



---

Radicado: 11001 0315 000 2020 03524 00  
Control inmediato de legalidad Resolución 760 de 30 de abril de 2020

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N° 16**

**CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de agosto de dos mil veinte (2020)

**Radicación:** 11001 0315 000 2020 03524 00

**Referencia:** Control Inmediato de legalidad de la Resolución 760 de 30 de abril de 2020, proferida por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá -Corpoboyacá-

El Despacho decide si avoca conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución 760 de 30 de abril de 2020, proferida por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá -en adelante Corpoboyacá- *“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA RESOLUCIÓN No. 693 DEL 24 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE CARACTER TEMPORAL PARA ATENDER LA CONTINGENCIA GENERADA POR EL COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, con fundamento en lo previsto en los artículos 111, numeral 8, 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

**I. ANTECEDENTES**

1. Por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario *“para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de*



*la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19*<sup>1</sup>.

2. El 22 de marzo de 2020, mediante el Decreto 457<sup>2</sup>, el Gobierno Nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional, a partir de las cero horas del 25 de marzo de 2020 y hasta las cero horas del 13 de abril de 2020. Esta medida fue prorrogada mediante los Decretos 531<sup>3</sup>, 593<sup>4</sup>, 636<sup>5</sup>, 689<sup>6</sup> y 749<sup>7</sup>, todos ellos de la presente anualidad.

3. A través de la Resolución 693 de 24 de marzo de 2020, Corpoboyacá estableció medidas de carácter temporal para atender la contingencia generada por el coronavirus COVID-19, entre estas, la de suspender el inicio del cronograma de negociación colectiva hasta el 30 de abril de 2020<sup>8</sup>.

4. Posteriormente, Corpoboyacá expidió la Resolución 760 de 30 de abril de 2020, *“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA RESOLUCIÓN No. 693 DEL 24 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE CARACTER TEMPORAL PARA ATENDER LA CONTINGENCIA GENERADA POR EL COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*.

6. El 5 de agosto de 2020, la Secretaría General del Consejo de Estado recibió la Resolución referida en el numeral anterior, para efectos de que, de ser el caso, se adelante el control inmediato de legalidad. De conformidad con las reglas de reparto previstas en el Reglamento del Consejo de Estado, el presente asunto ingresó en la misma fecha a este Despacho para adelantar el trámite de rigor.

<sup>1</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 51259 del 17 de marzo de 2020.

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 51264 del 22 de marzo de 2020.

<sup>3</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 51282 del 11 de abril de 2020.

<sup>4</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 51295 del 24 de abril de 2020.

<sup>5</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 51306 del 6 de mayo de 2020.

<sup>6</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 51322 del 22 de mayo de 2020.

<sup>7</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 51328 del 20 de mayo de 2020.

<sup>8</sup> Este acto administrativo fue remitido al Consejo de Estado para efectos de que se adelantara el control inmediato de legalidad sobre el mismo. Aunque, inicialmente, mediante auto de 3 de abril de 2020 fue avocado su conocimiento por el Despacho de la Consejera Stella Jeannette Carvajal Basto (Rad.: 11001-03-15-000-2020-01014-00), al decidir el recurso de reposición formulado por el Ministerio Público se dispuso revocar esa decisión, en providencia del día 29 del mismo mes y año.



## II. CONSIDERACIONES

1. Según lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, *“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”*<sup>9</sup>.

De manera armónica, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece 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 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”*.

Por su parte, el numeral 8 del artículo 111 del CPACA dispone que corresponde a la Sala Plena del Consejo de Estado conocer de estos actos administrativos, en ejercicio de la facultad de efectuar *“el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción”*. Al respecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sesión virtual del 1 de abril de 2020, resolvió que los controles inmediatos de legalidad serían decididos por las Salas Especiales de Decisión<sup>10</sup>.

2. Bajo el anterior contexto, para determinar si hay lugar o no a adelantar el control inmediato de legalidad respecto de un acto administrativo, resulta necesario establecer: **(i)** que se trate de una medida adoptada por una autoridad del orden nacional en ejercicio de función administrativa; **(ii)** que esa medida tenga carácter

<sup>9</sup> Artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la ley 137 de 1994.

<sup>10</sup> 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”*.



general; y (iii) que haya sido expedida en desarrollo de decretos legislativos durante el estado de excepción.

Debe resaltarse que, debido a la excepcionalidad de este mecanismo, todas las circunstancias antes anotadas deben concurrir en cada caso para que el Consejo de Estado pueda aprehender el conocimiento de determinado acto.

3. Descendiendo al *sub examine*, el Despacho advierte que a través de la Resolución 760 de 30 de abril de 2020, Corpoboyacá modificó el artículo 4º de la Resolución 693 de 24 de marzo de la misma anualidad, en el sentido de suspender el inicio del cronograma de negociación colectiva que debe adelantar la autoridad con las organizaciones sindicales pertenecientes a la misma, hasta el 31 de mayo de 2020.

Pese a que se trata de un acto administrativo proferido por una autoridad del orden nacional<sup>11</sup> en ejercicio de función administrativa<sup>12</sup> y de carácter general<sup>13</sup>, este no es susceptible del control inmediato de legalidad toda vez que no se cumple con el tercero de los presupuestos requeridos para el efecto, esto es, que se haya expedido en desarrollo de decretos legislativos dictados durante el estado de excepción.

En efecto, examinado el contenido de la Resolución 760 de 30 de abril de 2020, se advierte que su fundamento legal se encuentra en las Circulares Conjuntas 100-

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 9 de junio de 2005. Rad.: 17478 “[d]e acuerdo con lo anterior, no queda más que concluir que las Corporaciones autónomas regionales son personas jurídicas públicas del **orden nacional**, que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y que con la promulgación de la Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía; que por los atributos que les asignó la ley 99 de 1993 son entidades descentralizadas por servicio [...]” (se resalta).

Corte Constitucional. Sentencia C-275 de 1998 “Las Corporaciones son personas jurídicas públicas del **orden nacional**, que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y que con la promulgación de Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía” (negrita fuera de texto).

<sup>12</sup> Relacionada con el deber que les asiste a las entidades públicas de instalar la mesa para la negociación de los pliegos presentados por las organizaciones sindicales.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 5 de julio de 2018. Rad.: 0685-2010: “[...] los actos administrativos generales son aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica abstracta o impersonal, que no puede vincularse en forma directa e inmediata con una persona determinada o determinable. Uno de los factores que suele asociarse erradamente a la determinación de actos de esta naturaleza es la cantidad de personas que se ven afectadas por la manifestación de voluntad de la administración [...]”.



006 y 100-007 de 2020, proferidas por el Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, a través de las cuales se extendió hasta el 31 de mayo de 2020 el plazo para que las autoridades instalen o reanuden la mesa de negociación con las organizaciones sindicales de empleados públicos.

Además, la medida adoptada, de acuerdo con el propio texto de la Resolución objeto de examen, se funda en la necesidad de dar cumplimiento a las medidas de aislamiento preventivo obligatorio previstas en el Decreto 457 de 2020, norma que no corresponde a un decreto legislativo -como que en su expedición no fueron invocadas las facultades constitucionales del Estado de Excepción y tampoco fue expedida con la participación del pleno del Gobierno Nacional-, sino que se dictó al amparo de las facultades ordinarias del Presidente de la República y con el fin de atender el estado de emergencia sanitaria decretado por el Ministerio de Salud. De esta manera, al margen de los debates que puedan llegar a presentarse sobre la naturaleza del decreto antes señalado, lo cierto es que atendiendo al carácter restrictivo del control inmediato de legalidad y como una consecuencia directa de los fundamentos normativos en los que este se sustenta, el Despacho concluye, para los precisos y estrictos efectos de decidir sobre la admisión del presente asunto, que este no reúne la condición de ser decreto legislativo.

Bajo ese entendido, la Resolución 760 de 30 de abril de 2020 constituye entonces desarrollo de circulares y decretos ordinarios que se dictaron con la finalidad de extender los términos para dar inicio o reanudar las negociaciones con las organizaciones sindicales de servidores públicos y para adoptar protocolos de mitigación y atención contra el coronavirus COVID-19.

En este orden de ideas, como quiera que no se cumplen los requisitos previstos tanto en la Ley 137 de 2004 como en la Ley 1437 de 2011, debe concluirse que la Resolución 760 de 30 de abril de 2020 no está sujeta a control inmediato de legalidad. No obstante, es menester advertir que respecto de ella se podrá promover, a petición de parte y a través de los otros medios de control pertinentes, el juicio de legalidad que en derecho corresponda.

En consecuencia, el Despacho,



## RESUELVE

**PRIMERO. NO AVOCAR CONOCIMIENTO** de la Resolución 760 de 30 de abril de 2020, proferida por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, con fines de control inmediato de legalidad.

**SEGUNDO. NOTIFICAR** a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá de la presente providencia.

**TERCERO. ORDENAR QUE SE COMUNIQUE** al público esta decisión, a través de su publicación en la página web del Consejo de Estado y de la Rama Judicial.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE y CÚMPLASE,**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Consejero  
(original firmado)