacho decide la procedencia del control inmediato de legalidad, previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en relación con la Resolución 0692 del 20 de marzo 2020, expedida por Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ-, "*Por medio de la cual se suspenden términos en las actuaciones administrativas de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, CORPOBOYACÁ*".

**I. ANTECEDENTES**

**I.1. Estado de emergencia económica, social y ecológica**

1. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994, el Gobierno nacional, mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con fundamento en la declaratoria por parte de la Organización Mundial de la Salud del COVID-19, como emergencia de salud pública de carácter internacional, con carácter de pandemia.

2. El Presidente de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el numeral 4 del artículo 189 e invocando los artículos 303 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de





Radicación: 11001-03-15-000-2020-03522-00  
Referencia: Control inmediato de legalidad  
Objeto: Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020  
Corporación Autónoma Regional de Boyacá

2016, expidió el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, a través del cual impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del país<sup>1</sup>.

3. Posteriormente, con la firma de todos sus ministros y teniendo en cuenta, entre otras cosas, “(...) *la insuficiencia de atribuciones ordinarias y extraordinarias dispuestas en el Decreto 417 de 2020, con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica, social y de salud generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias adicionales que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional*”, el Presidente declaró nuevamente el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio Nacional<sup>2</sup> mediante el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020.

4. Respecto del Decreto 417 de 2020, declaratorio del Estado de excepción, la Corte Constitucional, en sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020<sup>3</sup>, decidió su exequibilidad, por considerar que el Gobierno nacional, lejos de haber incurrido en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto, ejerció apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución<sup>4</sup>.

## **1.2. Acto expedido por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ**

5. Teniendo en cuenta la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud<sup>5</sup>, los Decretos 176 y 180 de 2020 dictados por el Gobierno Departamental de Boyacá mediante los que estableció

<sup>1</sup> Mediante los Decretos No. 531, 593 y 636 de 2020 se extendió el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del territorio hasta el 31 de abril de 2020, con algunas excepciones. Prolongado por los Decretos No. 749 del 28 de mayo, 847 del 14 de junio, 878 del 25 de junio, 990 del 9 de julio y 1076 del 28 de julio de 2020, hasta el 31 de agosto de esta misma anualidad, ampliando las excepciones establecidas.

<sup>2</sup> También se señaló que “la adopción de medidas de rango legislativo -decretos legislativos-, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a los empleos, la protección de las empresas y la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país”.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-145, 20.05.2020. MP. José Fernando Reyes Cuartas. Expediente. RE-232.

<sup>4</sup> Para arribar a la citada resolutoria, consideró que las dimensiones de la calamidad pública y sanitaria, sus efectos en el orden económico y social, así como el impacto negativo en la protección efectiva de los derechos constitucionales de los ciudadanos colombianos y residentes en el país requería la adopción de medidas extraordinarias.

<sup>5</sup> Resolución 385 del 12 de marzo de 2020.





Radicación: 11001-03-15-000-2020-03522-00  
Referencia: Control inmediato de legalidad  
Objeto: Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020  
Corporación Autónoma Regional de Boyacá

acciones de contención frente al Covid-19 y declaró el estado de calamidad en dicho departamento por el término de 3 meses y en el marco de las medidas de prevención dispuestas por el Gobierno Nacional, el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá- CORPOBOYACÁ- profirió la Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020.

6. Mediante dicho acto jurídico CORPOBOYACÁ suspendió los términos, entre el 24 y el 31 de marzo de 2020, de las actuaciones administrativas en curso<sup>6</sup> adelantadas en algunas dependencias de la Corporación, tal como se observa a continuación:

Dependencia	Trámite suspendido
<b>Subdirección de Administración de Recursos Naturales</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Licencias Ambientales, Planes de Manejo Ambiental y sus respectivos trámites de modificación</li><li>• Permisos, concesiones o autorizaciones ambientales para el uso, aprovechamiento de los recursos naturales renovables de competencia de la Subdirección de Administración de Recursos Naturales, de conformidad con la delegación establecida en la Resolución No. 3893 del 28 de noviembre de 2016</li><li>• Procesos sancionatorios ambientales consagrados en la Ley 1333 de 2009.</li><li>• Visitas de evaluación, control y seguimiento ambiental programadas en marco de las funciones de la Subdirección de Administración de Recursos Naturales</li><li>• Trámites de control y seguimiento ambiental relacionados con cumplimiento a requerimientos efectuados a los titulares o personas intervinientes</li></ul>
<b>Subdirección de Ecosistemas y Gestión Ambiental</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Registro de generadores de residuos peligrosos.</li><li>• Validación y modificación de registros de generadores de residuos peligrosos.</li><li>• Realizar el control y seguimiento de la ejecución del PGIRS en lo relacionado con las metas de aprovechamiento.</li><li>• Permisos de Prospección y Exploración de Agua Subterránea.</li><li>• Concesiones de Agua Superficial y Subterránea, Evaluación de Planos, Recibo de obras, y Evaluaciones de Programa de Uso Eficiente y Ahorro de Agua de acuerdo con la delegación efectuada a través de la Resolución 3893 del 28 de noviembre de 2016. x Permisos de Ocupación de Cauce.</li><li>• Permisos de Vertimiento.</li><li>• Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimiento</li><li>• Permisos de Recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines de investigación científica no comercial.</li><li>• Permisos de Estudio para la recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines de Elaboración de Estudios Ambientales.</li><li>• Instrumentos Económicos</li></ul>
<b>Oficinas Territoriales de Soata, Socha, Pauna y Miraflores</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Permisos, concesiones o autorizaciones ambientales para el uso, aprovechamiento de los recursos naturales renovables de competencia de las Oficinas Territoriales, de conformidad con la delegación establecida en la Resolución No. 3893 del 28 de noviembre de 2016.</li><li>• Procesos sancionatorios ambientales consagrados en la Ley 1333 de 2009 de conformidad con la delegación establecida en la Resolución No. 3893 del 28 de noviembre de 2016.</li><li>• Visitas de evaluación, control y seguimiento ambiental programadas de conformidad con la delegación establecida en la Resolución No. 3893 del 28 de noviembre de 2016.</li><li>• Trámites de control y seguimiento ambiental relacionados con cumplimiento a requerimientos efectuados a los titulares o personas intervinientes de conformidad con la delegación establecida en la Resolución No. 3893 del 28 de noviembre de 2016.</li></ul>

<sup>6</sup> En curso consagrados en la Ley 99 de 1993, Decreto 1076 de 2015 Único Reglamentario del Sector Ambiente, Ley 1333 de 2009 y demás normas que los reglamentan y/o desarrollan





Radicación: 11001-03-15-000-2020-03522-00  
Referencia: Control inmediato de legalidad  
Objeto: Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020  
Corporación Autónoma Regional de Boyacá

- |  |   |
|--|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Concesiones de Agua, Evaluación de Planos, Recibo de obras, y Evaluaciones de Programa de Uso Eficiente y Ahorro de Agua de acuerdo con la delegación efectuada a través de la Resolución 3893 del 28 de noviembre de 2016.</li></ul> |
|--|---|

7. La Resolución señaló que la suspensión no cobijaba los términos de los derechos de petición, ni interrumpía los términos de prescripción o caducidad. Además, restringió la realización y programación de visitas, exceptuando las necesarias en situaciones urgentes o que por su gravedad e intensidad deban ser priorizadas, y advirtió que las medidas adoptadas pueden ser objeto de modificación o ajuste de acuerdo con la evolución de las circunstancias que la originaron.

8. Recibido el expediente electrónico en la Secretaría General de esta Corporación, fue asignado por reparto del 5 de agosto de 2020 a la suscrita magistrada, en su condición de presidente de la Sala 27 Especial de Decisión de la Sala Plena del Consejo de Estado, para adelantar el control inmediato de legalidad de la Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020.

## CONSIDERACIONES JURIDICAS

### 2.1. Competencia

9. Al tenor de lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el numeral 8º del artículo 111 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es función de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, ***“ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción.”*** (resaltado fuera del texto original)

10. Cabe destacar que el artículo 107 *ejusdem* creó las Salas Especiales de Decisión para resolver los procesos sometidos al conocimiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que la ley expresamente les encomiende.

11. Con base en esa disposición, la Sala Plena del Consejo de Estado expidió el Acuerdo 321 de 2014 que, en su artículo 2, consignó los asuntos de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo que serían decididos por las Salas Especiales, competencia que quedó expresamente regulada en el artículo 29 del Acuerdo 080 de 2019,





Radicación: 11001-03-15-000-2020-03522-00  
Referencia: Control inmediato de legalidad  
Objeto: Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020  
Corporación Autónoma Regional de Boyacá

expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado, actualmente vigente.

12. Por su parte, en sesión No. 10 del 1 de abril de la presente anualidad, de la Sala Plena del Consejo de Estado celebrada durante la emergencia decretada, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 197 *ejusdem*, le asignó a las Salas Especiales de Decisión la competencia para conocer y decidir sobre el medio de control objeto de trámite en esta oportunidad.

13. En armonía con las mencionadas disposiciones, se advierte que el artículo 136<sup>7</sup> de la Ley 1437 de 2011 señala que corresponde al Consejo de Estado el control inmediato de legalidad de las **medidas de carácter general** que sean **dictadas por las autoridades nacionales** en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción y el numeral 1 del artículo 185<sup>8</sup> *ibidem* dispone que la sustanciación y ponencia del asunto corresponde a uno de los magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena, potestad que debe entenderse asignada a esta Sala Especial.

14. En cuanto a la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales, a partir de la interpretación sistemática y armónica de los artículos 50 numeral 7<sup>9</sup> de la Constitución Política, 40<sup>10</sup> de la Ley 489 de 1998 y 23<sup>11</sup> de la Ley 99 de 1993, la Corte

<sup>7</sup> “**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.”

<sup>8</sup> **Trámite del control inmediato de legalidad de actos.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. (...).

<sup>9</sup> **CP. Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) **7.** Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta (...).

<sup>10</sup> **Ley 489 de 1998. Artículo 40. Entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial.** El Banco de la República, los entes universitarios autónomos, **las corporaciones autónomas regionales**, la Comisión Nacional de Televisión y los demás organismos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política **se sujetan a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes.**







Radicación: 11001-03-15-000-2020-03522-00  
Referencia: Control inmediato de legalidad  
Objeto: Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020  
Corporación Autónoma Regional de Boyacá

Constitucional ha reiterado, en las sentencias C-423 de 1994<sup>12</sup>, C-593 de 1995<sup>13</sup>, y C-596 de 1998<sup>14</sup>, entre otras que abordan esta temática, así como en el Auto de Unificación A089 de 2009<sup>15</sup>, que se trata de **“entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7o. de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; (...) son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente (...)”**. (Negrilla fuera del texto).

15. En igual sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado<sup>16</sup>, señalando que *“las Corporaciones Autónomas Regionales, incluida la del río Grande de la Magdalena de creación constitucional, forman parte de la administración pública, pero son independientes de la rama ejecutiva y por disposición del artículo 113 constitucional, de las demás ramas del poder público y se rigen por las leyes especiales que la Constitución tiene previstas para ellas; (...) son entidades administrativas del orden nacional, que no están adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; y que en la medida definida por el legislador, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones*

<sup>11</sup> Ley 99 de 1993. Artículo 23. Naturaleza jurídica. 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. (...).

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia de constitucionalidad del 29/09/1994. Expediente D-557. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia de constitucionalidad del 07/12/1995. Expediente D-967. M.P. Fabio Morón Díaz

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia de constitucionalidad del 21/10/1998. Expediente D-2021. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Auto de unificación del 24/02/2009. Expediente I.C.C 1305. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>16</sup> Sobre la naturaleza de las Corporaciones Autónomas Regionales como autoridades administrativas del orden nacional se pueden consultar, entre otras, las siguientes decisiones: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 28 de junio de 2006 que resuelve la consulta efectuada por el Ministro de Transporte, referida a si Cormagdalena, no paga impuesto de timbre porque es un ente corporativo de naturaleza especial del orden nacional, o debe pagarlo, porque conforme con la Ley 161 de 1994, en lo no previsto por ella funciona como una empresa industrial y comercial del Estado. MP. Enrique José Arboleda Perdomo. Expediente 11001-03-06-000-2006-00063-00. Providencia del 13 de febrero de 2019 que resuelve conflicto de competencias para conocer de un acto administrativo expedido por una Corporación Autónoma Regional. MP. Oscar Darío Amaya Navas. Expediente. 11001-03-06-000-2018-00207-00. Consejo de Estado. Sección Cuarta. Providencia del 26 de julio de 2018 que resuelve un recurso de apelación interpuesto contra un auto que decretó medida cautelar en proceso de nulidad simple, confirmando la suspensión provisional del mismo, porque la Secretaría de Hacienda del Departamento del Quindío determinó que la Corporación Autónoma Regional del Quindío, por su carácter territorial, es deudora del pago de una estampilla, lo cual contraría abiertamente las disposiciones constitucionales y legales que regulan a estos entes corporativos de naturaleza especial. MP. Julio Roberto Piza Rodríguez. Expediente 63001-23-33-000-2017-00065-01.





Radicación: 11001-03-15-000-2020-03522-00  
Referencia: Control inmediato de legalidad  
Objeto: Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020  
Corporación Autónoma Regional de Boyacá

*autónomas en los casos señalados por la ley, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política. Son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente (...)*”.

16. Corolario, el Consejo de Estado tiene competencia para conocer del Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 00692 del 20 de marzo de 2020, por cuanto la Corporación Autónoma Regional de Boyacá -CORPOBOYACÁ-, es una autoridad administrativa del orden nacional, dotada de autonomía administrativa, financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargada por la ley de administrar dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos renovables y propender por su desarrollo sostenible, conforme con las políticas del Ministerio de Medio Ambiente<sup>17</sup> (hoy Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible).

## **2.2. Trámite del medio de control inmediato de legalidad**

17. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, recibida la copia auténtica de los actos o medidas, corresponde al magistrado ordenar que se fije en Secretaría General un aviso por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir, por escrito, para defender o impugnar la legalidad del acto. Además, se ordenará la publicación del aviso en la página *web* del Consejo de Estado.

18. El referido precepto establece igualmente que, en el mismo auto que admite el control inmediato de legalidad, el magistrado ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, a presentar por escrito concepto sobre los puntos relevantes para resolver acerca de la legalidad del acto, así como solicitar que se remitan los antecedentes y el expediente administrativo que antecedió a la expedición del acto o la medida objeto de control de legalidad.

19. Expirado el término de publicación del aviso o vencido el período probatorio, pasará el asunto al Ministerio Público por el término de 10 días para que rinda concepto, sin necesidad de auto que lo ordene.

<sup>17</sup> Ley 99 de 1993, artículo 29. Naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales en concordancia con la Resolución 1457 del 5 de octubre de 2015, Estatutos de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá -CORPOBOYACÁ-





Radicación: 11001-03-15-000-2020-03522-00  
Referencia: Control inmediato de legalidad  
Objeto: Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020  
Corporación Autónoma Regional de Boyacá

### 2.3. Actos pasibles del ejercicio del control inmediato de legalidad

20. Con respecto a la naturaleza jurídica de los actos susceptibles de control, la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>18</sup> ha señalado que son aquellos decretos reglamentarios de los decretos legislativos y los actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto que profiera la administración que contengan una decisión de la autoridad, capaz de producir efectos jurídicos para los individuos, porque sólo esta clase de actos son **administrativos**.

21. Esto significa que, únicamente los actos que contengan una manifestación de voluntad de la Administración capaz de **crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas generales**, con independencia de la forma que revista o de la nominación que se le asigne, son actos administrativos y, por tanto, pueden ser objeto de control judicial.

22. Sobre éste aspecto, esta Corporación ha sostenido<sup>19</sup> que, aun cuando las instrucciones, circulares y resoluciones administrativas son actos de la administración en sentido lato, pues por razón de su naturaleza contienen directrices, orientaciones o instrucciones que se dictan para desarrollar la actividad administrativa o para informar aspectos propios de la prestación de un servicio o de la realización de una determinada función, no todos tienen la virtualidad de generar efectos jurídicos, teniendo esta capacidad únicamente aquellos que crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas, estando limitado a estos últimos el control por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

23. Ratifica la tesis anteriormente expuesta, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 11 de abril de 2019, Exp. 11001-03-24-000-2012-00211-00, M.P. Nubia Margoth Peña Garzón. En el mismo sentido se pueden consultar las sentencias del 18 de julio de 2012, Exp. 11001-03-24-000-2007-00193-00, M.P. María Elizabeth García González; Sentencia del 1º de febrero de 2001, Exp 6375, M.P. Olga Inés Navarrete Barrero; Sentencia del 9 de marzo de 2009, Exp. 2005-00285. M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Exp. 2005-00285.

<sup>19</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 30 de septiembre de 2019, Exp. 11001-03-24-000-2018-00166-00. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 11 de abril de 2019. MP. Nubia Margoth Peña Garzón. Exp. 11001-03-24-000-2012-00211-00. Providencia del 18 de julio de 2012. MP. María Elizabeth García González. Exp. 11001-03-24-000-2007-00193-00. Providencia del 1 de febrero de 2001. MP. Olga Inés Navarrete Barrero. Exp 6375. Providencia del 9 de marzo de 2009. MP. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Exp. 2005-00285.







Radicación: 11001-03-15-000-2020-03522-00  
Referencia: Control inmediato de legalidad  
Objeto: Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020  
Corporación Autónoma Regional de Boyacá

virtud de los cuales son objeto del medio de control inmediato de legalidad, por parte del Consejo de Estado, **“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”**, cuando sean expedidos por autoridades nacionales, y que **“las autoridades competentes que los expidan, enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”** (Resaltado del despacho).

24. En el mismo sentido, el artículo 185 *ejusdem* determinó el trámite que debe seguir el control inmediato de legalidad, señalando que *“recibida la copia auténtica del texto de los **actos administrativos** a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así (...)”*.

25. De la lectura integral de las normas objeto de análisis se desprende que son pasibles de control los decretos reglamentarios y los actos administrativos generales, quedando, en consecuencia, excluidas las instrucciones, recomendaciones o demás medidas que adopte la Administración que no contengan una decisión capaz de modificar el ordenamiento jurídico de excepción, en los términos expresados y aquellas que no tengan un carácter general, esto es, que no produzcan efectos *erga omnes*.

26. El Consejo de Estado<sup>20</sup> ha considerado que el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar estas actuaciones administrativas de carácter general, esto es, los actos expedidos por las autoridades en ejercicio de la función administrativa, que desarrollan o que reglamentan un decreto legislativo, dictado al amparo de los Estados de excepción<sup>21</sup>.

27. Conforme con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, la potestad reglamentaria se reservó, entre otros servidores del

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 5 de marzo de 2012. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Sentencia de 2 de noviembre de 1999, M.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora, Radicación número: CA- 037; Corte Constitucional. Sentencia C-1005 del 15 de octubre de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto

<sup>21</sup> Sobre este punto se pueden consultar, entre otras, las siguientes decisiones: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 27 de octubre de 2011, M.P. Ruth Stella Correa Palacio Expediente: 11001-03-26-000-2007-00040-00 (34.144); Sentencia de 14 de abril de 2010, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, Expediente: 11001-03-26-000-2005-00044-00 (31.223); Sentencia del 2 de mayo de 2007, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, Expediente: 11001-03-26-000- 1998-05354-01(16257).





Radicación: 11001-03-15-000-2020-03522-00  
Referencia: Control inmediato de legalidad  
Objeto: Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020  
Corporación Autónoma Regional de Boyacá

Estado, para el Presidente de la República, quien la ejerce mediante la expedición de actos administrativos de carácter general que revisten diversas formas, como son los decretos, las resoluciones y las órdenes, estas cuando son impartidas en abstracto.

28. No obstante lo anterior, a lo largo del andamiaje legal e institucional son múltiples y diversas las autoridades que tienen potestades administrativas reglamentarias, bien por asignación directa de la Constitución o como resultado de la distribución legal de competencias y funciones en la administración pública, como ocurre, por ejemplo, en el caso de la rama ejecutiva, con los ministros, directores de departamentos administrativos, alcaldes, gobernadores, o en el caso de los entes autónomos, donde se ha desplazado la facultad reglamentaria a otras autoridades, fenómeno que la Corte Constitucional ha denominado la potestad reglamentaria difusa.<sup>22</sup>

29. En este orden de ideas, se destaca que aquellas actuaciones de la administración que no reglamentan o desarrollan la ley o la Constitución, con un carácter general y con efectos *erga omnes* o, aquellas que simplemente aplican la ley o los reglamentos a un caso particular y concreto, son expresiones del ejercicio de la función administrativa pero no constituyen actos administrativos generales y, siendo ello así, con respecto de estas no es posible ejercer el control inmediato de legalidad.

#### 2.4. Análisis del caso concreto

30. En el *sub lite*, luego de estudiar el contenido de la Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020, expedida por el director general de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá -CORPOBOYACÁ- el despacho concluye que **hay lugar a ejercer el control inmediato de legalidad**, porque cumple con los requisitos previstos por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011. Veamos:

31. Es un **acto administrativo de contenido general**, porque consagra disposiciones de carácter impersonal y abstracto, por cuanto está dirigido a todos los usuarios de la Corporación<sup>23</sup> que vienen adelantando alguno de los trámites ambientales y/o que son parte en

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-272 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero, Sentencia C-444 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara; Sentencias C-401, 409 de 2001 y C-832 de 2002. MP. Álvaro Tafur Galvis

<sup>23</sup> En la región que ejerce competencia





Radicación: 11001-03-15-000-2020-03522-00  
Referencia: Control inmediato de legalidad  
Objeto: Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020  
Corporación Autónoma Regional de Boyacá

las actuaciones de carácter administrativo<sup>24</sup> que conocen la Subdirección de Administración de Recursos Naturales, la Subdirección de Ecosistemas y Gestión Ambiental, así como las oficinas Territoriales de los municipios de Soata, Socha, Pauna y Miraflores y porque la voluntad unilateral de suspender los términos procesales modifica las situaciones jurídicas de todos sus destinatarios, amén de que la decisión de no interrupción de los términos de caducidad y prescripción incide en el ejercicio de las garantías constitucionales, específicamente la del debido proceso.

32. Fue **expedido por una entidad del orden nacional**, como se constató al precisar la naturaleza jurídica de la entidad, por el director general de la Corporación **en ejercicio de su función administrativa**, conforme con las funciones asignadas en los artículos 54<sup>25</sup> y 55<sup>26</sup> de los Estatutos de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá -Resolución 1457 de 2005 -.

33. Se **dictó en el marco temporal** del Estado de excepción - emergencia económica, social y ecológica, declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020<sup>27</sup>, pues el acto jurídico data del 20 de marzo de la misma anualidad y lo **desarrolla materialmente**<sup>28</sup>, como se explica continuación:

33.1. Aunque el sustento normativo consignado en el acto refiere a la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se declara el estado de emergencia sanitaria en el territorio nacional, al Decreto 176 de la misma fecha dictado por el Gobernador de Boyacá<sup>29</sup>, al Decreto 180 del 16 del mismo mes y año expedido por la misma autoridad departamental<sup>30</sup> y a las Resoluciones 672 y 691 del 16 y 20 de marzo de 2020<sup>31</sup>, existe conexidad entre el acto jurídico objeto de estudio y

<sup>24</sup> Detallados en el acápite en el que se describe el acto administrativo objeto de estudio.

<sup>25</sup> Son funciones del Director General de CORPOBOYACÁ las señaladas en las leyes, en los reglamentos y en particular en estos Estatutos, así: 1. Dirigir, controlar y coordinar las actividades de la Corporación y ejercer su representación legal.

<sup>26</sup> Actos del director. Los actos administrativos o decisiones del director general de CORPOBOYACÁ, cumplidos en ejercicio de las funciones a él asignadas, se denominarán Resoluciones y se enumerarán sucesivamente con indicación de la fecha en que se expidan (...)

<sup>27</sup> Por el término de 30 días a partir de su publicación, esto es hasta el 16 de abril de 2020.

<sup>28</sup> Al Decreto 417 de 2020

<sup>29</sup> Por el cual se establecen acciones de contención del covid-19 y la prevención de padecimientos asociados al primer pico epidemiológico de 2020 de enfermedades respiratorias en el Departamento de Boyacá.

<sup>30</sup> Mediante el cual se declara la situación de calamidad pública en el Departamento de Boyacá y se dictan otras disposiciones (con fundamento en el artículo 58 de la Ley 1523 de 2012, por el término de 3 meses)

<sup>31</sup> Dictadas por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ-





Radicación: 11001-03-15-000-2020-03522-00  
Referencia: Control inmediato de legalidad  
Objeto: Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020  
Corporación Autónoma Regional de Boyacá

las circunstancias fácticas que originaron el estado de anormalidad en el territorio nacional -que se declaró mediante el Decreto 417 de 2020-.

33.2. Lo anterior porque fue precisamente la declaratoria de emergencia sanitaria dispuesta en la Resolución 385 de 2020, la circunstancia extraordinaria que fundamentó la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica, al aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Presidente de la República, así como a los decretos dictados por el Gobernador de Boyacá y a las Resoluciones expedidas por CORPOBOYACÁ.

34. En el asunto que ocupa la atención de la Sala, se advierte que la medida adoptada por la primera autoridad ambiental del departamento de Boyacá mediante la Resolución 692 del 20 de marzo de 2020, surge con el propósito de proteger la salud de los servidores públicos de la Corporación y la de quienes hacen parte en los diferentes procesos de tipo administrativo que allí se adelantan, en armonía con lo previsto en el acápite considerativo del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en el que se contempló la necesidad de expedir normas que permitieran la suspensión de términos legales en las actuaciones de esta estirpe y en las jurisdiccionales, con el propósito de enfrentar la pandemia y conjurar sus efectos.

35. El hecho de que el acto administrativo no exprese formalmente que desarrolla un decreto legislativo dictado en virtud de un Estado de excepción, no conlleva a que el Consejo de Estado carezca de competencia para asumir su conocimiento, por cuanto ella no deriva de aspectos netamente formales. Por el contrario, surge como obligación del juez examinar el factor formal y material del acto, a efecto de determinar su conexidad con los hechos que determinan el estado de anormalidad o con los decretos extraordinarios que lo desarrollan.

36. Aceptar otra posición, conllevaría a que la competencia para conocer el medio de control quede atada al querer de la autoridad administrativa, derivada de las disposiciones normativas que cite para justificar el acto, cuando lo que corresponde es determinar si materialmente, en el acto jurídico, están presentes de manera concurrente los requisitos dispuestos por la normatividad ya reseñada, y así establecer si es objeto del control automático de legalidad o no lo es.





Radicación: 11001-03-15-000-2020-03522-00  
Referencia: Control inmediato de legalidad  
Objeto: Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020  
Corporación Autónoma Regional de Boyacá

37. Corolario, la Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020 es objeto del control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación, por cuanto es un acto administrativo de carácter general, expedido por una autoridad del orden nacional, en ejercicio de función administrativa, dictado en desarrollo de un Estado de excepción.

38. En este caso concreto, el despacho advierte la necesidad de requerir a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá el envío de los antecedentes administrativos que sirvieron de sustento para adoptar las medidas contenidas en la Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020, con explicación de cuáles fueron las razones que en concreto llevaron a la entidad a ordenar la suspensión de los términos en las específicas actuaciones administrativas y a determinar como efecto de la misma la no interrupción de los términos de prescripción y caducidad.

39. De igual manera, el despacho considera pertinente invitar a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y al Instituto Colombiano Derecho de Procesal -ICDP-, para que conceptúen sobre el tema objeto del medio de control, para lo cual se les concederá el término de diez (10) días.

40. No se evidencia la necesidad de decretar pruebas adicionales para tener mayores elementos de convicción, toda vez que el contenido y la finalidad de la norma de carácter general que se expidió es clara y susceptible de confrontarse con las normas de superior jerarquía en las que debe fundarse, al tiempo de ser posible verificar si la misma es útil para el efecto buscado y carece de arbitrariedad.

41. Finalmente, se advierte que el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 determina que todas las actuaciones susceptibles de surtirse de forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta.

42. Además, mediante Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, el Gobierno nacional estableció que todas las autoridades velarán porque se presten los servicios a su cargo utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones, en aras de preservar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria generada por el COVID-19.







Radicación: 11001-03-15-000-2020-03522-00  
Referencia: Control inmediato de legalidad  
Objeto: Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020  
Corporación Autónoma Regional de Boyacá

En mérito de lo expuesto, el Despacho, en uso de facultades constitucionales y legales,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.** Avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020, expedida por la Corporación Autónoma Regional Boyacá -CORPOBOYACÁ-, conforme con las consideraciones de este proveído.

**SEGUNDO.** Notificar este auto, a través de medios electrónicos y virtuales, al director general de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá-CORPOBOYACÁ-, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

**TERCERO.** Requerir a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá el envío de los antecedentes administrativos que sirvieron de sustento para adoptar las medidas contenidas en la Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020, efecto para el cual deberá tener en cuenta lo señalado en el numeral 38 de las consideraciones de este proveído.

**CUARTO.** Invitar a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y al Instituto Colombiano de Derecho Procesal -ICDP- para que rindan concepto respecto del acto objeto del medio de control, para lo cual se les concederá como término hasta diez (10) días.

**QUINTO.** Notificar este auto, a través de medios electrónicos y virtuales, al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público, para lo de su competencia.

**SEXTO.** La Secretaría General de la Corporación publicará y fijará este auto y el acto administrativo objeto del presente control integral de legalidad, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir, por escrito, para defender o impugnar la legalidad del acto. Igualmente, la Secretaría publicará el auto admisorio y el acto administrativo en la página *web* de la Corporación, para informar a la comunidad acerca de la existencia de este proceso.

**SÉPTIMO.** Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas y demás documentos dirigidos a este trámite judicial, se recibirán en los correos electrónicos de la Secretaría





Radicación: 11001-03-15-000-2020-03522-00  
Referencia: Control inmediato de legalidad  
Objeto: Resolución 0692 del 20 de marzo de 2020  
Corporación Autónoma Regional de Boyacá

General de la Corporación y esta los remitirá a los correos de la magistrada ponente, previa constancia de envío y/o recepción que se incorporará al expediente, en aras de garantizar su autenticidad, integridad y posterior consulta.

**OCTAVO.** Vencido el término común de diez (10) días, sin necesidad de auto previo, se correrá traslado al Ministerio Público para que rinda concepto.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
**Magistrada**

