



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N° 4

Magistrada ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., seis (6) de agosto de dos mil veinte (2020)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación: 11001-03-15-000-2020-03347-00
RESOLUCIÓN N°. 224 DE 17 DE ABRIL DE 2020 *“Por la cual se prorroga la medida de suspensión de los términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia de cobro administrativo coactivo en La Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental CORPONOR como medida transitoria por motivos de salud pública”.*
Norma a controlar:
Entidad autora: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL – CORPONOR
Tema: Avoca conocimiento del control inmediato de legalidad

AUTO DE ÚNICA INSTANCIA

Se procede a avocar el conocimiento oficioso del control inmediato de legalidad respecto de la **RESOLUCIÓN N°. 224 DE 17 DE ABRIL DE 2020**, expedida por la subdirectora Jurídica de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR *“Por la cual se prorroga la medida de suspensión de los términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia de cobro administrativo coactivo en La Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental CORPONOR como medida transitoria por motivos de salud pública”.*

I. ANTECEDENTES

1. La Organización Mundial de la Salud (OMS) catalogó al nuevo Coronavirus (COVID-19)¹ como una **emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII)**², bajo ese criterio informó que los *“coronavirus (CoV) son virus que surgen periódicamente en diferentes áreas del mundo y que causan Infección Respiratoria Aguda (IRA), es decir gripa, que pueden llegar a ser leve, moderada o grave... [y] la infección se produce cuando una persona enferma tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con otras personas”*³.

¹ Acrónimo del inglés *coronavirus disease* 2019. Intervención del Director General de la OMS en la conferencia de prensa sobre el 2019-nCoV del 11 de febrero de 2020.

² Organización Mundial de la Salud (OMS), Reglamento Sanitario Internacional (RSI 2005), Tercera Edición, pág. 7. Citado en la página oficial del Ministerio de Salud y Protección Social.

³ *Ibidem*.



2. Según dicho Organismo Mundial una **ESPII** se define en el Reglamento Sanitario Internacional (RSI 2005) como “*un evento extraordinario (...) que constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y podría exigir una respuesta internacional coordinada*”⁴.

Según ese concepto, se concluye que “*la situación es: (i) grave, súbita, inusual o inesperada; (ii) tiene implicaciones para la salud pública que van más allá de las fronteras del Estado afectado; y (iv) puede necesitar una acción internacional inmediata*”⁵.

3. En todos los continentes se han determinado casos de Coronavirus (COVID-19), siendo el primer confirmado en Colombia el 6 de marzo de 2020⁶.

4. El **12 DE MARZO DE 2020**, el Ministerio de Salud y Protección Social, expidió la **RESOLUCIÓN 385**⁷ “*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*”. Para tal efecto, invocó, entre otras normas, la Ley 9 de 1979, el Decreto 780 de 2016 e indicó que conforme al artículo 1° del Reglamento Sanitario Internacional, la OMS, desde el pasado 7 de enero, identificó el nuevo Coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII).

Dicha cartera Ministerial decretó lo siguiente:

“**Artículo 1º.** Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

Artículo 2º. Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:

2.6. Mod. art. 2º Res. 407 de 2020. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo y el trabajo en casa. (Negrillas fuera de texto).

(...)”.

5. El **17 DE MARZO DE 2020**, el **presidente de la República**, profirió el **DECRETO N°. 417** “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social*

⁴ Consultado el 4 de agosto de 2020. Página oficial de la Organización Mundial de la Salud (OMS). <https://www.who.int/features/qa/39/es/>

⁵ *Ibidem*.

⁶ Consultado el 4 de agosto de 2020. Página oficial del Ministerio de Salud y Protección Social. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-confirma-su-primer-caso-de-COVID-19.aspx>

⁷ Modificada por la Resolución 407 de 13 de marzo de 2020



y Ecológica en todo el territorio Nacional”, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del decreto que acontecería a partir de su publicación:

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

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

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

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

6. El señor **presidente de la República** expidió el **DECRETO N°. 457 DE 22 DE MARZO DE 2020** *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”,* entre ellas, 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 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”.*

7. En atención a lo anterior, la **Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental CORPONOR** expidió, como medida transitoria, la **RESOLUCIÓN N°. 197 DE 25 DE MARZO DE 2020** *“Por la cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia de cobro administrativo coactivo en La Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental CORPONOR como medida transitoria por motivos de salud pública”*

8. Como medida para garantizar la prestación de los servicios por parte de las autoridades y los particulares que cumplan funciones públicas, el **presidente de la República** expidió el **DECRETO LEGISLATIVO N°. 491 DE 2020**, el cual, en su artículo 6° dispuso: *“Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa”.*

9. Por medio del **DECRETO ORDINARIO N°. 531 DE 8 DE ABRIL DE 2020** el **presidente de la República** ordenó mantener el aislamiento preventivo consagrado en el Decreto 457 de este año, hasta el 26 de abril de 2020 a las 11:59 p.m.

10. El 3 de agosto de 2020 la Secretaría General del Consejo de Estado remitió al Despacho la **RESOLUCIÓN N°. 224 DE 17 DE ABRIL DE 2020**, expedida por la subdirectora Jurídica de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR *“Por la cual se prorroga la medida de suspensión de los términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia de cobro administrativo coactivo en La Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental CORPONOR*



como medida transitoria por motivos de salud pública”, para proceder al control inmediato de legalidad sobre la misma.

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 111.8, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, en adelante CPACA, le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo conocer la legalidad de 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**, por parte de las autoridades nacionales.

Para fines logísticos y de mayor eficiencia, con fecha 1° de abril de 2020, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sesión virtual, resolvió que los controles inmediatos de legalidad serían decididos por las Salas Especiales de Decisión⁸.

Ese trámite es de control inmediato y su asunción puede ser por remisión del acto que haga la autoridad administrativa a la autoridad judicial o, en su defecto, de oficio, siendo necesaria la aprehensión de ese conocimiento, ante la omisión de la autoridad administrativa del reenvío o ante su silencio. Bajo este entendido la Sala Plena de esta Corporación ha señalado que:

“Se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, comoquiera que el tradicional principio de la *“jurisdicción rogada”* -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, en la medida que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo”⁹.

Así las cosas, se determina claramente, que el control inmediato de legalidad, asignado al Consejo de Estado, pende en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales: un **factor subjetivo de autoría**, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional; un **factor de objeto**, que recaiga sobre un acto administrativo general; y un **factor de motivación o causa**, el cual implica que provenga o devenga, del ejercicio de la *“función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*¹⁰.

⁸ Conforme al artículo 29 del Acuerdo 080 de 2019, las Salas Especiales de Decisión deciden los asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en “3. *Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*”.

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 26 de septiembre de 2019, exp. 11001-03-24-000-2010-00279-00, M.P. Hernando Sánchez Sánchez, providencia en la que se cita la decisión del 9 de diciembre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

¹⁰ Artículo 136, Inciso 1° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).



En esa línea, descendiendo al caso concreto, el asunto que ocupa la atención de la Sala y sobre el cual el Consejo de Estado debe ejercer el control inmediato de legalidad es la **RESOLUCIÓN N°. 224 DE 17 DE ABRIL DE 2020** *“Por la cual se prorroga la medida de suspensión de los términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia de cobro administrativo coactivo en La Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental CORPONOR como medida transitoria por motivos de salud pública”*, en cuyo contenido se dispuso la prórroga de la suspensión de términos en los procesos y actuaciones administrativas de cobro administrativo coactivo por parte de la Entidad con ocasión del Coronavirus.

En ese contexto, se advierte que se trata de un **acto administrativo de contenido general, abstracto e impersonal**, y cuya **autoría es de una autoridad nacional**, como lo es de la **Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR**, la cual, de conformidad con la **Ley 99 de 1993**¹¹ es definida como una entidad administrativa del orden nacional, con autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica. El acto fue suscrito por la **subdirectora Jurídica**, facultada para hacerlo en virtud de lo dispuesto en la Resolución N°. 428 de 4 de abril de 2019 *“Por la cual se modifican los Actos Administrativos en donde se hayan delegado funciones, obligaciones y/o competencias a la Oficina Asesora Jurídica”*, consonante con la Resolución N° 057 de 23 de enero de 2002 mediante la cual el director General de CORPONOR delega funciones de cobro de la jurisdicción coactiva al jefe de la Oficina Jurídica de la Corporación.

Ahora bien, dentro de la **motivación del acto** en conocimiento de legalidad se mencionan las siguientes normas:

- (i) la **RESOLUCIÓN N°. 385 DE 12 DE MARZO DE 2020** (modificada por la Resolución N°. 407 del 13 de marzo de 2020), por la cual el ministro de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional;
- (ii) el **DECRETO N°. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020** por el cual el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el objeto de atender la calamidad pública derivada del brote del nuevo Coronavirus (COVID-19), y, del cual se derivó
- (iii) el **DECRETO N°. 457 DE LA PRESENTE ANUALIDAD** *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del*

¹⁰ *“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”*. Lo anterior fue complementado en el **artículo 1.2.5.1.1. del Decreto 1076 de 2017**, en virtud del cual las Corporaciones Autónomas Regionales son *“entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados 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 de Ambiente y Desarrollo Sostenible”*.



Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”¹², en el que se ordenó el aislamiento preventivo de todas las personas habitantes en la República de Colombia y se señaló su forma de ejecución, las garantías para la adopción de la medida, la prohibición del consumo de bebidas embriagantes y, las sanciones previstas ante su inobservancia;

(iv) el **DECRETO LEGISLATIVO N°. 491 DE 28 DE MARZO DE 2020** “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, y que en su **artículo 6°** dispuso la: “Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa”; y finalmente,

(v) el **DECRETO ORDINARIO N°. 531 DE 8 DE ABRIL DE 2020** “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público” en la que se ordenó continuar con el aislamiento preventivo obligatorio entre el 13 de abril de 2020 y el 27 de abril de 2020.

Lo expuesto permite concluir que, los factores competenciales del presente asunto son: (i) **sujeito autor: CORPONOR** es un ente corporativo de carácter público del orden nacional, a través de la subdirectora Jurídica; (ii) **objeto**: acto administrativo general contenido en la **Resolución N°. 224 de 17 de abril de 2020**; y (iii) **motivación o causa**: se profirió en desarrollo, entre otros, del **DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020**, dictado con fundamento en el **DECRETO 417 DE LA PRESENTE ANUALIDAD**, que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

En este orden, es claro que el Consejo de Estado es competente en única instancia, para asumir de oficio, el conocimiento por vía del **control inmediato de legalidad** de la **RESOLUCIÓN N°. 224 DE 17 DE ABRIL DE 2020**, tendiente a mantener el orden jurídico abstracto y general, mediante la revisión, el análisis, el enjuiciamiento y control del acto administrativo expedido dentro del marco de la emergencia declarada.

Siendo necesario someter el asunto al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA, pues si bien se trata de un control nominado de inmediatez, ello no significa de “plano”¹³, como se indicará en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

¹² Como sustento de su expedición se hizo referencia a la Resolución 385 de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.

¹³ Así lo explica el doctrinante y ex Consejero Carlos Betancur Jaramillo, en su obra Derecho Procesal Administrativo. 8ª edición. 1ª reimpresión. 2014. Señal Editora. Medellín. Pág. 111.



III. RESUELVE

PRIMERO. AVOCAR el conocimiento, en única instancia, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD** de la **RESOLUCIÓN N°. 224 DE 17 DE ABRIL DE 2020**, expedida por la **subdirectora Jurídica de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR** “*Por la cual se proroga la medida de suspensión de los términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia de cobro administrativo coactivo en La Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental CORPONOR como medida transitoria por motivos de salud pública*”, conforme a lo dispuesto en los artículos 136 y 185 del CPACA.

SEGUNDO. NOTIFICAR este auto, personalmente o en su defecto a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y dada la coyuntura de pandemia del COVID-19, estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al **presidente de la República** o a su representante judicial o a quien haga sus veces y a la **Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR** a través de su Director, de conformidad con los artículos 185 y 186 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, **integridad**, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 *ibídem*.

TERCERO. NOTIFICAR este auto, personalmente o en su defecto a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y dada la coyuntura de pandemia del COVID-19, estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, a la **Agencia Nacional De Defensa Jurídica Del Estado**, de conformidad con el artículo 197 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, integridad, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 *ibídem*.

CUARTO. NOTIFICAR este auto, personalmente o en su defecto a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y, en atención a la coyuntura del COVID-19, al **Ministerio Público**, de conformidad con los artículos 171 y 185 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, integridad, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 *ibídem*. **CÓRRASE** traslado sin necesidad de auto que así lo disponga.

QUINTO. INFORMAR A LA COMUNIDAD EN GENERAL SOBRE LA EXISTENCIA DE ESTE PROCESO, mediante la **FIJACIÓN DE UN AVISO EMAIL**, acorde con la coyuntura del COVID-19, en los canales virtuales del Consejo de Estado, por el término de diez (10) días, siguientes a la notificación de este auto, que se dará en los medios electrónicos de esta Corporación, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir dentro de este asunto para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo que se controla, esto es, la **Resolución N°. 224 de 17 de abril de 2020**.



Esas intervenciones de terceros, debido a la coyuntura del COVID-19, se recibirán vía email al correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado: secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co.

SEXTO. CORRER traslado por diez (10) días a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL – CORPONOR**, en los términos del artículo 185 del CPACA, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en el artículo 200 del CPACA -teniendo en cuenta las notificaciones que por medios electrónicos y acorde con la coyuntura de la pandemia **COVID-19** se han indicado- dentro del cual, la **Corporación** podrá pronunciarse sobre la legalidad de la **Resolución N°. 224 de 17 de abril de 2020**.

SÉPTIMO. SEÑALAR a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL – CORPONOR**, que de conformidad con el artículo 175 del CPACA, al pronunciarse sobre la legalidad de la **RESOLUCIÓN N°. 224 DE 17 DE ABRIL DE 2020** debe aportar todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en el proceso. Igualmente, está en la obligación legal de suministrar los antecedentes administrativos de la referida Resolución, de conformidad con lo establecido en el párrafo 1° de la norma en cita.

OCTAVO. ORDENAR a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL – CORPONOR**, a través de su Director o de quien haga sus veces, que por medio de la página web oficial de esa entidad, se publique este auto de avocar conocimiento, a fin de que todos los interesados, tengan conocimiento de la existencia del medio de control inmediato de legalidad y del inicio de la presente causa. La Secretaría General del Consejo de Estado, requerirá a la referida agencia estatal para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

NOVENO. INVITAR a las instituciones universitarias en general, para que, si a bien lo tienen, en el término de diez (10) días, contados a partir de la publicación del aviso web en la página oficial del Consejo de Estado, que se anuncia en el numeral quinto de esta parte resolutive, se pronuncien, si a bien lo tienen, sobre la legalidad de la **Resolución N°. 224 de 17 de abril de 2020**, expedida por la **Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR**.

DÉCIMO. Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás, con ocasión del presente trámite judicial, se reciben en la siguiente cuenta de correo electrónico del Consejo de Estado secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Magistrada

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”

