



---

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**Bogotá, D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020)**

**Referencia:** Medio de control inmediato de legalidad

**Número único de radicación:** 110010315000202001761-00

**Acto administrativo objeto de control:** Resolución núm. 609 de 31 de marzo de 2020 expedida por la Directora General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA

**Asunto:** Resuelve sobre avocar conocimiento y lo que en derecho corresponda

**AUTO INTERLOCUTORIO**

---

Este Despacho procede a avocar conocimiento del medio de control inmediato de legalidad de la Resolución núm. 609 de 31 de marzo de 2020, expedida por la Directora General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA; y a resolver lo que en derecho corresponda.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

**I. ANTECEDENTES**

1. La Organización Mundial de la Salud<sup>1</sup>, el 11 de marzo de 2020, declaró que el actual brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión.

---

<sup>1</sup> El Convenio constitutivo de la Organización Mundial de la Salud fue adoptado por la Conferencia Sanitaria Internacional celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados y entró en vigor internacional el 7 de abril de 1948. El Convenio fue aprobado por el Congreso de la República, mediante la Ley 19 de 13 de mayo 1959; y está en vigor para el Estado colombiano.

**Decreto núm. 417 de 17 de marzo de 2020**

2. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, mediante el Decreto núm. 417 de 17 de marzo de 2020<sup>2</sup>, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, “[...] con el fin de garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 [...]”.

**Decreto legislativo núm. 440 de 20 de marzo de 2020**

3. El Gobierno Nacional expidió el Decreto núm. 440 de 20 de marzo de 2020, “[...] Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 [...]”.

**Decreto Legislativo núm. 491 de 28 de marzo de 2020**

4. El Gobierno Nacional expidió el Decreto núm. 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 [...]”.

**Resolución núm. 609 de 31 de marzo de 2020**

5. La Directora General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA expidió la Resolución núm. 609 de 31 de marzo de 2020, “[...] Por la cual se adopta el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020 y se dictan unas disposiciones [...]”.

---

<sup>2</sup> “[...] Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional [...]”.



6. El conocimiento del asunto le correspondió a este Despacho, por reparto, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2.º del artículo 185 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011<sup>3</sup> y el artículo 23<sup>4</sup> del Acuerdo núm. 080 de 12 de marzo de 2019<sup>5</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

7. El Despacho abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes: i) competencia; ii) el marco normativo y características del medio de control inmediato de legalidad; iii) el marco normativo del procedimiento del medio de control inmediato de legalidad; iv) las medidas transitorias adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo de Estado, por motivos de salubridad pública; y v) el análisis del caso concreto.

### Competencia

8. Vistos los artículos 215<sup>6</sup> y 237<sup>7</sup> de la Constitución Política; el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994<sup>8</sup>; el numeral 2.º del artículo 37<sup>9</sup> de la Ley 270 de 7

<sup>3</sup> “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.

<sup>4</sup> “[...] Artículo 23.- Control inmediato de legalidad. Para efectos de la sustanciación, el Presidente de la Corporación sorteará los asuntos de control inmediato de legalidad entre todos los Magistrados de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo [...]”.

<sup>5</sup> “[...] Por el cual se expide el Reglamento Interno del Consejo de Estado [...]”.

<sup>6</sup> “[...] Artículo 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente. [...]”

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo [...]”.

<sup>7</sup> “[...] Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:

1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley [...]”.

<sup>8</sup> “[...] Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia [...]”.

<sup>9</sup> “[...] Artículo 37. De la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo tendrá las siguientes funciones especiales: [...]”

2. Conocer de todos los procesos contencioso administrativos cuyo juzgamiento atribuya la ley al Consejo de Estado y que específicamente no se hayan asignado a las Secciones [...]”.



de marzo de 1996<sup>10</sup>; los artículos 111<sup>11</sup>, 136 y 185 de la Ley 1437; y los artículos 12<sup>12</sup>, 23 y 29 del Acuerdo núm. 080 de 12 de marzo de 2019<sup>13</sup>; el Consejo de Estado es competente para conocer del control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas por autoridades del orden nacional<sup>14</sup> en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

### **Marco normativo y características del medio de control inmediato de legalidad**

9. Visto el artículo 20 de la Ley 137, sobre el control de legalidad, que establece:

*“[...] **Artículo 20. Control de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición [...].”*

10. Visto el artículo 136 de la Ley 1437, sobre el medio de control inmediato de legalidad, el cual dispone:

*“[...] **Artículo 136. Control Inmediato de Legalidad:** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si*

<sup>10</sup> “[...] estatutaria de la Administración de Justicia [...]”.

<sup>11</sup> “[...] Artículo 111. Funciones de la sala plena de lo contencioso administrativo. la sala de lo contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones: [...]”

8. ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción [...]”.

<sup>12</sup> “[...] Artículo 12.- Funciones. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo estará integrada por los consejeros de las cinco secciones y tendrá las funciones especiales señaladas en la Constitución Política y en la ley [...]”.

<sup>13</sup> “[...] Por el cual se expide el Reglamento Interno del Consejo de Estado [...]”.

<sup>14</sup> “[...] **Artículo 3. Naturaleza jurídica.** La Corporación Autónoma Regional del Tolima, es un ente corporativo autónomo de carácter público; creado por la Ley 10 de 1981, modificado por la Ley 99 de 1993, que se relaciona con el nivel nacional, departamental y municipal, integrado por las entidades territoriales de su jurisdicción, dotado de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargado 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. [...]” (Destacado del Despacho).



*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 [...].”*

11. De conformidad con las normas citadas *supra*, este Despacho considera que la procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad está determinada por los siguientes supuestos fácticos: i) una medida de carácter general; ii) dictada en ejercicio de la función administrativa; iii) como desarrollo de un decreto legislativo; y iv) expedido durante cualquiera de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política.

12. La atribución para el control inmediato de legalidad corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dependiendo de la autoridad que expide la respectiva medida. En este orden de ideas, los actos expedidos por autoridades del nivel nacional serán conocidos por el Consejo de Estado y aquellos expedidos por autoridades territoriales (departamentales; distritales, municipales, etc.)<sup>15</sup>, serán de competencia del tribunal administrativo correspondiente.

13. Por último, el Consejo de Estado<sup>16</sup> ha considerado que el medio de control inmediato de legalidad se caracteriza por ser: i) jurisdiccional, ii) automático, iii) inmediato, iv) oficioso, v) autónomo, vi) integral, vii) compatible y coexistente, y viii) hace tránsito a cosa juzgada relativa.

<sup>15</sup> “[...] **Artículo 286.** Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley [...]”.

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, las siguientes sentencias: i) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; sentencia de 9 de diciembre de 2009, C.P. Dr. Enrique Gil Botero, número único de radicación 11001031500020090073200; ii) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; sentencia de 8 de julio de 2014, C.P. doctor Danilo Rojas Betancourth; número único de radicación 110010315000201101127-00; y iii) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; sentencia de 31 de mayo de 2011, C.P. doctor Gerardo Arenas Monsalve; número único de radicación 110010315000201000388-00.

## Marco normativo del procedimiento del medio de control inmediato de legalidad

14. Visto el artículo 185 de la Ley 1437, sobre el trámite del control inmediato de legalidad de actos, que establece:

*“[...] **Artículo 185. 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.*

*2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

*3. En el mismo auto que admite la demanda, 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 su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.*

*4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.*

*5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.*

*6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional [...]”.*

15. De la norma citada *supra*, se considera lo siguiente: i) el conocimiento del asunto corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; ii) la sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la respectiva corporación y la sentencia a la sala plena; iii) repartido el proceso, el magistrado



ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo; iv) adicionalmente, se ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo; v) se podrá invitar a entidades públicas, organizaciones privadas y expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso para que presenten por escrito su concepto acerca de puntos relevantes; vi) se podrá decretar las pruebas que se estimen conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días; vii) expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio, cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto; viii) vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el magistrado ponente registrará el proyecto de sentencia, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de remitido el proceso al despacho; y ix) la sala plena de la respectiva corporación proferirá la sentencia dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.

### **Medidas transitorias adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo de Estado, por motivos de salubridad pública**

16. Vistos los acuerdos: i) PCSJA20-11517 de 15 de marzo de 2020<sup>17</sup>; ii) PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020<sup>18</sup>; iii) PCSJA20-11526 de 22 de marzo de 2020<sup>19</sup>; iv) PCSJA20-11529 25 de marzo de 2020<sup>20</sup>; v) PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020<sup>21</sup>; vi) PCSJA20-11546 de 25 de abril de 2020<sup>22</sup>; vii) PCSJA20-11549 de 7 de mayo de 2020<sup>23</sup>, y viii) PCSJA20-11556 de 22 de mayo de 2020,

<sup>17</sup> “[...] Por el cual se adoptan medidas transitorias por motivos de salubridad pública [...]”.

<sup>18</sup> “[...] Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518 y PCSJA20-11519 del mes de marzo del año 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública [...]”.

<sup>19</sup> “[...] Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante el Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública [...]”.

<sup>20</sup> “[...] Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos [...]”.

<sup>21</sup> “[...] Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública [...]”.

<sup>22</sup> “[...] Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor [...]”.

<sup>23</sup> “Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”.



“*[p]or medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor*”, en especial, sus artículos 1 y 5: expedidos por la Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura.

17. Vistos: i) la Circular núm. 003 de 16 de marzo de 2020<sup>24</sup>, expedida por el Presidente del Consejo de Estado, relacionada con la suspensión de términos judiciales por las actuales circunstancias de salubridad pública, en la que se ordenó: “*[...] una vez suspendidos los términos judiciales y administrativos, se procederá al cierre temporal de las instalaciones del Consejo de Estado [...]*”; y, en especial, ii) la Circular núm. 004 de 23 de marzo de 2020, expedida por el Presidente del Consejo de Estado, por medio de la cual se dispuso lo siguiente:

*“[...] Con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional declaró, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el Covid-19, por el término de 30 días.*

*Con base en ese decreto legislativo, las autoridades del orden nacional, entre otras, han venido adoptando medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa, las cuales, por disposición del artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tendrán un control inmediato de legalidad que es ejercido por el Consejo de Estado.*

*Los actos administrativos que expidan tales autoridades deberán ser enviados al Consejo de Estado dentro de las cuarenta y ocho (48) siguientes a su expedición, pues, de no ser remitidos en ese lapso, se procederá a asumir su conocimiento de oficio, tal y como lo prevé esa misma disposición legal.*

*Para efectos del envío de los actos administrativos de carácter general y demás documentos soporte de los mismos, se ha habilitado el siguiente correo electrónico: [secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co](mailto:secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co).*

*En cuanto al trámite, sustanciación y resolución del control inmediato de legalidad, se observarán las reglas previstas en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con la salvedad de que **las actuaciones judiciales se surtirán a través de medios electrónicos que garanticen el principio de publicidad y el debido proceso [...]**” (Destacado fuera de texto).*

<sup>24</sup> El Presidente del Consejo de Estado, mediante las Circulares 002 de 12 de marzo y 003 de 16 de marzo de 2020, implementó unas medidas de protección por razones de salud pública y suspendió los términos en los asuntos judiciales y administrativos de conocimiento de esta Corporación.





18. Visto el artículo 186 de la Ley 1437, sobre la utilización de medios electrónicos, que dispone: “[...] [t]odas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en 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, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio [...]”.

19. De conformidad con las normas, acuerdos y circulares citados *supra*, este Despacho considera que: i) los términos judiciales no están suspendidos para los asuntos relacionados con el medio de control inmediato de legalidad; ii) las actuaciones judiciales en este tipo de asuntos se surtirán por medios electrónicos que garanticen el principio de publicidad y los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso; y iii) las intervenciones, los conceptos, los antecedentes administrativos, las pruebas, las comunicaciones y demás documentos que se dirijan al Despacho sustanciador con destino al expediente del proceso de la referencia, mediante mensaje de datos, deberán ser enviados al siguiente buzón electrónico “[...] [secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co](mailto:secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co) [...]”.

### **Análisis del caso concreto**

20. Vistos las normas, acuerdos y circulares indicados en los acápites desarrollados *supra* de competencia, de los marcos normativos y características del medio de control inmediato de legalidad y su procedimiento; y atendiendo al reparto realizado entre los magistrados que integran la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación: este Despacho es competente para sustanciar el proceso de la referencia.

21. Ahora bien, conforme se indicó en acápite *supra* de esta providencia, la procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad está determinada por los siguientes supuestos fácticos: i) se trate de una medida de carácter general; ii) dictada en ejercicio de la función administrativa; y iii) en desarrollo de un decreto



legislativo expedido durante los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política.

22. En ese orden de ideas, este Despacho procederá a determinar si la Resolución núm. 0609 de 31 de marzo de 2020, “[...] *Por la cual se adopta el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020 y se dictan unas disposiciones [...]*”, expedida por la Directora General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA, se subsume dentro de los supuestos fácticos indicados *supra* y, en consecuencia, es susceptible del control inmediato de legalidad.

23. En **primer orden**, este Despacho considera que la Resolución es una medida de carácter general toda vez que sus supuestos son objetivos, impersonales y abstractos, comoquiera que dispuso: i) continuar con la suspensión de términos, salvo las actuaciones y trámites que allí se relacionan; ii) realizar la notificaciones o comunicación de los actos administrativos por medios electrónicos; iii) la ampliación de los términos para contestar las peticiones, de conformidad con lo previsto en el Decreto 491 de 2020; y iv) adoptar en su integridad lo dispuesto en el Decreto mencionado *supra*: lo que implica que las medidas están dirigidas a una pluralidad indeterminada de personas.

24. En **segundo orden**, atendiendo a que la Directora General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA expidió la Resolución con fundamento en las “[...] *facultades legales, estatutarias, y en especial lo consagrado en [el] Decreto 491 del 29 de marzo de 2020 y demás normas concordantes [...]*” (Destacado fuera de texto), este Despacho considera que el acto se expidió en ejercicio de la función administrativa.

25. En **tercer orden**, la Resolución indicada *supra*:

25.1. Por un lado, el acto administrativo, como se indicó *supra*, además de fundamentarse en el Decreto 491 de 29 de marzo de 2020, invocó en la parte de considerandos, entre otras disposiciones, las siguientes:

*“[...] Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente*



por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

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

Que mediante el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020** se declaró por parte del señor Presidente de la Republica el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

Que mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 el señor Presidente de la Republica imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID19 y el mantenimiento del orden público.

Que el Ministerio de Justicia y del Derecho, profiere el **Decreto Legislativo No 491 del 28 de marzo de 2020** “Por (sic) 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”.

[...]

Que se hace necesario adoptar las recientes disposiciones e impartir una serie de lineamientos, contenidos en el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, del Ministerio de Justicia y del Derecho, para dar cumplimiento al funcionamiento de la Corporación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Por lo anteriormente expuesto [...]” (Destacado fuera de texto).

25.2. Y, por el otro, en su parte resolutive, dispuso lo siguiente:

**“[...] ARTÍCULO PRIMERO: Adopción - Adoptar los lineamientos dados por el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, del Ministerio de Justicia y del Derecho.**

**ARTÍCULO SEGUNDO: Suspensión de términos - En cuanto a los tramites, procesos y recursos administrativos, sujetos a términos de la Corporación, continúan suspendidos todos como se esbozó en la Resolución 0574 de marzo 17 de 2020 y 0601 de 2020.**



**ARTÍCULO TERCERO: Excepciones a la suspensión de términos** - En aras de no afectar la continuidad y la prestación del servicio se exceptúan las siguientes actuaciones y trámites administrativos:

3.1.- Los procesos que establece el Decreto 465 del 23 de marzo de 2020, proferido por el Gobierno Nacional.

3.2.- Las solicitudes de permisos, autorizaciones y conceptos, que se presenten ante la Corporación, durante el término de duración de la emergencia sanitaria declarada en todo el territorio nacional con ocasión de COVID-19, las cuales se harán a través de los medios virtuales dispuestos por la Corporación, deberán cumplir con los requisitos previstos en las normas vigentes y anexar en medio magnético la documentación exigida. Será necesario la indicación del correo electrónico para efectos de notificaciones y/o comunicaciones.

Las dependencias competentes para realizar el trámite verificarán si la solicitud cumple con los requisitos y documentación requerida y procederán a emitir el respectivo acto administrativo y evaluarán si el trámite puede continuarse sin necesidad de realizar visita técnica.

De no ser viable continuar el trámite por ser necesario realizar visita técnica, la Subdirección de Calidad Ambiental deberá emitir la debida justificación motivada, la cual servirá de base para que la Oficina Asesora Jurídica, profiera el respectivo auto que suspenda los términos del proceso hasta tanto se supere la emergencia sanitaria. En todo caso, los términos se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

**Parágrafo:** Cuando el trámite exija la presentación de documentos en original, los mismos deberán allegarse al expediente o trámite respectivo, dentro del mes siguiente a la fecha en que termine la emergencia sanitaria a que hace referencia el presente artículo.

3.3.- Trámites ambientales en curso, tales como licencias, permisos, autorizaciones o conceptos que no se requiera practicar visita técnica. Si el trámite requiere visita y la misma ya se hubiere practicado, el trámite no será objeto de suspensión. Los informes técnicos derivados de visitas realizadas que no se hubieren radicado en la Oficina Asesora Jurídica, se deberán hacer al correo electrónico que disponga esta dependencia.

En todo caso las actuaciones descritas en el presente numeral que se encuentren surtiendo los recursos administrativos de que trata la Ley 1437 de 2011, continuaran suspendidas hasta el término de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional.

3.4.- El control y seguimiento ambiental a los permisos, autorizaciones y conceptos según corresponda, se realizará únicamente por la modalidad documental.

3.5.- Si se presentan contingencias ambientales de las previstas en el artículo 2.2.2.3.9.3 del Decreto 1076 de 2015, las dependencias competentes podrán realizar visitas técnicas de verificación, cuando de acuerdo con su criterio técnico se requiera, por corresponder a situaciones de riesgo. En todo caso la visita deberá ser autorizada por el Subdirector o Director Territorial respectivo,



*aplicando los protocolos de seguridad para prevenir el contagio del Coronavirus - Covid19*

*3.6.- Los procesos sancionatorios respecto de los cuales en su trámite antes del 17 de marzo de 2020 se hayan practicado en su totalidad las pruebas decretadas y las mismas se hubieren incorporado al expediente.*

*3.7.- La indagación, apertura e imposición de medidas preventivas de procesos sancionatorios relativos a las actuaciones en contra de la fauna silvestre, flora o grave afectación al medio ambiente, que requieran intervención de la Corporación.*

**Parágrafo.-** *Si se llegare a requerir visita de funcionarios de la Corporación para verificar los hechos o hacer el acompañamiento respectivo, se deberá justificar por el Subdirector de Calidad Ambiental dicha visita, empleando para ello las medidas necesarias para la protección y prevención del contagio del coronavirus Covid 19, del personal y su entorno.*

*3.8.- Los trámites administrativos que permiten el funcionamiento de la Corporación, relacionados entre otros con los procesos de planificación interna, recaudos, facturación, pagos, expedición de certificaciones, cierres contables, novedades de nómina, reconocimientos de derechos salariales y prestacionales, trámites de evaluación del desempeño, planes de bienestar, programas de capacitaciones, entre otros, deberán realizarse a través de trabajo no presencial utilizando para ellos los medios tecnológicos y virtuales que se tengan dispuestos para ello.*

*3.9.- Los registros, reportes e informes ambientales que deban presentar los usuarios de la Corporación, deberán ser presentados en medio magnético con sus respectivos anexos, a través de los correos habilitados para tal fin, los cuales continuarán publicados en los medios oficiales de que dispone la entidad, incluida la página web.*

**3.10.- Los procesos precontractuales y contractuales se continuarán adelantando a través de la plataforma SECOP II y por medios virtuales. Las actuaciones deberán estar enmarcadas dentro de los principios de la Contratación Estatal y se tomarán los lineamientos del Decreto N° 440 del 20 de marzo de 2020 y Decreto 491 del 29 de marzo de 2020, garantizando el acceso a la información de los procesos de selección publicados.**

*3.11.- Las actuaciones en procesos judiciales y procesos de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación en que sea parte la Cortolima. Para tal fin la Corporación estará supeditada a los pronunciamientos del Consejo Superior de la Judicatura y demás entidades competentes. En caso de requerir visita por parte de personal vinculado a la Corporación para dar cumplimiento a un fallo judicial o que la misma sirva de soporte dentro de un proceso judicial, se deberá informar a través de la Oficina Asesora Jurídica al Despacho correspondiente, sobre la imposibilidad de efectuar la visita, por las razones de aislamiento y protección establecidas. La Corporación continuará con las políticas de prevención del daño antijurídico y la defensa de sus intereses.*

*3.12.- Las demás excepciones consagradas en la Resolución 601 del 24 de marzo de 2020 y las normas que así lo dispongan.*

**ARTÍCULO CUARTO: Notificaciones y Comunicaciones** - *Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de*



Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, por la cual se mantendrán activos los correos electrónicos relacionados en la Resolución 601 del 24 de marzo de 2020, en su artículo segundo: [ventanilla@cortolima.gov.co](mailto:ventanilla@cortolima.gov.co), [cortolima@cortolima.gov.co](mailto:cortolima@cortolima.gov.co), [notificacion.judicial@cortolima.gov.co](mailto:notificacion.judicial@cortolima.gov.co)

Se deberá continuar y mantener publicado en la página web de la Corporación [www.cortolima.gov.co](http://www.cortolima.gov.co) los correos antes mencionados, mientras se mantenga la emergencia sanitaria y el aislamiento obligatorio decretado por el Gobierno Nacional.

**ARTÍCULO QUINTO: Términos de Peticiones** - Los términos para dar contestación a las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, conforme lo establece el Decreto 491 de 2020, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción. (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo. En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

**Parágrafo.-** La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.

**ARTÍCULO SEXTO: Ejecución de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión** - Se deberá de continuar con el cumplimiento de las actividades y obligaciones contractuales por parte de los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, mediante actividades relacionadas con su objeto contractual en casa y haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, los cuales seguirán percibiendo el valor de los honorarios durante el período de aislamiento preventivo obligatorio, previa verificación por parte del supervisor de la cotización al Sistema General de Seguridad Social. Esto sin perjuicio de que una vez superados los hechos que dieron lugar a la Emergencia Sanitaria cumplan con su objeto y obligaciones en los términos pactados en sus contratos.

**Parágrafo:** Los Supervisores podrán reasignar actividades a los Contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, para que estas sean cumplidas desde sus casas, sin modificar ni afectar el objeto contractual y solo mientras dure la Emergencia Sanitaria.



**ARTÍCULO SÉPTIMO: Reporte a la ARL-** La Subdirección Administrativa y Financiera deberá reportar a las Administradoras de Riesgos Laborales la lista del personal de planta, judicantes, Pasantes y Contratistas que durante el período de emergencia sanitaria y aislamiento preventivo obligatorio presten sus servicios a través del trabajo en casa.

**ARTÍCULO OCTAVO: Garantías para el trabajo en casa** - La Subdirección de Planeación y Gestión Tecnológica y la Subdirección Administrativa y Financiera de acuerdo a sus competencias, deberán brindar el apoyo necesario para el desarrollo del trabajo en casa de Funcionarios, Pasantes, Judicantes y Contratistas, mientras dure la emergencia sanitaria Decretada por el Gobierno Nacional.

**ARTÍCULO NOVENO: Continuidad del aislamiento preventivo** – Salvo que se disponga norma en contrario, relacionada con la emergencia sanitaria y el aislamiento ordenado por el Gobierno Nacional, la Corporación continuara con el trabajo en casa y la utilización de medios virtuales para ello.

**Parágrafo:** Los Subdirectores, Directores Territoriales y Jefes de Oficina, podrán en el marco de las excepciones al aislamiento y posibilidades de movilidad establecidas por el Gobierno Nacional y las Administraciones Departamental y Municipal, autorizar el ingreso a las oficinas, con el fin de acceder a la información necesaria para el trabajo desde casa. En todo caso se tomaran las medidas de seguridad sanitarias al respecto, sin que se ponga en riesgo de contagio al personal vinculado a la Corporación y su entorno.

**ARTÍCULO DÉCIMO: Generalidades** - Los aspectos no incorporados en el presente acto administrativo, relativos al Decreto 491 del 29 de marzo de 2020, se adoptarán en su integridad [...]” (Destacado fuera de texto).

25.3. En este sentido, el Despacho considera que la Resolución se expidió “[...] como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción [...]”, comoquiera que: i) se fundamentó en el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020; ii) invocó el Decreto 491 de 2020; y iii) en su parte resolutive se adoptan medidas que se enmarcan dentro de los decretos 440 de 20 de marzo de 2020 y 491 de 2020.

26. **En ese orden de ideas**, este Despacho considera que la Resolución núm. 609 de 31 de marzo de 2020 es una medida general expedida por una autoridad del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción indicado *supra*; en consecuencia, este Despacho es competente para avocar su conocimiento, en el marco del medio de control inmediato de legalidad, y resolver lo que en derecho corresponda.



### ***Sobre las órdenes a impartir***

27. Vistos los artículos 185, 186, 197 y 199 de la Ley 1437, sobre el trámite del control inmediato de legalidad de actos, actuaciones a través de medios electrónicos, dirección electrónica para efectos de notificaciones y sobre la vinculación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

28. Considerando que el acto administrativo es susceptible de control inmediato de legalidad, conforme se indicó *supra*, este Despacho **avocará** el conocimiento del presente asunto y, en este sentido, dispondrá:

- a) **NOTIFICAR** esta providencia, por conducto de la Secretaría General del Consejo de Estado, a la Directora General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA, en la forma establecida en los artículos 185, 186, 197 y 199 de la Ley 1437.
- b) **ADVERTIR** a quien debe ser notificado en cumplimiento de la orden impartida en el literal anterior que, dentro del término de diez (10) días, si lo estima pertinente, podrá presentar por escrito su intervención sobre la legalidad de la Resolución núm. 609 de 31 de marzo de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 185 y 186 de la Ley 1437.
- c) **ORDENAR** a la Secretaría General de esta Corporación que fije en la secretaría un aviso informando sobre la existencia del presente proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Resolución núm. 609 de 31 de marzo de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 185 y 186 de la Ley 1437.
- d) **ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, que se publique el aviso referido en el literal anterior, en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de la Rama Judicial, de conformidad con lo establecido en los artículos 185 y 186 de la Ley 1437.





- e) **ORDENAR** a la Directora General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA, que publique esta providencia de **manera inmediata**, por el término de diez (10) días, en el sitio web oficial de la entidad, con el objeto de informar a la comunidad, en general, sobre la iniciación de la presente actuación judicial. La Directora General deberá remitir al Despacho sustanciador, dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación de esta providencia, prueba de la publicación ordenada.
- f) **INVITAR** al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente para que, dentro del término de diez (10) días, si lo estiman pertinente, presenten por escrito su concepto sobre el contenido de la Resolución núm. 609 de 31 de marzo de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 185 y 186 de la Ley 1437; y, en ese sentido, **COMUNICAR** la invitación, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, de conformidad con las normas indicadas *supra*.
- g) **NOTIFICAR** esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministerio Público, o a quien se haya delegado para tal efecto, de conformidad con lo establecido en el numeral 5.º del artículo 185 de la Ley 1437.
- h) **NOTIFICAR** esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, o a quien se haya delegado para tal efecto, al buzón electrónico determinado para recibir notificaciones judiciales.
- i) **REQUERIR** a la Directora General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA, para que, dentro del término de cinco (5) días, allegue el expediente administrativo que contenga todos los antecedentes de la Resolución núm. 609 de 31 de marzo de 2020, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4.º del artículo 185 de la Ley 1437.



- j) **INFORMAR**, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, que las intervenciones, los conceptos, los antecedentes administrativos, las pruebas, las comunicaciones y demás documentos que se dirijan al Despacho sustanciador con destino al proceso de la referencia, mediante mensaje de datos, deberán ser enviados al siguiente buzón electrónico “[...] [secgeneral@consejodeestado.ramajudicial.gov.co](mailto:secgeneral@consejodeestado.ramajudicial.gov.co) [...]”.

29. Una vez surtidas las actuaciones indicadas *supra*, en la oportunidad procesal correspondiente, se decidirá sobre el decreto de pruebas que se estime conducentes y el traslado del asunto al Ministerio Público, para que rinda concepto.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en Sala Unitaria,**

### III. RESUELVE:

**PRIMERO: AVOCAR** el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución núm. 609 de 31 de marzo de 2020, “[...] *Por la cual se adopta el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020 y se dictan unas disposiciones* [...]”, expedida por la Directora General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta providencia, por conducto de la Secretaría General del Consejo de Estado, a la Directora General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: ADVERTIR** a quien debe ser notificado en cumplimiento del ordinal segundo de este auto, que, dentro del término de diez (10) días, si lo estima pertinente, podrá presentar por escrito su intervención sobre la legalidad de la Resolución núm. 609 de 31 de marzo de 2020, atendiendo lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO: ORDENAR** a la Secretaría General de esta Corporación que fije en la secretaría un aviso, informando sobre la existencia del presente proceso, por el



término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Resolución núm. 609 de 31 de marzo de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**QUINTO: ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, que se publique el aviso referido en el ordinal anterior, en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de la Rama Judicial, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEXTO: ORDENAR** a la Directora General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA, que publique esta providencia de **manera inmediata**, por el término de diez (10) días, en el sitio web oficial de la entidad, con el objeto de informar a la comunidad, en general, sobre la iniciación de la presente actuación judicial. La Directora General deberá remitir al Despacho sustanciador, dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación de esta providencia, prueba de la publicación ordenada.

**SÉPTIMO: INVITAR** al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente para que, dentro del término de diez (10) días, si lo estiman pertinente, presenten por escrito su concepto sobre el contenido de la Resolución núm. 609 de 31 de marzo de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 185 y 186 de la Ley 1437; y, en ese sentido, **COMUNICAR** la invitación, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**OCTAVO: NOTIFICAR** esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministerio Público, o a quien se haya delegado para tal efecto, de conformidad con lo establecido en el numeral 5.º del artículo 185 de la Ley 1437.

**NOVENO: NOTIFICAR** esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, o a quien se haya delegado para tal efecto, al buzón electrónico



determinado para recibir notificaciones judiciales, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**DÉCIMO: REQUERIR** a la Directora General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA, para que, dentro del término de cinco (5) días, allegue el expediente administrativo que contenga todos los antecedentes de la Resolución núm. 609 de 31 de marzo de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**DÉCIMO PRIMERO: INFORMAR**, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, que las intervenciones, los conceptos, los antecedentes administrativos, las pruebas, las comunicaciones y demás documentos que se dirijan al Despacho sustanciador con destino al expediente del proceso de la referencia, mediante mensaje de datos, deberán ser enviados al siguiente buzón electrónico: [secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co](mailto:secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co)

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado