



**CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN Nro. 13**

CONSEJERO PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, catorce (14) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Referencia Control inmediato de legalidad
Radicación 11001-03-15-000-2020-03485-00 (5508)
Acto controlado Resolución Nro. 167 del 26 de junio de 2020, expedida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA-

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Como no existe causal de nulidad procesal que invalide lo actuado, la Sala Especial de Decisión Nro. 13 procede a dictar sentencia en el asunto de la referencia.

ANTECEDENTES

1. Acto objeto de control judicial

La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico - CDA- expidió la Resolución Nro. 167 del 26 de junio de 2020, cuyo control inmediato de legalidad corresponde ejercer a esta Sala Especial de Decisión. El acto es del siguiente tenor:

RESOLUCIÓN N° 167 DE 2020

(26 DE JUNIO DE 2020)

“Por medio de la cual se deja sin efectos la Resolución No.119 del 13 de abril de 2020, se reanudan términos, se restablecen servicios presenciales y se toman otras determinaciones en atención a la contingencia generada por el COVID-19”

La Directora General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico CDA, En uso de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, en particular por las conferidas por el artículo 29 de la Ley 99 de 1993 y

CONSIDERANDO:

Conforme a lo establecido en el artículo 34 de la Ley 99 de 1993, la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonía -CDA, además de las funciones propias de las Corporaciones Autónomas Regionales, tendrá como encargo principal promover el conocimiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente de la región del Norte y Oriente Amazónico y su utilización; ejercer actividades de promoción de investigación científica y de transferencia de tecnología; dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuadas del territorio; fomentar la integración de las comunidades tradicionales que habitan la región y de sus métodos ancestrales de aprovechamiento de la naturaleza al proceso de conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos, y de propiciar con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas, para la utilización y conservación de los recursos de la Amazonía colombiana.



Que el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 establece las funciones de las Corporaciones Autónomas regionales y las de desarrollo sostenible entre las cuales se establecen entre otras las siguientes:

“(…)

9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

10) Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir restringir o regular la fabricación, distribución, uso disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites, restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente.

11) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.

12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

14) Ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y otras autoridades de policía, con conformidad con la ley y los reglamentos; y expedir los permisos, licencias y salvoconductos para la movilización de recursos naturales renovables;

17) Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados;”

Que el numeral 1º del artículo 29 de la Ley 99 de 1993 establece que corresponde conforme a sus atribuciones a los Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y a las de Desarrollo Sostenible: “1. Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad y ejercer su representación legal;”

Que el Ministerio de Salud de Colombia a través de la Resolución No. 385 de 12 de marzo, LA EMERGENCIA SANITARIA dentro del territorio nacional y se tomaron otras disposiciones;

Que el presidente de la República invocando el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, declaró el estado de emergencia económica y social mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos;

Que mediante el Decreto 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de la República;

Que mediante el Decreto Legislativo 439 del 20 de marzo de 2020, se suspendió el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano de pasajeros provenientes del exterior por vía aérea, por el término de treinta (30) días calendario a partir



de las 00:00 horas del lunes 23 de marzo de 2020, permitiendo únicamente el desembarque en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes de la carga de empresas que transporten carga aérea.

Que, en virtud al estado de emergencia, se expidió el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 mediante el cual se busca garantizar la prestación de los servicios y el ejercicio de la función pública del Estado colombiano, sin afectar los servicios estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y sin poner en riesgo la salud y la vida de los servidores estatales.

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 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;

Que mediante Decreto 531 del 8 de abril de 2020 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 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020;

Que mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020 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 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020;

Que el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó mediante Resolución 666 del 24 de abril de 2020 el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y efectuar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, aplicable para todas las actividades económicas sociales **y todos los sectores de la administración pública**, con excepción del Sector Salud y sin perjuicio de las especificidades propias de los protocolos que se estimen pertinentes para cada sector.

Que la Resolución 666 de 24 de abril de 2020 señala que las medidas aplican tanto a trabajadores y contratistas de prestación de servicios, señalando, igualmente, que cada sector, empresa o entidad deberán, con el apoyo de sus administradoras de riesgos laborales, efectuar las adaptaciones correspondientes a su actividad, definiendo las diferentes estrategias que garanticen un distanciamiento social y adecuados procesos de higiene y protección en el trabajo.

Que en la citada Resolución 666 del 24 de abril de 2020 señala entre las obligaciones para el empleador, las siguientes: “3.1.1. Adoptar, adaptar e implementarlas normas contenidas en esta Resolución. 3.1.2. Capacitar a sus trabajadores y contratistas vinculados mediante contrato de prestación de servicios o de obra las medidas indicadas en este protocolo.3.1.3. Implementar las acciones que permitan garantizar la continuidad de las actividades y la protección integral de los trabajadores, contratistas vinculados mediante contrato de prestación de servicios o de obra, y demás personas que estén presentes en las instalaciones o lugares de trabajo. 3.1.4. Adoptar medidas de control administrativo para la reducción de la exposición, tales como la flexibilización de turnos y horarios de trabajo, **así como propiciar el trabajo remoto o trabajo en casa**. 3.1.5. Reportar a la EPS y a la ARL correspondiente los casos sospechosos y confirmados de COVID-19. 3.1.6. Incorporar en los canales oficiales de comunicación y puntos de atención establecidos la información relacionada con la prevención, propagación y atención del COVID-19 con el fin de darla a conocer a sus trabajadores, contratistas vinculados mediante contrato de prestación de servicios o de obra y comunidad en general.3.1.7. Apoyarse en la ARL en materia de identificación, valoración del riesgo y en conjunto con las EPS en lo relacionado con las actividades de promoción de la salud y prevención de la enfermedad. 3.1.8. Solicitar la asistencia y asesoría técnica de la ARL para verificar medidas y acciones adoptadas a sus diferentes actividades. 3.1.9. Proveer a los empleados los elementos de protección personal que deban utilizarse para el cumplimiento de las actividades laborales que desarrolle para el empleador. 3.1.10. Promover ante sus trabajadores y contratistas, que tengan celulares inteligentes el uso de la aplicación CoronApp para registrar en ella su estado de salud...”

Que la citada Resolución 666 de 2020, consagra dentro de las obligaciones para el servidor o contratista, las siguientes: “3.2.1. Cumplir los protocolos de bioseguridad adoptados y adaptados por el empleador o contratante durante el tiempo que permanezca en las instalaciones de su empresa o lugar de trabajo y en el ejercicio de las labores que esta le



designe. 3.2.2. Reportar al empleador o contratante cualquier caso de contagio que se llegase a presentar en su lugar de trabajo o su familia, para que se adopten las medidas correspondientes. 3.2.3. Adoptar las medidas de cuidado de su salud y reportar al empleador o contratante las alteraciones de su estado de salud, especialmente relacionados con síntomas de enfermedad respiratoria y reportar en CoronApp.”

Que el Decreto 614 del 30 de abril del 2020 señaló que los canales oficiales de atención telefónica y móvil durante las emergencias sanitarias, son: i) la aplicación tecnológica oficial en el territorio nacional, “CoronApp Colombia” (CoronApp), la cual permite a los habitantes del territorio nacional, de manera gratuita (zero rating), tener acceso a información actualizada y veraz sobre emergencias sanitarias, su evolución en el país y alertas de prevención, así como reportar, a través de terminales móviles, un autodiagnóstico de su estado de salud; y ii) la línea oficial de atención telefónica 192, la cual permite a los habitantes del territorio nacional tener acceso a información actualizada sobre emergencias sanitarias, su evolución en el país, así como reportar un autodiagnóstico de su estado de salud.

Que mediante el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 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 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, prorrogado por el Decreto 689 del 22 de mayo de 2020 hasta las doce de la noche (12:00 pm) del 31 de mayo de 2020:

Que la directiva presidencial No 03 de 22 de mayo de 2020, determina directrices para el AISLAMIENTO INTELIGENTE Y PRODUCTIVO – TRABAJO EN CASA SERVIDORES PÚBLICOS Y CONTRATISTAS DE PRESENTACIÓN DE SERVICIOS Y APOYO A LA GESTIÓN, precisando, entre otras cosas:

“(…) Por lo expuesto, solicito a todos los representantes legales de las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional, priorizar e implementar el Trabajo en Casa con todos los servidores y contratistas de la entidad cuyas labores puedan ser desarrolladas por fuera de las instalaciones físicas de la oficina, mientras se encuentre vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social por causa del Coronavirus COVID-19, para lo cual resultan igualmente pertinentes las directivas impartidas mediante la Directiva Presidencial 02 del 12 de marzo de 2020.

En este orden, durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social que se extenderá hasta el mes de agosto del presente año, las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional procurarán prestar sus servicios presenciales hasta con un 20% de sus servidores y contratistas, de tal manera que el 80% restante deberá realizar trabajo, sin que se afecte la prestación de los servicios y el cumplimiento de funciones públicas.

Durante el período de aislamiento preventivo inteligente, las entidades deberán dar cumplimiento estricto a los protocolos de bioseguridad, implementar acciones para el bienestar de los servidores y contratistas y adoptar horarios flexibles para quienes cumplan funciones o actividades presenciales en los términos antes señalados, que permitan garantizar la prestación del servicio y ante todo, preservar la vida y la salud en conexidad con la vida.

En igual medida, exhorto (sic) a las demás ramas del poder público, a los entes autónomos, a los organismos de control y vigilancia y a las entidades territoriales a adoptar las medidas que permitan priorizar el trabajo en casa, tal como lo señala el Protocolo General de Bioseguridad para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, adoptado mediante la Resolución 666 del 24 de abril de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social”.

Que median (sic) el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 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 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 1 de julio de 2020.

Que el artículo 6 del Decreto 749 de 2020, se refirió al teletrabajo y trabajo en casa así: “Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares”.



Que mediante circular No. 9 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible del 19 de abril de 2020 se efectúan recomendaciones para Corporaciones ambientales, en cuanto a la aplicación del Decreto 491 de 2020 en los trámites administrativos a cargo de las autoridades ambientales del Sistema Nacional Ambiental y atención de las peticiones, quejas, reclamos, denuncias y solicitudes de información (PQRDS), relacionados con políticas y aplicación de la normatividad ambiental.

Que adicionalmente es necesario atender los lineamientos mínimos a implementar en promoción y prevención establecidas mediante la Circular Externa 17 de 2020 y las acciones de contención y prevención establecida en la Circular Conjunta 18 de 2020 del Ministerio de trabajo.

Que la Corporación expidió la resolución No. 119 del 13 de abril de 2020 mediante la cual se establecieron protocolos en cuanto a la suspensión de términos para los procesos administrativos ambientales, sancionatorios ambientales, jurisdicción coactiva, disciplinarios y demás actuaciones administrativas; uso de canales virtuales; trámites virtuales y presenciales, teletrabajo, atención presencial; control y seguimiento ambiental; ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias; atención de peticiones, quejas y reclamos y otras disposiciones.

Que la Corporación expidió la resolución 141 del 12 de mayo de 2020 “Por medio de la cual se dictan medidas para implementar en la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico – CDA las medidas de bioseguridad para mitigar y controlar la pandemia del Coronavirus CIVUD-19, adoptadas en la Resolución 666 del 24 de abril del 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social”

Que la emergencia sanitaria por causa de la presencia del virus COVID-19 constituye un hecho de fuerza mayor, exterior, irresistible e imprevisible, por lo cual es deber de la administración adoptar las medidas transitorias que garanticen la seguridad de la salud de los servidores, la protección de los ciudadanos, así como el respeto por la seguridad jurídica y el debido proceso de los usuarios e interesados en las actuaciones de la Corporación CDA para lo cual ante la reapertura gradual de los sectores económicos

Que en los municipios de Mitú y San José del Guaviare donde existen seccionales de la Corporación en virtud del artículo 6 del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, se han expedido diferentes actos administrativos, en los cuales no establecen limitaciones para que se reactive la prestación de servicios presenciales en las sedes de la Corporación. Lo anterior, bajo el entendido que se deben cumplir los respectivos protocolos de bioseguridad, a través de la implementación de acciones tendientes a garantizar el bienestar de los servidores y contratistas y adoptando horarios flexibles para quienes cumplan funciones o actividades presenciales, que permitan garantizar la prestación del servicio.

Que actualmente la Corporación existen los presupuestos fácticos y jurídicos para reiniciar la prestación de algunos trámites administrativos suspendidos y se reactive la prestación de algunos servicios de manera presencial, con la finalidad de cumplir las funciones determinadas en la Constitución y la Ley.

En Mérito de lo anteriormente expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO – SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS. Levantar la suspensión de términos procesales en los trámites de los procesos administrativos ambientales, sancionatorios ambientales, jurisdicción coactiva, disciplinarios y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el cómputo de términos, en las diferentes dependencias de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico – CDA.

ARTÍCULO SEGUNDO – SUSPENSIÓN DE LA ATENCIÓN PRESENCIAL AL PÚBLICO. Se suspenderá la atención presencial al público mientras se mantenga la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social y en los actos administrativos expedidos para el efecto salvo las excepciones contempladas en este documento y demás disposiciones que para el efecto sean expedidas por la Corporación.

Parágrafo Primero: Cuando excepcionalmente para la continuación de un trámite administrativo, resulte necesaria la comparecencia personal del usuario, la dependencia a cargo del trámite, deberá citarlo a la sede física de la Corporación y sus seccionales en un horario determinado, y asegurarse del cumplimiento en todo momento de los protocolos de



bioseguridad adoptados por la entidad, tanto por el funcionario o contratista que atienda el usuario, como por este último.

Parágrafo Segundo: Podrá eventualmente prestarse atención presencial al público en las seccionales que la Corporación tiene en los municipios de Mitú y San José del Guaviare, cuando las necesidades del servicio así lo requieran, la cual, en todo caso, sería realizada bajo un estricto cumplimiento de los protocolos de bioseguridad y en horario flexible.

Parágrafo Tercero: Para la atención presencial al usuario y la revisión física de expedientes por parte del mismo o de su apoderado; en cumplimiento al protocolo y medidas de bioseguridad establecidas por la Corporación, previamente deberán solicitar cita al correo electrónico cda@cda.gov.co; no obstante, el usuario deberá cumplir con las medidas de distanciamiento social y utilización de los elementos de protección.

ARTÍCULO TERCERO – TRÁMITES VIRTUALES Y PRESENCIALES: En virtud a lo establecido en el Decreto 491 de 2020 y en consideración a que algunas actividades de la corporación requieren atención presencial y en algunas oportunidades desplazamientos y visitas técnicas in situ, se determinan los siguientes trámites y manera de atenderse, trátense de manera virtual o presencial.

Trámite	Tipo de recepción	Medio
Concesiones de agua superficial y/o Subterránea	Virtual	Ventanilla VITAL http://vital.anla.gov.co/VENTANILLASILPA/
Permisos de Vertimiento de Agua		
Licencias Ambientales		
Permisos de Emisiones Atmosféricas		
Permisos de Ocupación de Cauce		
Permisos de Aprovechamiento de árboles aislados		
Permisos de Recolección con fines de Estudio		
Quejas Ambientales	Correo electrónico	cda@cda.gov.co
Peticiones, quejas y reclamos de tipo administrativo		
Avales Ambientales		
Paz y salvos		
Certificaciones		
Se podrán realizar las visitas correspondientes a que hubiere lugar previa adopción de las medidas de protección y prevención en procura de evitar el contagio del coronavirus COVID-19.		
Procesos Sancionatorios	Se podrán realizar todas aquellas actuaciones que sean procedentes de manera virtual y presencial según el caso, conforme a lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 y los recientes Decretos Legislativos expedidos con ocasión de la emergencia sanitaria en razón del Coronavirus COVID-19, garantizando el debido proceso y ante todo conservando todos los protocolos de bioseguridad establecidos para el efecto.	
Atención a quejas ambientales sobre fauna silvestre	Deberán atenderse todos los protocolos de bioseguridad por quienes practiquen la visita, así como por los usuarios presentes en la misma; y verificar que no existan restricciones que impidan el ingreso a los funcionarios o contratistas de la Corporación donde ha de realizarse.	

PARÁGRAFO: Durante el período de emergencia sanitaria, respecto a los trámites precedentes, se atenderán las siguientes reglas:

Durante el citado período se realizarán, y programarán visitas, en los siguientes casos:

1. Situaciones urgentes o que de acuerdo con su gravedad e intensidad deban ser atendidas de manera prioritaria;
2. Las que se necesiten para dar trámite a las concesiones de agua superficial o subterránea presentadas por los municipios, o personas prestadoras de servicio público domiciliario de acueducto, destinadas a sistemas de acueductos urbanos y/o rurales, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 465 de fecha 23 de marzo de 2020, en el evento que sea necesaria su realización;



- 2.1. *Los términos previstos para el trámite de las referidas concesiones se reducirán en una tercera parte de los previstos;*
- 2.2. *Las concesiones aquí referidas podrán ser decididas con información actualizada de oferta y demanda del cuerpo de agua respecto del cual se solicita la concesión para la prestación esencial del servicio de acueducto, caso en el cual no se realizaría visita técnica.*
3. *Informar a la ciudadanía en general que mientras permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las solicitudes de concesión de aguas superficiales y subterráneas de los municipios, distritos o personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto, destinadas a sistemas de acueductos urbanos y/o rurales, las pueden realizar vía correo electrónico, cumpliendo con el lleno de requisitos descritos en la página web de la Corporación. En consecuencia, en lo atinente a trámites, dar cumplimiento a los requerimientos y/o obligaciones impuestas, obtención de información, solicitud de servicios, recursos de reposición, presentación de peticiones o reclamos, respecto a la administración del recurso hídrico, se habilitan los siguientes medios: cda@cda.gov.co*
4. *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, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.*
5. *Informar que, en aras de respetar las restricciones realizadas en marco de la emergencia sanitaria, y en el evento que sea necesario realizar la visita técnica para dar trámite a las solicitudes de concesión de aguas superficiales y subterráneas de los municipios, distritos o personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto, destinadas a sistemas de acueductos urbanos y/o rurales, esta deberá ser acompañada únicamente por un representante de los mismos, quien deberá tener pleno conocimiento de la ubicación del punto de captación y la operación del sistema.*
6. *Los funcionarios y contratistas de la Corporación, para la realización de la visita deberán acatar a cabalidad los protocolos de protección y prevención implementados por la entidad;*
7. *Informar a los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto que las concesiones de agua que le fueron otorgadas y que estén próximas a vencerse, o que se venzan durante la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, se entenderán prorrogadas de manera automática, y únicamente por el tiempo que dure la declaratoria de la emergencia, tal como lo prevé el artículo segundo del Decreto 465 de fecha 23 de marzo de 2020.*
8. *Los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto, a quienes se les haya vencido la concesión de agua, y estén interesados en hacer uso del recurso, deben solicitar la respectiva concesión, la cual se tramitará conforme a lo previsto en los numerales 1 a 6 del presente párrafo.*
9. *Informar que mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, los municipios, distritos o personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto, podrán adelantar sin permiso las actividades de prospección y exploración de las aguas subterráneas, destinadas a sistemas de acueductos urbanos y/o rurales, siempre que previamente se cuente con la información geoelectrónica del área de influencia del proyecto; y la misma allí sido remitida al correo electrónico cda@cda.gov.co, para el registro y aval previo de la Corporación del sitio a perforar, y su posterior control y seguimiento.*
10. *Realizada la prospección y exploración se deberá solicitar la correspondiente concesión aguas subterráneas, la cual se tramitará conforme a lo previsto en los numerales 1 al 6 del presente párrafo;*
11. *Advertir que cuando un permiso, concesión o autorización venza durante el término de vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y cuyo trámite de renovación no pueda ser realizado con ocasión de las medidas*



adoptadas para conjurarla, se entenderá prorrogado automáticamente hasta un mes (1) más contado a partir de la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

12. Superada la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social el titular del permiso, concesión, autorización o licencia, deberá realizar el trámite ordinario para su renovación.
13. Lo previsto en este numeral aplica para las concesiones descritas en el numeral quinto del presente artículo.

ARTÍCULO CUARTO – CANALES HABILITADOS: Como mecanismo de contingencia en relación con los impactos en la salud de personas que genera el COVID-19 coronavirus-, y conforme a la Directiva presidencial 02 del 12 de marzo de 2020 y circular externa 018 de 2020 expedida por los Ministerios de Salud, el de Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, además de las medidas de orden Nacional la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL NORTE Y EL ORIENTE AMAZÓNICO CDA”, se continuará con la suspensión del servicio presencial, en su defecto la atención a los usuarios será estrictamente virtual, en tal caso, seguirán estando habilitados los siguientes canales:

Sede Principal - Inírida	Línea Fija 5656351	cda@cda.gov.co contactenos@cda.gov.co
Dirección Seccional Guainía	3143717167	guainiacda@gmail.com seccional@cda.gov.co
Subsede San José Dirección Seccional Guaviare	311 513 88 04	quaviarecda1@gmail.com cdaguaviare@cda.gov.co
Subsede Mitú Dirección Seccional Vaupés	310 7780341	cdavaupes@gmail.com cdavaupes@cda.gov.co

PARÁGRAFO: Se conmina al usuario externo de la Corporación a hacer uso de los trámites en Línea a través del aplicativo Vital a través del link <http://vital.anla.gov.co/SILPA/TESTSILPA/Security/Login.aspx>, Nuestras redes sociales <https://www.facebook.com/CorporacionCDA>, <https://twitter.com/CorporacionCDA>, https://www.youtube.com/channel/UC1ucTMoQNuT0liQYII_eNNA Y (sic) Nuestra página web <https://cda.gov.co/>

ARTÍCULO QUINTO – TELETRABAJO: Por intermedio de la Subdirección Administrativa y Financiera –Oficina de Talento Humano, se articulará con los Subdirectores, Directores Seccionales y Jefes de oficina, para que realicen la coordinación interna con el personal a su cargo y se establezcan los procedimientos y tareas que se puedan realizar desde su lugar de residencia, es decir, mediante la modalidad de teletrabajo, debiéndose habilitar los correos personales y demás medios tecnológicos que se tengan para ello.

ARTÍCULO SEXTO – ATENCIÓN PRESENCIAL: Se habilitará la atención presencial, cuando no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en forma virtual. En estos, funcionarios y contratistas coordinaran (sic) con los jefes inmediatos o supervisores, según el caso, el suministro de elementos que garanticen las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial requerido.

ARTÍCULO SÉPTIMO – RESPONSABLE PROTOCOLOS DE BIOSEGURIDAD: La Subdirección Administrativa y Financiera será la dependencia que tendrá a su cargo la vigilancia del cumplimiento de los protocolos de bioseguridad de la Corporación, por parte de servidores públicos y contratistas, así como de los usuarios de la entidad.

Asimismo, tendrá a su cargo la socialización efectiva de los protocolos de bioseguridad a los servidores públicos y contratistas de la Corporación y deberá realizar el acompañamiento respectivo a las dependencias que requieran la asistencia de su personal a las oficinas.

ARTÍCULO OCTAVO – CONTROL Y SEGUIMIENTO AMBIENTAL: Se atenderá lo dispuesto en el numeral 2.3 de la circular No.9 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible del 19 de abril de 2020.

ARTÍCULO NOVENO – ATENCIÓN DE PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS Y SOLICITUDES AMBIENTALES: En relación con peticiones, quejas, reclamos y solicitudes ambientales que no constituyan trámite de permiso, concesión, autorización, licencia ambiental, o demás instrumentos de control ambiental, se adoptarán las siguientes medidas:



- a) *Que, en cumplimiento de las medidas adoptadas por la emergencia sanitaria, no habrá servicio presencial para la recepción de peticiones, quejas, reclamos y solicitudes ambientales.*
- b) *Que la radicación o presentación de peticiones, quejas, reclamos y solicitudes ambientales solo podrá realizarse de manera virtual por los medios dispuestos para ello.*
- c) *Que en toda petición, queja, reclamo y solicitud que se radique virtualmente, el peticionario o interesado deberá suministrar los datos de contacto y el correo electrónico a través del cual se le comunicará o notificará según corresponda la respuesta o decisión correspondiente.*
- d) *Que la respuesta a las peticiones, quejas, reclamos y solicitudes se realizara a través de los canales virtuales habilitados para ello.*
- e) *Se suspenderá provisionalmente los actos administrativos internos, en caso de existir respecto al derecho de petición, y adaptación de los términos previstos en el Decreto 491 de 2020, que modifica temporalmente los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así; i) salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción; ii) peticiones de documentos e información deberá resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción; iii) 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.*
- f) *En caso de que excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos señalados, se informará de esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado 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 inicialmente previsto.*

ARTÍCULO DÉCIMO – MEDIDAS FRENTE A LOS CONTRATISTAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS: *Para efectos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales a los contratistas en modalidad de prestación de servicios, así como garantizar su respectiva remuneración, en atención a lo dispuesto en el Decreto 491 de 2020 y recientemente el 537 de la misma anualidad, se precisa lo siguiente:*

- a) *Los contratistas bajo la tipología de prestación de servicios, deberán seguir cumpliendo con lo referente a los aportes al sistema de seguridad social conforme a la normatividad vigente;*
- b) *Los informes de actividades deberán ser presentados ante el supervisor para su aprobación a través de los canales virtuales;*
- c) *Los contratistas deberán informar oportunamente a su supervisor sobre la necesidad de efectuar actividades presenciales conforme a las excepciones contenidas en este documento y a su turno, este último deberá suministrarle los elementos que garanticen la salubridad y prevención de contagio del COVID-19, de lo cual deberá dejar evidencia. En el evento de entregarse elementos devolutivos a algún contratista, los mismos deberán allegarse previa descontaminación de estos.*
- d) *Se deberá concertar entre supervisor y contratista lo referente al cumplimiento de aquellas actividades que necesariamente se deben realizar de manera presencial, a efectos de ampliarse el término del contrato para su cumplimiento, sin que ello implique una remuneración adicional, ni que afecte el pago de los honorarios ya establecidos en el acuerdo de partes.*
- e) *Se hará uso de los canales virtuales para conservar una adecuada comunicación entre supervisor y contratista a efectos de verificar el cumplimiento de las actividades que puede efectuar en modalidad de teletrabajo.*

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO – MEDIDAS COMPLEMENTARIAS: *En lo no contemplado en este documento, se tomarán en consideración las recomendaciones dadas en la circular No. 9 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible del 19 de abril de 2020; Circular Externa 17 de 2020 y las acciones de contención y prevención establecida en la Circular Conjunta 18 de 2020 del Ministerio de Trabajo, Decretos presidenciales y todas aquellas instrucciones que a bien se expidan para la correcta prestación de los servicios a cargo de la corporación.*



ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: El presente acto administrativo está sujeto a las normas que expida el Gobierno Nacional y que pudieran modificar el contenido de este. Entiéndase aplicado de forma automática de ser el caso, la ampliación o finalización del término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución No. 385 de 2020 prorrogada por la Resolución No. 844 de 2020.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: Las disposiciones contempladas en la Resolución N° 141 del 12 de mayo de 2020, se modifican por las disposiciones contenidas en la presente resolución.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO – PUBLICIDAD: Publíquese este acto administrativo en la página web de la Corporación.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO – VIGENCIA: Estas medidas rigen desde hoy y hasta el término de la emergencia sanitaria determinada por el Gobierno Nacional por causa del COVID-19.

ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO – DEROGATORIA: La presente resolución deja sin efectos la Resolución No. 119 de 2020 emanada de la Corporación para el desarrollo sostenible del Norte y el Oriente Amazónico CDA.

La presente se expide a los veintiséis (26) días del mes de junio de 2020

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

ELIZABETH BARBUDO DOMÍNGUEZ
Directora General

2. Intervención de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA-¹

La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico - CDA- remitió los antecedentes administrativos del acto controlado (i.e., comunicaciones internas del 16 y 25 de marzo de 2020, resoluciones Nro. 114 y 119 de 2020 proferidas por la corporación autónoma regional, y Decreto Nro. 067 del 9 de mayo de 2020 dictado por el Alcalde del municipio de Inírida).

3. Concepto del Ministerio Público²

El Procurador Sexto Delegado ante el Consejo de Estado solicitó que se declarara la legalidad del acto sometido a control por cumplir con los requisitos de forma y de fondo exigidos por la jurisprudencia.

Luego de señalar la competencia del Consejo de Estado para realizar el control inmediato de legalidad de la Resolución 167 del 26 de junio de 2020, consideró que el acto cumple con los requisitos de forma porque: (i) fue expedido por la Directora de la corporación autónoma regional en uso de sus facultades de dirección³ y, en particular, de las competencias establecidas para el efecto en los Decretos Legislativos 491 y 537, ambos de 2020; (ii) su promulgación tuvo lugar en el ámbito temporal del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado, por segunda vez, mediante el Decreto Nro. 637 del 6 de mayo de 2020, y (iii) se identificó con número, fecha, asunto, fundamento jurídico, al tiempo que fue suscrito por el ministro correspondiente.

¹ Intervención presentada ante la Secretaría General del Consejo de Estado a través de correo electrónico remitido el 28 de agosto de 2020. Índice 9 del SAMAI.

² Intervención presentada ante la Secretaría General del Consejo de Estado a través de correo electrónico remitido el 3 de diciembre de 2020. Índice 11 del SAMAI.

³ Ley 99 de 1993, artículo 29 numeral 1.



Con relación a los requisitos de fondo señaló la existencia de conexidad con los decretos legislativos que desarrolló: a través del acto examinado se ejerció la competencia establecida por el legislador extraordinario para suspender la atención presencial, reanudar los términos suspendidos, disponer lo pertinente respecto de la notificación de actos administrativos por medios electrónicos, regular lo atinente al trabajo en casa, y establecer lo correspondiente en materia de procedimiento para el pago de contratistas de la entidad, de acuerdo con las prescripciones dispuestas para la reanudación de ese sector de la administración.

Por último, consideró que se cumplió con el requisito de proporcionalidad ya que las medidas dispuestas en el acto controlado se orientaron a proteger la vida, salud e integridad personal de los servidores, contratistas y usuarios de la corporación autónoma regional sin afectar derechos fundamentales.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con los artículos 111-8, 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -en adelante C.P.A.C.A.-, 23 del Reglamento de la Corporación y según lo decidido por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sesión 10 del 1º de abril de 2020, esta Sala Especial de Decisión es competente para ejercer el control inmediato de legalidad de los decretos o normas reglamentarias que expiden las autoridades del orden nacional al amparo de los estados de excepción para desarrollar o reglamentar un decreto legislativo.

2. Procedencia del control inmediato

Esta Sala Especial de Decisión observa que se cumplen los presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad, pues la Resolución Nro. 167 del 26 de junio de 2020 es un acto administrativo general dictado por una autoridad del orden nacional para desarrollar un decreto legislativo.

Es un acto administrativo general, porque corresponde a la expresión unilateral de la voluntad de la administración orientada a producir efectos jurídicos generales. La regulación atinente a las siguientes materias es general, impersonal y abstracta: *(i)* reanudación de términos suspendidos en procesos administrativos ambientales, sancionatorios ambientales, jurisdicción coactiva, disciplinarios; *(ii)* suspensión de la prestación presencial de los servicios, así como las excepciones correspondientes; *(iii)* definición de trámites y los mecanismos -virtuales o presenciales- para su adelantamiento; *(iv)* teletrabajo; *(v)* responsables de los protocolos de bioseguridad; *(vi)* radicación de documentos, atención de ciudadanos, y establecimiento de los términos para la atención de las peticiones formuladas a la entidad; *(vii)* medidas frente a contratistas de prestación de servicios; y *(viii)* notificaciones y/o comunicaciones de actos administrativos de carácter particular.

El acto fue proferido por una autoridad del orden nacional, tal como lo es la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA. En efecto, para lo que aquí interesa, las Corporaciones Autónomas Regionales han sido catalogadas como entidades del orden nacional, dotadas de un régimen especial que les permite conjugar una serie de condiciones que garantizan su autonomía, la participación de las autoridades territoriales y la ejecución de una sola



política ambiental y cuyas funciones se dirigen a preservar el medio ambiente y los recursos naturales. Veamos:

- a. En la Constitución de 1886, las Corporaciones Autónomas Regionales correspondían a establecimientos públicos adscritos o vinculados a las entidades del orden central para el ejercicio de funciones administrativas y la prestación de determinados servicios públicos domiciliarios.
- b. Esa naturaleza cambió con la Constitución de 1991, que las define como organismos autónomos encargados de la protección del medio ambiente en su jurisdicción; competencia reiterada en la Ley 99 de 1993 (art. 23) y en el Decreto 1076 de 2015 (art. 1.2.5.1.1).

En esa medida, como lo ha reconocido la jurisprudencia, no se trata de entidades del sector central o descentralizado por servicios, ni tampoco de entes asimilables a los territoriales, pues el ámbito de ejercicio de sus competencias es de carácter regional, y está asociado con ecosistemas o cuencas específicos⁴.

Justamente por lo anterior han sido consideradas como entidades *sui generis* del orden nacional, encargadas de funciones relacionadas con la preservación del medio ambiente, tal como se ha establecido, entre otras, en las sentencias C-593 de 1995⁵, C-275 de 1998⁶, C-994 de 2000⁷, C-689 de 2011⁸, C-035 de 2016, y C-127 de 2018.

⁴ Así se estableció, por ejemplo, en la sentencia C-578 de 1999 al señalar: “En la Constitución de 1991, las Corporaciones Autónomas Regionales son recreadas como organismos de la administración del Estado, sólo que bajo un esquema distinto al del régimen anterior, pues se las considera como una organización administrativa con identidad propia, autónoma e independiente, y no como una especie dentro del género de los establecimientos públicos. De suerte que en el momento actual no se articulan funcionalmente al sistema ordinario de la descentralización por servicios, ni están adscritas, por ende, a ningún ministerio o departamento administrativo. Las Corporaciones Autónomas Regionales hacen parte de la estructura administrativa del Estado, como personas jurídicas autónomas con identidad propia, sin que sea posible encuadrarlas como otro organismo superior de la administración central (ministerios, departamentos administrativos, etc.), o descentralizado de este mismo orden, ni como una entidad territorial; es necesario convenir entonces, que resultan ser organismos nacionales claramente distintos y jurídicamente autónomos, con misiones y actividades específicas e inconfundibles, cuya misión es la de lograr el cumplimiento de los objetivos ambientales y sociales previstos en la Constitución que conduzcan a asegurar a todas las personas el derecho a gozar de un ambiente sano, y a tener a su disposición una oferta permanente de elementos ambientales”. Posición reiterada en la sentencia C-035 de 2016.

⁵ Sobre el particular se señaló: “[l]as corporaciones autónomas regionales son 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; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley”. Aspecto reiterado en las sentencias C-035 de 2016 y C-127 de 2018.

⁶ Respecto de la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales se manifestó: “[e]s pues, claro, que en relación con esta materia, la Corte ha manifestado que 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”.

⁷ Para lo que aquí interesa se expresó: “[e]n varias oportunidades, esta Corte ha analizado la naturaleza jurídica de las CARs y ha concluido que éstas, si bien son personas jurídicas públicas del orden nacional, que cumplen cometidos públicos de interés del Estado, es igualmente cierto que con la promulgación de Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía”.

⁸ Resolución Nro. A-0344. Al respecto se señaló: “En punto a la naturaleza jurídica de las corporaciones autónomas regionales, la jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que son (a) entidades administrativas del orden nacional, que tienen una naturaleza intermedia entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios; (b) que tienen finalidades relativas a la preservación del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales; (c) que por tanto cumplen



De ahí, pues, que el acto controlado en esta sede judicial se hubiere expedido por una autoridad del orden nacional.

- c. Esta posición ha sido asumida por la Sala Plena del Consejo de Estado, al ejercer el control inmediato de legalidad de ciertos actos dictados por Corporaciones Autónomas Regionales. Por ejemplo, la Sala Especial de Decisión No. 12, en sentencia del 23 de junio de 2020⁹, señaló lo siguiente:

“Las Corporaciones Autónomas Regionales del país gozan de una autonomía especial, estas han sido catalogadas como entidades públicas del orden nacional y sujetas a un régimen especial, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 489 de 1998, el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, y el artículo 23 de la Ley 99 de 1993.

Sobre la naturaleza jurídica de tales entidades, entre otras, en las sentencias C-593 de 1995 y C-570 de 2012, la Corte Constitucional explicó lo siguiente:

Las corporaciones autónomas regionales son órganos constitucionales de orden nacional sui generis, pues reúnen varias de las características de los órganos descentralizados por servicios, específicamente en materia de administración de los recursos naturales y planificación y promoción del desarrollo regional con criterios de sustentabilidad ambiental, pero (a) no están sujetas a control de tutela ni a otros mecanismos estrictos de control administrativo que permitan a la autoridad central revocar o variar sus decisiones -lo que no se opone a los controles jurisdiccionales, y (b) no están adscritas a ningún ministerio ni hacen parte de ningún sector administrativo” (Resalto del original).

En sentido similar, la Sala Especial de Decisión No. 11, en sentencia del 9 de julio de 2020¹⁰, expuso lo siguiente:

4.1.3. De otra parte, el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad fue expedido por una autoridad del orden nacional. En ese sentido, es preciso señalar que el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, establece que 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».

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-689 de 2011, reiterando la C- 593 de 1995³⁸, sostuvo: «En punto a la naturaleza jurídica de las corporaciones autónomas regionales, la jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que son (a) entidades administrativas del orden nacional, que tienen una naturaleza intermedia entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios; (b) que tienen finalidades relativas a la preservación del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales; (c) que por tanto cumplen con objetivos de interés público; (d) que pueden representar a la Nación y ser agente del Gobierno Nacional; (e) que de conformidad con sus finalidades

con objetivos de interés público; (d) que pueden representar a la Nación y ser agente del Gobierno Nacional; (e) que de conformidad con sus finalidades constitucionales, pueden participar en los procesos de elaboración y desarrollo de los planes de desarrollo de las entidades territoriales; (f) que cuentan con un régimen de autonomía que les garantiza la Constitución, de conformidad con el numeral 7 del artículo 150 de la Carta Política; (g) que 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; y (h) que deben dar cumplida y oportuna aplicación a las normas constitucionales, legales y reglamentarias sobre su manejo y aprovechamiento”.

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Nro. 12, M.P.: Ramiro Pazos Guerrero, sentencia del 23 de junio de 2020, radicado: 05001-03-15-000-2020-01030.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Nro. 11, M.P.: Stella Jeannette Carvajal, sentencia del 9 de julio de 2020, radicado: 05001-03-15-000-2020-01764.



constitucionales, pueden participar en los procesos de elaboración y desarrollo de los planes de desarrollo de las entidades territoriales; (f) que cuentan con un régimen de autonomía que les garantiza la Constitución, de conformidad con el numeral 7 del artículo 150 de la Carta Política; (g) que 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; y (h) que deben dar cumplida y oportuna aplicación a las normas constitucionales, legales y reglamentarias sobre su manejo y aprovechamiento.

La resolución controlada reglamenta un decreto legislativo, específicamente el Decreto Legislativo 491 de 2020¹¹ que en los artículos 3, 4, 5, 6, 8, y 16 adoptó las siguientes medidas: (i) prestación de los servicios a cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (artículo 3); (ii) realización de la notificación o comunicación de actos administrativos por medios electrónicos (artículo 4); (iii) ampliación de los términos para la resolución de las peticiones en curso o que se presentaran durante la emergencia sanitaria (artículo 5); (iv) suspensión, mediante acto administrativo, de los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa (artículo 6); (v) ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias que se vencieran durante el periodo de la emergencia sanitaria y cuyo trámite no pudiera ser realizado con ocasión de las medidas dispuestas para conjurarla (artículo 8); y (vi) continuación, durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio, de los objetos y obligaciones contractuales en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión suscritos con entidades públicas.

Téngase en cuenta que las medidas relacionadas con esas temáticas fueron dispuestas en los actos controlados¹², salvo lo consagrado en los artículos 11 y 12 que no corresponden al desarrollo de un decreto legislativo, razón por la que la Sala se abstendrá de examinarlos.

En efecto, en dichos artículos -11, y 12- se dispuso (i) la complementariedad de las medidas con lo dispuesto en las circulares Nro. 19 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 17, y 18 proferidas por el Ministerio de Trabajo, todas de 2020, así como por los decretos presidenciales y todas aquellas “instrucciones que a bien se expidan para la correcta prestación de los servicios a cargo de la corporación”, (ii) la sujeción del acto controlado a las normas que expidiera el Gobierno Nacional y que pudieran modificar su contenido, y, (iii) la ampliación del término de duración de la emergencia sanitaria, dispuesta en la Resolución Nro. 385 de 2020, prorrogada en la Resolución Nro. 844 de la misma anualidad.

Dichas materias no regularon ni desarrollaron directamente un decreto legislativo. Primero, porque las circulares Nro. 17 y 18 son anteriores a la declaratoria del estado de emergencia que tuvo lugar a través del Decreto Legislativo 417 de 2020. Considérese que esas circulares datan del 24 de febrero y del 10 de marzo, ambas

¹¹ Expedido en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

¹² Pudiera pensarse que la medida denominada impropia como teletrabajo no es desarrollo de un Decreto Legislativo, puesto que su fundamento lo constituyó un acto diferente a los Decretos 417 y 491, ambos de 2020, tal como lo fue la Directiva Presidencial Nro. 03 del 22 de mayo de 2020.

Sin embargo, ese fundamento no hace que la determinación esté fuera del control de la referencia. Esto, por cuanto se trata de una decisión que también se sustentó en el artículo 3 del Decreto 491, que autorizó, entre otras cosas, el trabajo en casa; prueba de eso es que esta disposición del legislador extraordinario fue invocada expresamente en la parte motiva de la Resolución Nro. 167 de 2020, a más de que se encontraba en vigencia al momento de la expedición del acto controlado (nótese que el decreto 491 data del 28 de marzo y la Resolución Nro. 167 fue expedida el 26 de junio).



de 2020, esto es, fechas anteriores a la declaratoria de estado de excepción que tuvo lugar el 17 de marzo de la misma anualidad.

Segundo, porque si bien es cierto que la Circular Nro. 19 de abril de 2020 se expidió luego de la declaratoria del estado de excepción, no lo es menos, que tal documento se dictó en ejercicio de las facultades que le asistían al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible como rector del Sistema Nacional Ambiental y en condición de líder del Sector Administrativo de Ambiente.

Tercero, porque se hizo alusión a normas que pudieran modificar el contenido de la resolución examinada sin precisar su carácter, de modo que no puede establecerse si se hizo relación, o no, a prescripciones dictadas por el legislador extraordinario.

Cuarto, porque si bien es cierto que la “*emergencia sanitaria*” se relaciona con la pandemia del coronavirus, no lo es menos, que ese es un hecho jurídicamente distinto al estado de emergencia.

Téngase en cuenta que la declaratoria de emergencia sanitaria es una competencia ordinaria del Ministerio de Salud y de la Protección Social para conjurar diferentes situaciones con riesgo de afectación intensa o extrema sobre la salud colectiva, al tenor de lo establecido en la Ley 1753 de 2015 (art. 69). Por su parte, la declaratoria del estado de emergencia corresponde a una competencia excepcional, reglada y limitada del Presidente de la República, que requiere de la firma de todos los ministros y tiene lugar cuando sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política y que (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o (ii) que constituyan grave calamidad pública.

No desconoce esta Sala Especial de Decisión que en el acto controlado también se hizo referencia a los Decretos Legislativos 439 y 537, ambos de 2020. Empero, lo cierto es que estas previsiones del legislador extraordinario se refieren a materias diferentes a las reguladas en el acto controlado, por lo que no puede entenderse que éste se dictó con sustento en aquellas¹³.

Precisado lo anterior, le corresponde a esta Sala Especial de Decisión examinar la juridicidad de la Resolución Nro. 167 del 26 de junio de 2020, proferida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA-.

¹³ La determinación del cierre de frontera aéreas se adoptó en el Decreto 439 del 20 de marzo de 2020. Sin embargo, ese decreto legislativo no otorgó, expresamente, atribuciones a las Corporaciones Autónomas Regionales y, por lo tanto, la resolución examinada no lo desarrolló ni reglamentó. En efecto, las competencias dispuestas en los artículos 3 a 5 del Decreto 439 de 2020 fueron para (i) la adopción de medidas sanitarias por parte del Instituto Nacional de Salud -INS-, de las Secretarías Departamentales, Distritales y Municipales de Salud, y de las Unidades Administrativas Especiales Migración Colombia y Aeronáutica Civil, (ii) la información a los usuarios de la suspensión de desembarque a cargo de las aerolíneas, y (iii) el reporte ante las autoridades sanitarias correspondientes de la existencia de síntomas compatibles con COVID-19 (coronavirus) a cargo de los pasajeros y tripulantes que, excepcionalmente, pudieran ingresar al país. Esto se refuerza al tener presente que, en palabras de la Corte Constitucional, al declarar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 439, esas medidas “*eran necesarias en tanto dan las autorizaciones legales que permiten a las autoridades competentes tomar las medidas sanitarias adecuadas y necesarias, complementarias a la medida principal*”. Luego, como las medidas establecidas en el Decreto 439 se relacionaron con la suspensión del desembarque y aspectos sanitarios, huelga concluir, se repite, que el acto remitido para control no las desarrolló ni reglamentó. De otro lado, es cierto que en el artículo 9 del Decreto 537 de 2020 se estableció el procedimiento para el pago de contratistas del Estado durante la vigencia de la emergencia sanitaria, empero, no lo es menos, que tal aspecto no se reguló en la resolución que convoca la atención de la Sala.



En concreto, debe definir si, desde el punto de vista formal y material, se encuentra conforme con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, con los decretos legislativos que le sirvieron de fundamento y con las demás normas superiores que resulten aplicables.

Para tal propósito, se procederá con la presentación de las características y alcance del control inmediato de legalidad y, seguidamente, se realizará el examen de legalidad en el caso concreto.

3. Características y alcance del control inmediato de legalidad. Reiteración de jurisprudencia¹⁴

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar las medidas de carácter general¹⁵ que, en ejercicio de la función administrativa, desarrollen o reglamenten un decreto legislativo proferido en el marco de un estado de excepción, como mecanismo para verificar que los actos se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos por el ordenamiento, según lo ha establecido la doctrina judicial de esta Corporación¹⁶.

En igual sentido, la Corte Constitucional ha considerado que el control inmediato de legalidad es una limitación al poder de las autoridades administrativas, en tanto que busca impedir la aplicación de normas ilegales¹⁷.

Las características de este control corresponden a las siguientes:

- **Es un proceso judicial**, ya que el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (y así lo ratificó el artículo 189 del C.P.A.C.A.) otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos para desarrollar los decretos que expide el Presidente de la República al amparo de los estados de excepción.

El proceso se tramita en etapas procesales cortas y, por regla general, culmina con una sentencia.

- **Es automático e inmediato**, porque tan pronto se expide el acto administrativo general debe ser enviado para que se ejerza el control correspondiente y, en caso de que no se envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto (artículo 136 C.P.A.C.A.).

Luego, no se requiere la publicación del acto para la procedencia del control, porque es suficiente la sola expedición.

¹⁴ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero, del 20 de octubre de 2009, exp. 2009-00549-00, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, y del 5 de marzo de 2012, exp. 2010-00369-00. M.P. Hugo Bastidas Bárcenas.

¹⁵ Incluye los actos derivados de la potestad de instrucción de la administración (art. 41 de la Ley 489 de 1998): directivas, circulares, instructivos, etc.

¹⁶ Sentencias del 20 de octubre de 2009, radicado 11001031500020090054900, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, y del 16 de junio de 2009, expediente 11001031500020090030500, M.P. Enrique Gil.

¹⁷ Sentencia C-179 de 1994.



- **Es autónomo**, pues es posible adelantar el control antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- **Es integral**, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad de la decisión con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir que se extiendan los efectos del estado de excepción.

Con todo, conviene precisar que no se trata propiamente de confrontar todo el ordenamiento jurídico, sino de examinar el acto de cara a los requisitos formales y de fondo a los que ha debido sujetarse, esto es, los límites formales y materiales: proporcionalidad, conexidad y, desde luego, la sujeción con las normas superiores que le sirvieron de fundamento.

Aunque el control pretende ser integral no es completo ni absoluto, ya que es compatible con los medios de control de nulidad simple y de nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Ese rasgo está reforzado por la siguiente característica.

- La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (y así lo ratificó el artículo 189 del C.P.A.C.A.). En cuanto a esta característica, la Sala ha explicado¹⁸:

“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no impide ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma”.

En definitiva, el examen de legalidad que corresponde a esta Corporación se realiza mediante la confrontación del acto con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción y las demás normas superiores a las que debe sujeción el acto objeto del control oficioso.

Como se examina la juridicidad de un acto con carácter general, impersonal y abstracto —acto normativo o reglamento, originado en el poder de reglamentación que la Constitución y la ley le otorga al poder ejecutivo para asegurar la cumplida ejecución de la ley—, resulta útil el estudio de legalidad a partir de los elementos del acto administrativo: órgano competente; formas y procedimiento; motivo y motivación; finalidad, objeto o contenido, pues ocurre que las causales de nulidad

¹⁸ Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente nro. 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.



de todo acto administrativo están estructuradas a partir de tales elementos al tenor de lo previsto en el artículo 137 C.P.A.C.A.

No puede perderse de vista, además, que la potestad reglamentaria está gobernada por el principio de necesidad, que justamente permite determinar hasta dónde es necesario completar el alcance de la ley (o norma con fuerza de ley, como en el caso de los decretos legislativos): cuanto más general y amplia haya sido la regulación por parte de la ley, más forzosa es su reglamentación; a *contrario sensu*, cuando la ley ha detallado todos los elementos que se requieren para aplicar esa situación al caso particular, no amerita expedir el reglamento o expedirlo de manera un poco menos prolija¹⁹.

Ese análisis, desde luego, exige determinar si la decisión de la administración, expedida en el escenario de excepcionalidad, cumple los requisitos de proporcionalidad y razonabilidad frente las causas que dieron lugar al estado de excepción.

4. Examen de legalidad de la Resolución Nro. 167 del 26 de junio de 2020

4.1. Requisitos de forma

La Sala observa que el acto cumple con los requisitos de forma, pues contiene la exposición de los fundamentos de hecho y de derecho que dieron lugar a su expedición, una parte resolutive que concuerda con los motivos que lo sustentaron, así como con los elementos que permiten su identificación adecuada, -numeración, identificación temática, entre otros-.

4.2. Requisitos de fondo

Previo al examen material del acto controlado, esta Sala Especial de Decisión estima necesario referirse al decreto que fundamentó el acto objeto de control - Decreto 491 de 2020-, específicamente a sus artículos 3, 4, 5, 6, 8 y 16.

4.2.1. Decreto Legislativo 491 de 2020

Los artículos 3, 4, 5, 6, 8 y 16 del Decreto Legislativo 491, prevén, en su tenor literal, lo siguiente:

“Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.

En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión

¹⁹ Sobre el alcance de la potestad reglamentaria, entre otras, se pueden consultar la sentencia del 10 de septiembre de 2015, expediente 21025, M.P. Hugo Bastidas Bárcenas, y del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, radicado 11001-03-15-000-2009-00549-00.



del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.

En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo. En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. Las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.

Artículo 4. Notificación o comunicación de actos administrativos. 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, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones. Las autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del presente Decreto, deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el presente artículo.

El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.

En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para 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, 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) (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 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades



administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

Parágrafo 1. *La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.*

Parágrafo 2. *Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo. Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.*

Artículo 8. Ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias. *Cuando un permiso, autorización, certificado o licencia venza durante el término de vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y cuyo trámite de renovación no pueda ser realizado con ocasión de las medidas adoptadas para conjurarla, se entenderá prorrogado automáticamente el permiso, autorización, certificado y licencia hasta un mes (1) más contado a partir de la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

Superada la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social el titular del permiso, autorización, certificado o licencia, deberá realizar el trámite ordinario para su renovación.

Artículo 16. Actividades que cumplen los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. *Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las personas naturales vinculadas a las entidades públicas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, continuarán desarrollando sus objetos y obligaciones contractuales mediante trabajo en casa y haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Aquellos contratistas cuyas obligaciones sólo se puedan realizar de manera presencial, continuarán 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.*

La declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica y la declaratoria de Emergencia Sanitaria, así como las medidas que se adopten en desarrollo de las mismas no constituyen causal para terminar o suspender unilateralmente los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión celebrados con el Estado.

Parágrafo. *Para la recepción, trámite y pago de los honorarios de los contratistas, las entidades del Estado deberán habilitar mecanismos electrónicos”.*

La Corte Constitucional, en sentencia C-242 del 9 de julio de 2020, abordó el control de constitucionalidad del Decreto 491. Para lo que aquí interesa adoptó las siguientes determinaciones:

- Declaró la exequibilidad de los artículos 3, y 16.



- Declaró la exequibilidad condicionada del artículo 4º, *“bajo el entendido de que, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos”*.
- Declaró la exequibilidad condicionada del artículo 5 *“bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes”*.
- Declaró exequible el artículo 6, salvo el párrafo 1º que se declaró inexecutable, y condicionó la exequibilidad del párrafo 2º del artículo en comentario bajo el entendido de que *“cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma”*.
- Declaró la exequibilidad condicionada del artículo 8 *“bajo el entendido de que la medida contenida en el mismo se hace extensiva también a los permisos, autorizaciones, certificados y licencias que venzan dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y que no pudieron ser renovadas en vigencia de la misma debido a las medidas adoptadas para conjurarla. En consecuencia, las referidas habilitaciones se entenderán prorrogadas por el tiempo faltante para completar el término de un mes previsto por el legislador”*.

Lo anterior, en términos generales, porque las medidas de urgencia establecidas en el Decreto Legislativo:

- a. **Se orientaron a impedir la extensión de los efectos que dieron lugar a la expedición del Decreto 417 de 2020²⁰**, tal como lo fue la afectación del desarrollo normal de las actividades a cargo del Estado, con ocasión de la adopción de las medidas sanitarias de aislamiento preventivo y distanciamiento social para la prevención, manejo y control del COVID-19²¹.
- b. **Eran necesarias.** Desde lo fáctico, porque la utilización de las tecnologías de la información en los servicios a cargo de las autoridades permite el desarrollo de actividades a distancia, lo que contribuye a mitigar el riesgo de transmisión del virus al reducir el contacto físico entre los diferentes agentes. Además, porque *“[l]as medidas que permiten la suspensión de las actuaciones en sede administrativa o amplían los plazos de ciertos trámites le otorgan a las autoridades un tiempo prudencial para realizar los ajustes requeridos para cumplir su objeto misional y retomar racionalmente sus actividades, ya sea implementado las tecnologías disponibles o estableciendo los protocolos para asegurar la atención presencial en los casos que la misma sea imprescindible”*.

Desde lo jurídico, porque las facultades ordinarias de regulación reglamentaria a cargo del Gobierno Nacional no permitían el establecimiento, en términos generales, de las medidas dispuestas en el Decreto Legislativo. Considérese que la regulación de la prestación de los servicios a cargo de las autoridades por medio de la modalidad de trabajo en casa, la implementación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sector público, y la

²⁰ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

²¹ Ello justificó, para lo que aquí interesa, (i) la modificación temporal del paradigma de presencialidad en la prestación de los servicios públicos a cargo de las autoridades, mediante la habilitación de las tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo, entre otros, de las funciones de los servidores y contratistas del Estado, y (ii) el regreso gradual a las *“actividades de forma racional, teniendo en cuenta la necesidad de realizar cambios organizacionales para implementar el paradigma de virtualidad y permitir a los usuarios que se adapten al mismo”*, para lo cual se contempló la posibilidad de suspensión de términos en actuaciones administrativas.



regulación de las formas en las que deben adelantarse los procedimientos son competencias del legislador (arts. 123 y 150 de la Constitución).

- c. Respecto del **artículo 3** se señaló que la autorización para suspender la atención presencial y la habilitación del trabajo en casa (i) es proporcional ya que se orienta a la consecución de una finalidad legítima, como lo es la de *“asegurar la prestación de los servicios a cargo de las autoridades en medio de las restricciones sociales adoptadas para enfrentar el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19”*; (ii) es adecuada, en tanto *“permite que [se] adelanten determinadas labores que contribuyan a la prestación adecuada de los servicios a cargo de las autoridades y, a su vez, disminuye el contacto social entre los funcionarios y los usuarios”*; y (iii) es necesaria, porque el *“desempeño de las funciones por parte de los servidores y contratistas del Estado de forma presencial, como se venía realizando en las sedes de las entidades, resulta peligroso desde una perspectiva de salud pública, porque se podrían propiciar múltiples puntos de contagio”*.

Por demás, con el fin de evitar que el uso de las tecnologías de la información se convirtiera en una barrera de acceso a los servicios prestados por las autoridades, se precisó que *“cuando una actuación administrativa no pueda ser adelantada de manera razonable y adecuada por medios virtuales conforme a la normatividad vigente, ... la administración está en la obligación de examinar si resulta pertinente suspender su trámite, como lo habilita el artículo 6° del Decreto 491 de 2020, o proseguir con el mismo de forma presencial, siempre que se adopten las medidas sanitarias pertinentes”*.

- d. Con relación al **artículo 4** se afirmó que (i) persigue una finalidad legítima como lo es la de satisfacer el principio de publicidad en medio de las restricciones sanitarias adoptadas para enfrentar la pandemia -aislamiento preventivo y distanciamiento social-; (ii) el medio utilizado para el logro del fin referido es adecuado, puesto que los elementos virtuales facilitan el conocimiento del contenido de un acto o decisión administrativa sin necesidad de la entrega de una copia física de la misma; (iii) la medida adoptada es necesaria ante la imposibilidad de acudir a métodos que impliquen el contacto físico, como herramienta para la prevención, control y manejo del riesgo de transmisión del COVID-19.

Con todo, con el fin de que el acceso a herramientas tecnológicas no constituyera una barrera o limitación para quienes no contaran con ese tipo de elementos, se condicionó el contenido de la disposición en comento para permitir el uso de medios alternativos. Esto bajo el entendido *“de que, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, [ella] podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos, por ejemplo, a través de una llamada telefónica, el envío de un mensaje de texto o de voz al celular o un aviso por una estación de radio comunitaria”*.

- e. Frente al **artículo 5**, se expresó que la ampliación de los términos para responder peticiones, (i) persigue una finalidad legítima como lo es *“superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades debido a las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 y, en este sentido, cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continua y efectiva”*, (ii) es necesaria, pues las condiciones actuales no permiten el desarrollo de las actuaciones administrativas con la misma celeridad que la existente y que se imprimía en condiciones ordinarias, y (iii) pretende satisfacer un fin constitucional, esto es el buen funcionamiento de la administración, *“el cual se ha visto afectado por las consecuencias derivadas de la pandemia, otorgándoles a las autoridades un término mayor”*.



para resolver ciertas peticiones, a fin de que al mismo tiempo puedan gestionar otros asuntos en medio de las dificultades que implica la imposibilidad de desarrollarlos de forma presencial con las herramientas e infraestructura ordinaria”.

Esto obedece a que la modificación de los plazos es temporal y solo aplica para las peticiones *sin relevancia iusfundamental* que se encuentren en curso o se radiquen durante la emergencia sanitaria, por lo que una vez ésta última finalice, se aplicarán los términos establecidos en la ley ordinaria.

Ahora bien, la Corte Constitucional estableció que dicha norma desconocía el principio de igualdad porque los destinatarios de la misma solo fueron las autoridades, cuando existen particulares que también deben contestar peticiones, por lo cual *“para evitar escenarios discriminatorios se dispondrá que lo señalado en el artículo 5° del Decreto 491 de 2020 también es de aplicación para los privados que deben resolver peticiones”.*

- f. Tratándose del **artículo 6** se concluyó que la medida de suspensión de términos de actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa, (i) persigue una finalidad válida, como lo es la de superar las afectaciones causadas al desarrollo de las actividades a cargo de las autoridades, al igual que asegurar el debido proceso de los ciudadanos²²; (ii) es adecuada, pues *“otorga la posibilidad de interrumpir algunos procesos a las autoridades a fin de que puedan retomar de forma organizada sus actividades²³”*; (iii) es necesaria por la imposibilidad de que las autoridades realicen sus actividades con igual nivel de celeridad que en las condiciones previas al COVID-19 debido a las restricciones de movilidad impuestas para su prevención, manejo y control²⁴; y (iv) es proporcional porque no afecta derechos iusfundamentales, a más de que corresponde a una medida transitoria, que no es automática, que requiere de una motivación calificada²⁵ y que consideró la incidencia sobre tiempos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley.

Pese a lo anterior, como se mencionó, se declaró la inexecutable del párrafo 1° del artículo en mención, relativo a la suspensión del pago de sentencias, por vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva²⁶, y, se declaró

²² En palabras de la Corte Constitucional, la medida *“debe ser utilizada cuando se advierta que la continuación de una actuación en medio de la pandemia puede derivar en escenarios de arbitrariedad por desconocimiento de las garantías que conforman dicha prerrogativa [debido proceso]”.*

²³ Para el efecto es necesario tener en cuenta dos aspectos, conforme lo afirmado por la Corte Constitucional. De un lado, los cambios que deben realizar las autoridades para implementar la virtualidad en sus actuaciones, a más del deber de garantizar que los mismos no se conviertan en una barrera de acceso para los ciudadanos. Del otro, la dificultad logística y técnica que puede implicar, en algunos eventos, adelantar ciertos procedimientos o actuaciones de forma remota o sin la presencia de los usuarios y los funcionarios en las sedes de las entidades.

²⁴ En palabras de la Corte Constitucional: *“la implementación de directrices como el aislamiento preventivo obligatorio, el distanciamiento social, la prohibición de aglomeraciones, las restricciones para ejecutar ciertas actividades que lleven consigo el contacto personal, entre otras, impiden que las autoridades puedan hacer uso de la infraestructura física que tienen dispuesta para atender a los usuarios de forma presencial, y que se vean obligadas a utilizar instrumentos y herramientas tecnológicas para cumplir sus funciones, lo cual requiere un lapso razonable de adaptación, mientras fortalecen su capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía”.*

²⁵ Esa motivación exige, en palabras de la Corte Constitucional, *“dar cuenta de que hubo una evaluación previa de la situación que lleva [a la autoridad] a encontrar justificada la adopción de la medida en función de sus actividades y procesos, [y] las razones que se invoquen deben estar relacionadas con el servicio y las causas de la emergencia sanitaria”.*

²⁶ Primero, porque no resultaba claro cómo esa medida contribuía a conjurar las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Segundo, porque la medida carecía de justificación suficiente. Tercero, porque era desproporcionada al imponer una *“carga adicional y desmesurada a quien ya tuvo que someterse a un proceso judicial para defender sus intereses, máxime cuando el acto normativo en control, en otras*



la exequibilidad condicionada del párrafo 2º de la misma disposición, relacionado con la posibilidad de que los Fondos Cuenta sin personería jurídica suspendieran los trámites a su cargo²⁷.

- g. Tratándose del **artículo 8** se afirmó que la medida de ampliación temporal de permisos (i) se orientaba al cumplimiento de una finalidad legítima como lo era evitar que la *“libertad económica y la iniciativa privada de los ciudadanos se [vieran] afectadas por la imposibilidad de renovar las autorizaciones concedidas en razón de las restricciones adoptadas en el marco de la emergencia sanitaria declarada para enfrentar la pandemia”*, (ii) impedía la paralización de actividades reguladas cuyas autorizaciones se vencieran en medio de la pandemia; (iii) era necesaria porque *“muchos privados no podrán gestionar la renovación de sus permisos ante las autoridades del Estado a efectos de continuar con sus actividades de sustento y, con ello, sin la prórroga referida, se afectaría su libertad económica y su iniciativa privada”*; y, (iv) era proporcional en atención a su carácter temporal, porque una vez se *“levante la emergencia sanitaria el interesado en el permiso, autorización, licencia o autorización deberá adelantar las gestiones ordinarias correspondientes para renovarlas.”*

Con todo, se declaró la exequibilidad condicionada del artículo en los términos mencionados, porque *“el legislador excepcional no incluyó como destinatarios del beneficio a los titulares de las licencias que vencerán los días inmediatamente siguientes a la finalización de la emergencia sanitaria, con lo cual, a pesar de que durante la misma tampoco pudieron gestionar la renovación correspondiente, no tendrán un plazo prudencial para adelantar el trámite respectivo.”*

- h. Frente al **artículo 16** se expresó que (i) persigue una finalidad legítima porque se orienta a la protección de garantías propias del derecho al trabajo (remuneración y la estabilidad), protección que se logra mediante la orden de *“asegurar la continuidad de ... los contratos de prestación de servicios, incluso si ello implica la flexibilización de las obligaciones relacionadas con el desempeño de las funciones de los cargos o de los compromisos pactados”*; (ii) es necesaria porque *“al contemplarse el trabajo en casa de los funcionarios y contratistas del Estado en medio de la pandemia, las autoridades no tienen otra opción que cumplir con sus obligaciones consecuentes, como lo es garantizar la remuneración por los servicios prestados y asegurar la estabilidad en el empleo”*; (iii) es proporcional ya que le pago de *“...honorarios está justificado en el cumplimiento de las funciones y compromisos mediante el trabajo en casa por parte de los ... contratistas, así como en la posibilidad de disponer que [estos] queden obligados a cumplir con los acuerdos pactados una vez se supere la emergencia sanitaria”*; y (iv) no suponía la existencia de discriminación alguna.

Por último, vale anotar que las sentencias proferidas por la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control, dentro de los que se encuentran, entre otros, los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro, a menos que esa Corporación resuelva lo contrario (Ley 270 de 1996, artículo 45). De ahí, entonces, que la sentencia C-242 de 2020 tenga efectos a futuro, pues en ella no se adoptó una determinación diferente.

disposiciones, garantiza la continuidad de la actividad estatal a través del uso de las tecnologías, por lo que no se vislumbra una explicación válida y razonable que justifique el cese temporal de estos pagos”.

²⁷ Esto, porque *“al suspenderse los términos de la atención de prestaciones sociales, las sanciones moratorias estipuladas en el derecho positivo no se configurarán y, por tanto, ante la inexistencia de otra disposición que ordene actualizar el valor del dinero, los administrados se verán afectados en su derecho a mantener el valor adquisitivo de sus acreencias”.*



4.2.2. Verificación de la competencia para la expedición del acto

El acto fue expedido por el servidor competente en la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA-, como lo fue la Directora General.

Aun cuando las Corporaciones Autónomas Regionales cuentan con tres órganos de dirección -Asamblea Corporativa, el Consejo Directivo y el Director General- lo cierto es que el representante legal y primera autoridad ejecutiva es el Director General (L. 99 de 1993, art. 28), a quien le corresponde, entre otras, funciones “*dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad y ejercer su representación legal*” (L. 99 de 1993, artículo. 29, numeral 1²⁸).

En esas condiciones, la Directora General de la CDA era la competente, como primera autoridad ejecutiva y en cumplimiento de su función de dirección, para dictar la Resolución Nro. 167 del 26 de junio de 2020, pues en tal acto se adoptaron medidas necesarias para el funcionamiento de la entidad con ocasión del COVID-19 en concordancia con las habilitaciones establecidas para el efecto por el Decreto Legislativo 491, cuyas previsiones eran aplicables a las Corporaciones Autónomas Regionales al tratarse de entes autónomos cobijados bajo la acepción de “*autoridades*” utilizada por el legislador extraordinario (artículo 1° Decreto 491).

De ahí, entonces, que la competencia para la expedición del acto controlado se sustentara tanto en la función ordinaria de dirección de la entidad como en las habilitaciones que el legislador extraordinario otorgó, entre otras, en materia de (i) suspensión y reanudación de la prestación presencial del servicio, así como prestación virtual del mismo, (ii) notificaciones y/o comunicaciones de actos administrativos a través de medios electrónicos, (iii) ampliación de términos para la resolución de peticiones, (iv) ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias, y (v) continuación de los objetos de contratos de prestación de servicios profesionales durante el período del aislamiento preventivo obligatorio.

No se trataba, pues, del simple ejercicio de competencias ordinarias, puesto que las mismas no habilitaban a la Directora General de la CAR para la realización de las actividades mencionadas. Prueba de eso es que se requirió de la expedición de un Decreto Legislativo para consagrar tal habilitación: el Decreto 491 de 2020.

Se cumplen, entonces, los dos componentes que atañen a la competencia: el material u objetivo, que tiene que ver con las funciones asignadas por la ley a un órgano de la administración (en este caso la autorización mencionada a las “*autoridades*”, concepto del que hacen parte las corporaciones autónomas regionales), y el componente subjetivo, que concierne a la persona natural que asume como servidor público (la directora general de la CDA).

4.2.3. Verificación de los motivos del acto

Para lo que aquí interesa, los motivos que dieron lugar a la expedición del acto controlado se relacionaron con (i) la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica, (ii) la declaratoria de emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud y de Protección Social, (iii) la adopción de medidas como el

²⁸ Competencia reiterada en el numeral 1 del artículo 54 de los estatutos de la CARDER (Acuerdo Nro. 005 del 26 de febrero de 2010).



aislamiento preventivo obligatorio, (iv) la expedición del Decreto 491 de 2020, por medio del que se adoptaron medidas de urgencia dirigidas, entre otras, a mitigar la afectación de la prestación del servicio a cargo de las diferentes autoridades públicas en atención a las medidas sanitarias de distanciamiento social y de aislamiento obligatorio dispuestas para la prevención, manejo y control del COVID-19; y (v) la necesidad de proteger a los trabajadores, contratistas y usuarios de la entidad en un contexto de reapertura gradual.

Esos motivos son reales. Primero, porque a través de los decretos 417 del 17 de marzo, y 637 del 6 de mayo, ambos de 2020, se declaró, en dos oportunidades, en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario cada una, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica con ocasión del COVID-19 y sus efectos adversos en diferentes sectores, con el fin de adoptar medidas extraordinarias que permitieran conjurar los efectos de la crisis.

Segundo, porque la declaratoria de emergencia sanitaria tuvo lugar mediante la Resolución Nro. 385 del 12 de abril de 2020 y su vigencia fue prorrogada, para lo que aquí interesa, hasta el 31 de agosto de 2020 por la Resolución Nro. 844 del 26 de mayo de la misma anualidad.

Tercero, porque el aislamiento preventivo obligatorio se registró desde el 24 de marzo hasta el 30 de agosto de 2020, de conformidad con los Decretos Ordinarios No. 457 del 22 de marzo, 531 del 8 de abril, 593 del 24 de abril, 636 del 6 de mayo, 689 del 22 de mayo, 749 del 28 de mayo, 878 del 25 de junio, 990 del 9 de julio, y 1076 del 28 de julio.

Finalmente, es claro, como lo manifestó la Corte Constitucional en la sentencia C-205 de 2020, que *“las repercusiones económicas y sociales producidas con ocasión del COVID-19 han llevado a que a nivel mundial distintos países se vean precisados a disponer gradualmente la apertura de ciertos sectores económicos de la sociedad, previniendo la expansión del virus”*.

Así, ante la reactivación de esos sectores o la continuación de los servicios en los mismos se hacía necesaria la protección del trabajador, con el fin de garantizar su vida, salud e integridad personal.

Por eso, precisamente, la OIT con el fin de *“reducir en todo lo posible los efectos directos del coronavirus, en consonancia con las recomendaciones y directivas de la OMS, [hizo hincapié, entre otras, en la] mejora de las medidas de SST, en particular el distanciamiento social, el suministro de equipos de protección (especialmente para los trabajadores sanitarios y afines, voluntarios y otras personas que estén en contacto permanente con la población), los procedimientos de higiene los métodos de organización del trabajo (con apoyo de campañas de información y aumento de la concientización)”*²⁹.

Ello se confirma al considerar, como lo hizo la Corte Constitucional en la sentencia C-205 de 2020, que *“la adopción de los protocolos de bioseguridad persigue la efectividad del principio de dignidad humana y del derecho al trabajo en condiciones justas y dignas. Estas directrices sin lugar a duda constituyen medidas de protección al trabajador que, en criterio de la Corte, respetando la autonomía de los individuos, pretenden materializar y fortalecer valores como la vida, la salud y la integridad física”*.

En este orden de ideas, esta Sala Especial de Decisión considera que se cumple con el elemento de la motivación del acto. De una parte, porque en el acto objeto

²⁹ OIT. El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas. Documento del 18 de marzo de 2020. Observatorio de la OIT. Documento aportado con los antecedentes del acto.



de control se expusieron las razones que tuvo la entidad para dictarlo y, de otra, porque las razones que lo sustentaron, como acaba de verse, no fueron falsas, sino que obedecieron a motivos reales y existentes al momento de la expedición de la resolución controlada.

4.2.4. Verificación de la finalidad

Los artículos 3, 4, 5, 6, 8, y 16 del Decreto 491 de 2020 que sirvieron de sustento para la expedición del acto controlado se orientaron a la consecución de las siguientes finalidades o propósitos:

- El artículo 3, que autorizó la suspensión presencial del servicio para prestarlo en la modalidad de trabajo en casa, tuvo por fin garantizar la seguridad de los servidores, contratistas y usuarios. Esto, considerando que las medidas sanitarias no farmacológicas para la prevención, manejo y control del COVID-19 consistieron, inicialmente, en el aislamiento preventivo obligatorio y en el distanciamiento social³⁰.
- El artículo 4, que autorizó la realización de notificaciones o comunicaciones por medios electrónicos, se encaminó a asegurar la publicidad de las decisiones de la administración, así como a garantizar el derecho al debido proceso de los administrados, puesto que el acto de notificación permite, entre otras cuestiones, definir si se hará uso de herramientas para la discusión o debate de la determinación adoptada por la administración.
- El artículo 5, que amplió los términos para la atención de peticiones se orientó, como lo señaló la Corte Constitucional, a *“superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades debido a las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 y, en este sentido, cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continua y efectiva”*.
- El artículo 6, que autorizó la suspensión de los términos de actuaciones administrativas y/o jurisdiccionales en sede administrativa, se orientó a garantizar la seguridad jurídica, el debido proceso de los ciudadanos, y los derechos a la vida, salud e integridad personal de los usuarios de los servicios a cargo del Estado al igual que de los servidores encargados de su prestación. Esto, ante eventos de imposibilidad de la prestación de los servicios de manera virtual o presencial³¹.
- El artículo 8, que prorrogó automáticamente el permiso, autorización, certificado y licencia que se venciera durante el término de vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social

³⁰ Esto se confirma al tener presente que en el Decreto 491 de 2020 esa medida se justificó en la necesidad de proteger la vida, salud e integridad personal de los servidores y los usuarios en un contexto en el que la prestación del servicio podría realizarse, en determinadas condiciones, bajo las herramientas de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

³¹ Esta conclusión se impone al considerar que en el Decreto 491 se justificó la expedición del artículo en comento en la necesidad de *“tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales”*; cuestión congruente con lo dispuesto en los Decretos 417 y 637 en los que sobre el particular se señaló lo siguiente: *“Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales”*.



o dentro del mes siguiente, se orientó a la protección de la libertad económica y de la iniciativa privada, pues supuso la no paralización de las actividades reguladas.

- El artículo 16, sobre los contratistas de prestación de servicios profesionales, propugnó por la protección de garantías propias del derecho al trabajo, como lo son la remuneración y la estabilidad, lo que se lograba mediante la orden de *“asegurar la continuidad de ... los contratos de prestación de servicios, incluso si ello implica la flexibilización de las obligaciones relacionadas con el desempeño de las funciones de los cargos o de los compromisos pactados”*.

Esas finalidades no fueron desconocidas en el acto controlado, con excepción de las precisiones que se efectuarán al momento de evaluar la adecuación con las normas en que deberían fundarse y la proporcionalidad.

Nótese que la resolución objeto del medio de control de la referencia propugnó por el cumplimiento de las medidas no farmacológicas de aislamiento preventivo obligatorio y de distanciamiento social, razón por la que se procedió con la adopción de determinaciones en materia de (i) trabajo en casa (impropiamente denominado teletrabajo, como se verá mas adelante), (ii) suspensión de atención presencial y limitación de acceso a las instalaciones de la entidad, (iii) notificaciones y/o comunicaciones por medios electrónicos, (iv) uso de medios electrónicos para la prestación del servicio (canales digitales de atención), y (v) medidas para garantizar la continuidad del servicio a cargo de los contratistas de la entidad.

Eso se refuerza al considerar, también, que para la publicidad de lo decidido se acudió a la publicación del acto en la página web (artículo 14); aspecto relevante ya que correspondió al uso de una herramienta tecnológica que no requería la presencia física para la divulgación de la información y que, en esa medida, garantizó el cumplimiento de las medidas no farmacológicas de distanciamiento social y de aislamiento obligatorio, vigentes para el momento de expedición del acto controlado.

Siendo así, la Sala estima que en el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de la CDA no se advierte una desviación de poder. Por ende, no se desconoció la finalidad y objetivo asociado a las medidas establecidas por el legislador extraordinario en los artículos 3, 4, 5, 6, 8 y 16 del Decreto 491 de 2020.

4.2.5. Verificación del objeto del acto

El análisis de los actos expedidos con ocasión del estado de excepción tiene un marco normativo delimitado, pues debe confrontarse principalmente con la Constitución, los normas sobre derechos humanos, la ley estatutaria sobre estados de excepción -Ley 137 de 1994-, el decreto de declaratoria- Decretos Legislativos 417 y 637, ambos de 2020, los decretos legislativos que le sean afines y demás normas concordantes a la materia.

La resolución controlada consideró el contenido del Decreto 491 de 2020, a más de que la competencia se ejerció dentro de los límites establecidos por el legislador extraordinario: la vigencia de las medidas no se estableció por términos superiores al de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social o al del aislamiento preventivo obligatorio, según correspondiera en cada una de ellas.



Con todo, se observa que diversos apartados del acto controlado se expidieron en ejercicio de lo establecido en el Decreto 465 del 23 de marzo de 2020, por lo que es necesario proceder a establecer si los mismos se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico (numerales 4.2.5.1 a 4.2.5.3), en orden a lo cual se tendrá en cuenta el pronunciamiento emitido por la Sala Especial de Decisión Nro. 10³² a través de la que examinó la legalidad de dicho decreto

Finalmente, en el numeral 4.5.2.4. se establecerá si lo previsto en el acto controlado con relación a las visitas en el trámite de concesión de aguas se encuentra conforme a las normas superiores, específicamente el Decreto 1076 de 2015.

4.2.5.1. Reducción de términos del procedimiento de concesiones de aguas superficiales o subterráneas

En el numeral 2.1 del párrafo del artículo 3° de la resolución controlada se dispuso que “[l]os términos previstos para el trámite de las referidas concesiones [esto es, las de agua superficial o subterráneas presentadas por los municipios o personas prestadoras de servicio público domiciliario de acueducto] se reducirán en una tercera parte de los previstos”.

Esa previsión tiene su origen en el Decreto 465 de 2020, específicamente en el artículo 3, el cual en su tenor literal dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 3. Adicionar el artículo 2.2.3.2.9.6 del Decreto 1076 de 2015, con el siguiente párrafo transitorio:

“PARÁGRAFO TRANSITORIO. Mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, los términos previstos para el trámite de las concesiones de agua superficiales a que se refiere la presente Sección 9, se reducirán a una tercera parte.”

La Sala Especial de Decisión Nro. 10 condicionó la legalidad de esa disposición en el entendido de que “los términos previstos en el Decreto 1076 de 2015 para el trámite de concesión de aguas, se entienden reducidos en una tercera parte, únicamente en la etapa del procedimiento administrativo cuyo trámite compete a las autoridades ambientales, es decir, la etapa final atinente a la expedición del acto administrativo que decide (a) la oposición u oposiciones si las hubiere y (b) si es procedente o no, otorgar la concesión solicitada, la cual ya no será de 15 días sino de 5 días, mientras se mantenga la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social”

Lo anterior, de una parte, porque la reducción de los términos en todas las etapas del procedimiento podía afectar los derechos de defensa y contradicción probatoria, ya que “la medida analizada no determina de forma clara, concreta y precisa, de qué manera se simplifica cada etapa del procedimiento en particular, las cuales, tienen como propósito brindar a los particulares con interés legítimo, la oportunidad de hacer valer sus garantías fundamentales al debido proceso dentro del procedimiento administrativo establecido para dar curso a las solicitudes de concesión de aguas, especialmente los que tiene que ver con la publicación del aviso y el periodo probatorio, de manera que se genera incertidumbre sobre la oportunidad procesal para el ejercicio de los derechos de los posibles intervinientes”.

Y, de otra, porque “si bien, la reducción sustancial en el plazo señalado puede afectar el análisis científico que se debe realizar para decidir de fondo sobre el otorgamiento de autorizaciones de naturaleza ambiental, ..., corresponde a las Autoridades Ambientales competentes tomar las medidas necesarias para garantizar que el trámite en cuestión sea decidido con observancia de los

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Nro. 10, M.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia del 13 de agosto de 2020, exp.: 11001-03-15-000-2020-01058-00.



parámetros legales y técnicos exigidos por el ordenamiento jurídico y garantizar así, el cumplimiento de los deberes del Estado en cuanto a la conservación y protección del medio ambiente, y la intervención en la exploración y explotación de recursos naturales, en desarrollo del principio de desarrollo sostenible”.

Luego, para que el acto controlado resulte conforme a las normas superiores en las que debería fundarse se requiere que la reducción de términos para el trámite de las concesiones de aguas sea condicionada. Esto, bajo el entendido de que dicha reducción sólo se refiere a la etapa del procedimiento cuyo trámite compete a las autoridades ambientales, es decir, la etapa final atinente a la expedición del acto administrativo que decide (i) la oposición u oposiciones si las hubiere y (ii) si es procedente o no, otorgar la concesión solicitada, la cual ya no será de 15 días sino de 5 días, mientras se mantenga la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Igual decisión adoptó la Sala Especial de Decisión Nro. 16³³ al pronunciarse sobre una disposición similar a la examinada en este aparte.

4.2.5.2. Prórroga automática de concesiones

En los numerales 7 y 8 del párrafo del artículo 3° de la resolución examinada se dispuso la prórroga automática -únicamente por el tiempo de duración de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social- de las concesiones de agua próximas a vencerse o que se vencieran dentro de la declaratoria de emergencia sanitaria. Adicionalmente, se previó la necesidad de solicitar la concesión en aquellos eventos en los que la misma se hubiere vencido.

Esas determinaciones reiteraron lo establecido en el artículo 2 del Decreto 465 de 2020, según el cual:

“ARTÍCULO 2. Adicionar el artículo 2.2.3.2.8.4 del Decreto 1076 de 2015, con el siguiente párrafo transitorio:

“PARÁGRAFO TRANSITORIO. Las concesiones de agua otorgadas a los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto que estén próximas a vencerse, o que se vengzan, mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, por parte del Ministerio de la Protección Social, se entenderán prorrogadas de manera automática, y únicamente por el tiempo que dure la declaratoria de dicha emergencia.

Los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto, a quienes se les haya vencido la concesión de agua, y estén interesados en hacer uso del recurso, mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria en referencia, deberán solicitar la respectiva concesión, la cual se tramitará conforme a lo dispuesto en la Sección 9 del presente Capítulo”.

La Sala Especial de Decisión Nro. 10 declaró la legalidad de ese artículo porque: (i) era una medida eficaz para “evitar posibles interrupciones en el suministro del recurso hídrico, [a más de que garantizaba] la prestación permanente del servicio para que la población pueda atender las recomendaciones impartidas por las autoridades sanitarias y, de esa forma evitar la propagación del COVID-19”; (ii) no afectaba derechos fundamentales “siempre y cuando, su vigencia esté condicionada de manera estricta a los efectos de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, es decir, que una vez superada, se entienda concluida la extensión extraordinaria de la autorización, y por tanto, los interesados deberán solicitar una nueva concesión o prórroga, que se tramitará en virtud del procedimiento aplicable en tiempos de

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Nro. 16, M.P.: Nicolás Yepes Corrales, sentencia del 15 de enero de 2021, exp.: 11001-03-15-000-2020-01154-00.



normalidad previsto en el Decreto 1076 de 2015"; y (iii) no minó "los deberes constitucionales del Estado de garantizar la conservación y el aprovechamiento planificado de recursos naturales, dado que, la extensión excepcional del término inicial de determinadas concesiones de agua, garantiza que el operador del servicio de acueducto beneficiado con esta medida cumpla con las exigencias legales para el uso de aguas, por cuanto ya venía desarrollando esta actividad, y además, es sujeto de la función de inspección, vigilancia y control de las Autoridades Ambientales".

Esta Sala Especial de Decisión considera que el mismo razonamiento puede efectuarse respecto de los numerales 7 y 8 del párrafo del artículo 3° de la resolución bajo examen.

4.2.5.3. Exploración excepcional de aguas subterráneas. Actividades de prospección y exploración de dichas aguas

En los numerales 9 y 10 del párrafo del artículo 3° del acto controlado se dispuso la posibilidad de adelantar, sin permiso, las actividades de prospección y exploración de aguas subterráneas destinadas a sistemas de acueductos urbanos y/o rurales, siempre que se contara con información geoeléctrica del área de influencia del proyecto y la misma se hubiere remitido a la autoridad ambiental.

Adicionalmente, se estableció que una vez realizada la prospección y exploración era necesario solicitar la correspondiente concesión de aguas subterráneas.

Esas disposiciones reiteraron lo establecido en el artículo 4° del Decreto 465 de 2020, según el cual:

"ARTÍCULO 4. Adicionar el artículo 2.2.3.2.16.23 Transitorio a la Sección 16 del Capítulo 2 del Título 3. Parte 11 del Decreto 1076 de 2015, el cual quedara así:

"ARTÍCULO 2.2.3.2.16.23 Transitorio. Exploración excepcional de aguas subterráneas. Mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, se podrán adelantar sin permiso las actividades de prospección y exploración de las aguas subterráneas, siempre que previamente se cuente con la información geoeléctrica del área de influencia del proyecto, así como el registro y aval de la autoridad ambiental competente del sitio a perforar, para su respectivo control y seguimiento.

Realizada la prospección y exploración requeridas, se deberá solicitar a la autoridad ambiental competente la correspondiente concesión de aguas subterráneas.

PARÁGRAFO 1. Los términos previstos para el trámite de estas concesiones se reducirán a una tercera parte.

PARÁGRAFO 2. El beneficiario debe asegurar que se cumplan con las características y criterios de la calidad del agua para consumo humano señalados en el ordenamiento jurídico."

Ese artículo fue anulado por la Sala Especial de Decisión Nro. 10 porque "al eliminar los permisos de las autoridades ambientales para la realización de las actividades de prospección y exploración de aguas subterráneas, a cambio de un simple aval de dichas entidades, sustentado en los informes geológicos, se lesiona el derecho fundamental de toda la población a un medio ambiente sano, y se limitan las potestades y deberes del Estado en materia de control y vigilancia del uso planificado de los recursos naturales, fundamentalmente porque los denominados estudios geológicos no comprenden la totalidad de estudios y documentos científicos y legales que se exigen en tiempos de normalidad para que la autoridad ambiental conceda los respectivos permisos".

En consecuencia, dicha Sala Especial de Decisión dispuso que los efectos de la anulación serían *ex tunc*, por lo que "las obras de perforación para prospección y exploración de aguas subterráneas que se encuentren en curso sin los debidos permisos de las autoridades



ambientales, señalados en el Decreto 1076 de 2015, deberán ser suspendidas de manera inmediata, hasta que los interesados obtengan el permiso correspondiente, con el fin evitar posibles afectaciones al medio ambiente, de acuerdo con los artículos 79 y 80 superiores”.

Siendo así las cosas, el acto analizado perdió, en lo pertinente, fuerza ejecutoria, pues desapareció el sustento normativo que lo fundamentó (artículo 91 del C.P.A.C.A., numeral 2). Sin embargo, es claro que antes de la declaratoria de nulidad mencionada la norma de la corporación autónoma regional produjo unos efectos, por lo que es procedente su examen de legalidad como se ha establecido jurisprudencialmente.

Para esta Sala Especial de Decisión lo dispuesto en el acto analizado implicó la suspensión, temporal, de las exigencias establecidas en el Decreto 1076 de 2015 para el adelantamiento de las actividades de prospección y exploración de aguas subterráneas: so pretexto del aval de la autoridad ambiental se dejó de exigir el permiso concedido por dicha entidad (artículo 2.2.23.2.16.4 del Decreto 1076³⁴), así como el informe que debía rendir el permisionario (artículo 2.2.23.2.16.10 del mismo decreto).

Esa modificación temporal no resultaba conforme a derecho. Primero, porque el aval de la autoridad competente con base en el informe geoelectrico no aportaba la información requerida para adelantar el procedimiento correspondiente. Esto, porque, como lo estableció la Sala Especial de Decisión Nro. 10, *“los denominados estudios geoelectricos no comprenden la totalidad de estudios y documentos científicos y legales que se exigen en tiempos de normalidad para que la autoridad ambiental conceda los respectivos permisos”.*

Segundo, porque esa disminución de la información requerida afectaba los controles para el uso planificado de los recursos naturales: se dejarían de valorar elementos relevantes para el desarrollo de la actividad (v.gr., ubicación, extensión, propiedad, posesión o tenencia del predio a perforar, la existencia y representación legal de la empresa perforadora, personería jurídica e identificación del interesado, los equipos a usarse, sistemas de perforación, planes de trabajo, otros aprovechamientos de aguas subterráneas en el área).

Un razonamiento semejante expuso la Sala Especial de Decisión Nro. 16³⁵ al examinar la legalidad de una disposición semejante. Para lo que aquí interesa, esa Sala Especial de Decisión señaló lo siguiente:

“Pues bien, advertido lo anterior, es claro que una medida como la prevista en el artículo 8 de la Resolución sub iudice suspende de manera transitoria la exigencia de adelantar el procedimiento ambiental previsto en el Decreto 1076 de 2015³⁶, para el adelantamiento de las actividades de prospección y exploración de aguas subterráneas.

En ese sentido, pese a que ley contempla un procedimiento estricto para la obtención de esta clase de permisos, la medida objeto de análisis elimina ese control y permite que la mera presentación de un concepto técnico sustituya la labor que deben adelantar las autoridades ambientales, el cual, como lo advirtió la Sala Especial de Decisión No. 10 del Consejo de Estado, no comprende “la totalidad de estudios y documentos científicos y legales que se

³⁴ **ARTÍCULO 2.2.3.2.16.4. Aguas subterráneas, Exploración. Permiso.** La prospección y exploración que incluye perforaciones de prueba en busca de aguas subterráneas con miras a su posterior aprovechamiento, tanto en terrenos de propiedad privada como en baldíos, requiere permiso de la Autoridad Ambiental competente.

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Nro. 16, M.P.: Nicolás Yepes Corrales, sentencia del 15 de enero de 2021, exp.: 11001-03-15-000-2020-01154-00.

³⁶ Nota original: Artículos 2.2.3.2.16.4.y siguientes del Decreto 1076 de 2015.



exigen en tiempos de normalidad para que la autoridad ambiental conceda los respectivos permisos.”

Para la Sala, esta circunstancia comporta una grave afectación del derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano³⁷ y termina por hacer temporalmente nugatorios los controles respecto del uso planificado de los recursos naturales, en cuanto se relaciona con las aguas subterráneas, lo cual no se justifica por el hecho de que existan condiciones de anormalidad y excepción.

En efecto, por expreso mandato constitucional, el Estado tiene el deber de ejercer controles estrictos en materia de protección del medio ambiente y aprovechamiento de los recursos naturaleza³⁸, lo cual se logra a través de la labor que desarrollan las Corporaciones Autónomas, como es el caso de CORPOBOYACÁ. En ese sentido, avalar el desarrollo de una actividad como la prospección y exploración de aguas subterráneas sin que se realice ninguna gestión del Estado para asegurar que con ella no se termine afectando este recurso, contraría los claros mandatos constitucionales en materia ambiental y terminan sacrificando por completo los derechos fundamentales y colectivos relacionados con la protección del medio ambiente.”

Siendo así las cosas, se declarará la nulidad de los numerales 9 y 10 del párrafo del artículo 3° del acto controlado. Y, siguiendo la línea de decisión fijada por la Sala Especial de Decisión N° 10 para el Decreto 465 de 2020, la anulación tendrá efectos “*ex tunc*”, de manera que las obras de perforación para prospección y exploración de aguas subterráneas que se encuentren en curso en el área de influencia de la CDA y sin los debidos permisos de las autoridades ambientales, deberán ser suspendidas de manera inmediata, hasta que los interesados obtengan el permiso correspondiente.

4.2.5.4. Visitas en el trámite de concesión de aguas

En los numerales 2 y 2.2. del párrafo del artículo 3 se previó (i) la posibilidad de realizar, en caso de que fuesen necesarias, visitas en los trámites de concesiones de agua superficial o subterránea adelantados por los municipios, o personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto, y (ii) la posibilidad de decidir “*con información actualizada de oferta y demanda del cuerpo de agua respecto del cual se solicita la concesión..., caso en el cual no se realizaría visita técnica*”.

Adicionalmente, en el numeral 5 del mismo párrafo se reiteró el hecho de que las visitas dentro del trámites de concesión de aguas pudieran ser facultativas.

El procedimiento para otorgar concesiones de aguas se encuentra regulado en los artículos 2.2.3.2.9.1. a 2.2.3.2.9.13. del Decreto 1076 de 2015; normas en las que se establece la existencia de visita ocular con el fin de verificar, por lo menos, los siguientes aspectos:

- a) *Aforos de la fuente de origen, salvo, si la Autoridad Ambiental competente conoce suficientemente su régimen hidrológico;*
- b) *Si existen poblaciones que se sirven de las mismas aguas para los menesteres domésticos de sus habitantes o para otros fines que puedan afectarse con el aprovechamiento que se solicita;*
- c) *Si existen derivaciones para riego, plantas eléctricas, empresas industriales u otros usos que igualmente puedan resultar afectados;*

³⁷ Nota original: Artículo 79 de la Constitución.

³⁸ Nota original: El inciso segundo del artículo 79 Superior establece: “*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*”



- d) *Si las obras proyectadas van a ocupar terrenos que no sean del mismo dueño del predio que se beneficiará con las aguas, las razones técnicas para esta ocupación;*
- e) *Lugar y forma de restitución de sobrantes;*
- f) *Si los sobrantes no se pueden restituir al cauce de origen, las causas que impidan hacer tal restitución;*
- g) *La información suministrada por el interesado en su solicitud; y*
- h) *Los demás que en cada caso la Autoridad Ambiental competente estime conveniente.*

Adicionalmente, dentro de ese procedimiento, la visita ocular se constituye en un hito que define el momento en el que la oposición a la concesión puede tener lugar. Téngase en cuenta que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.3.2.9.7 del Decreto 1076, las personas que tengan derecho o interés legítimo pueden oponerse a la concesión antes o durante la visita ocular.

En esas condiciones, la visita ocular es obligatoria dentro del trámite de concesiones de aguas, no solo por la relevancia de los elementos que en ella se verifican, sino, también, porque define la oportunidad en la que puede presentarse la oposición, en caso de que exista.

Considera esta Sala Especial de Decisión que la autonomía de las corporaciones autónomas regionales no les permite establecer cuáles partes del ordenamiento jurídico deben agotarse, pues su autonomía está sujeta a la regulación general dictada en el orden nacional.

El mismo razonamiento expuso la Sala Especial de Decisión Nro. 16³⁹ al resolver una temática similar. Sobre el particular se manifestó:

*“Ahora bien, en cuanto al **parágrafo segundo del artículo 2°** de la resolución analizada, el cual dispone que “[l]as concesiones aquí referidas podrán ser decididas con información actualizada de oferta y demanda del cuerpo de agua respecto del cual se solicita la concesión para la prestación esencial del servicio de acueducto, caso en el cual no se realizaría visita técnica”, la Sala encuentra que el tema de los requisitos que deben agotarse para otorgar las concesiones de aguas se encuentra regulado en las normas reglamentarias que se refieren a esta materia.*

Así, el artículo 2.2.3.2.9.5 del Decreto 1076 de 2015 señala que la visita es una etapa de obligatorio cumplimiento dentro del procedimiento para obtener la concesión de aguas, ya que en ella no solo deben hacerse verificaciones de tipo técnico, sino que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.3.2.9.7, las personas interesadas tienen esa oportunidad para presentar su oposición a la solicitud⁴⁰.

De esta manera, resulta claro que la autonomía de las Corporaciones Autónomas no puede llevar a la consideración de que ellas tienen la facultad de decidir a su arbitrio qué partes del procedimiento deberán ser agotadas y cuáles no, o de sustituir los requisitos normativamente establecidos.

En consecuencia, en tanto la visita técnica es una exigencia que no puede ser desconocida y constituye una etapa transcendental dentro del procedimiento administrativo ambiental, se decretará la nulidad del parágrafo 2° del artículo 2° de la resolución bajo examen, con la advertencia de que la validez de aquellos trámites que se hayan decidido bajo la vigencia de esta disposición estará sujeta a que la entidad programe y efectivamente realice la respectiva visita técnica.”

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Nro. 16, M.P.: Nicolás Yepes Corrales, sentencia del 15 de enero de 2021, exp.: 11001-03-15-000-2020-01154-00.

⁴⁰ Nota original: Artículo 2.2.3.2.9.7.: Toda persona que tenga derecho o interés legítimo, puede oponerse a que se otorgue la concesión. **La oposición se hará valer ante la Autoridad Ambiental competente antes de la visita ocular o durante esta diligencia (...)** (Se resalta).



Por tal razón, (i) se decretará la nulidad de las expresiones “*las que se necesiten para dar trámite a*” y “*en el evento de que sea necesaria su realización*”, contenidas en el numeral 2 del párrafo del artículo 3° de la Resolución Nro. 167, (ii) se anulará el numeral 2.2. del párrafo del mismo artículo, y (iii) se decretará la nulidad de la expresión “*y en el evento que sea necesario realizar*” contenida en el numeral 5 del párrafo del artículo 3° del acto controlado.

Lo anterior, con la advertencia de que la validez de aquellos trámites que se hayan decidido bajo la vigencia de estas disposiciones estará sujeta a que la entidad programe y efectivamente realice la respectiva visita técnica.

4.2.6. Verificación de la conexidad

Tal como se anotó, en el acto controlado se adoptaron las siguientes medidas, las cuales se relacionan directamente con diversas previsiones del Decreto Legislativo 491 de 2020. En efecto en la Resolución Nro. 167 se reguló:

- El levantamiento de la suspensión de términos procesales en diferentes trámites (artículo 1°), medida adoptada en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 491.
- La suspensión de la atención presencial al público (artículos 2° y 6°), así como los canales de comunicación (telefónica y digital) para la atención de los ciudadanos (artículos 3° y 4°) y el impropiamente denominado como teletrabajo (artículo 5°). Medidas todas estas adoptadas en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 491.
- La fijación de términos para la atención de las peticiones formuladas a la entidad (artículo 9°), así como la notificación de actos administrativos a través de medios electrónicos (artículos 3° -numeral 4 del párrafo- y 9° -literal c-), de acuerdo con lo previsto en los artículos 4 y 5 del Decreto 491.
- La disposición de prórroga automática de permiso, concesión o autorización que venciera durante el término de duración de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social (artículo 3° -párrafo, numerales 11 y 12), de conformidad con lo previsto en el artículo 8 del Decreto 491.
- El establecimiento de reglas para la prestación del servicio por parte de los contratistas de prestación de servicio de la entidad (artículo 10), según lo dispuesto por el artículo 16 del Decreto 491.

Por último, las medidas guardan relación con los Decretos 417 y 637, ambos de 2020, que declararon la emergencia económica, social y ecológica, pues se orientaron (i) al manejo de una de las causas que dieron origen a su expedición, esto es, el tratamiento del factor de transmisión del virus con miras a su reducción, a fin de proteger la vida, salud e integridad personales de los trabajadores del sector regulado, y (ii) a la mitigación de los efectos negativos del virus respecto de la vida y la salud, al igual que en la economía mediante la contribución a la reactivación económica.

Siendo así las cosas, existió una correlación directa entre lo previsto por el legislador extraordinario y lo establecido en el acto controlado en esta sede judicial.



4.2.7. Verificación de la proporcionalidad de las medidas tomadas en el acto

En este apartado se abordará el análisis de proporcionalidad de las medidas adoptadas en la Resolución Nro. 167 del 26 de junio de 2020.

Reanudación de términos procesales

En el artículo 1° del acto controlado se dispuso la reanudación de términos procesales en procesos administrativos ambientales, sancionatorios ambientales, jurisdicción coactiva, disciplinarios y demás actuaciones administrativas en trámite y que requirieran el cómputo de términos.

Para esta Sala Especial de Decisión tal medida es proporcional y razonable.

Primero, porque se orientó a la satisfacción de una finalidad legítima como lo fue garantizar la continuidad de la prestación del servicio a cargo de la CDA, sin desconocer el deber de aseguramiento de la vida, salud e integridad personal de los servidores de la entidad y de los usuarios de esta.

Segundo, porque se trataba de una previsión necesaria. En efecto, la reanudación de términos se requería para garantizar la continuidad de la prestación de los servicios, más cuando se trataba de trámites para los cuales se dispuso el uso de medios electrónicos.

Ello cobra relevancia al considerar que desde el Decreto 417, aspecto reiterado en el Decreto 491, se señaló la necesidad de acudir a medidas o herramientas de las tecnologías de la información y las comunicaciones como elementos para asegurar la continuidad del servicio y el acatamiento de las medidas sanitarias de contención de la transmisión del virus -aislamiento preventivo obligatorio y distanciamiento social-.

Tercero, porque la reanudación de términos suspendidos no afectó ni desconoció principios o prerrogativas constitucionales. Por el contrario, garantizó los derechos a la vida y salud de los intervinientes en esas actuaciones administrativas, a más de que protegió las garantías procesales de los ciudadanos que actuaban en esos trámites.

Suspensión de la atención presencial al público

En el artículo 2° de la resolución examinada se dispuso la suspensión de la atención presencial al público salvo (i) cuando para la continuación del trámite administrativo resultara necesaria la comparecencia personal del usuario (parágrafo 1°); (ii) en los municipios de Mitú y San José del Guaviare, sedes en las que podría prestarse atención presencial cuando las necesidades del servicio lo requirieran bajo el cumplimiento de protocolos de seguridad y en horario flexible (parágrafo 2°); y (iii) en caso de revisión física de expedientes por parte del usuario o su apoderado, previa cita y siempre dando cumplimiento al protocolo de seguridad correspondiente (parágrafo tercero).

La medida de suspensión de atención al público es proporcional. De una parte, porque ante la ausencia de medidas farmacológicas eficaces para contrarrestar los efectos nocivos de la enfermedad, resultaba pertinente la suspensión de la atención presencial, con el propósito de dar cumplimiento a las recomendaciones de



aislamiento social emanadas de las autoridades sanitarias del país y de la Organización Mundial de la Salud -OMS-, así como para dar cumplimiento a la medida de aislamiento preventivo obligatorio que se encontraba vigente para la fecha de expedición del acto (Decreto Ordinario Nro. 749 de 2020, que dispuso el aislamiento hasta el 1° de julio de la misma anualidad).

De otra parte, porque se trató de una medida proporcional a la gravedad de los hechos que dieron lugar a su expedición, por cuanto no suspendió ni desconoció principios o prerrogativas constitucionales; por el contrario, se orientó a garantizar los derechos a la vida y salud.

Súmese, que dado su carácter transitorio, no afectaba sustancialmente las actividades de la corporación, a más de que era apta para mitigar las causas que dieron origen al estado de excepción, lo que adquiere relevancia al tener presente que la medida no recayó sobre materias prohibidas, esto es, sobre actividades estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria causada por el COVID-19, o servicios indispensables del Estado.

Esta Sala Especial de Decisión estima que las excepciones establecidas en los párrafos 1° a 3° del artículo examinado también son proporcionales. Veamos:

- La del párrafo 1°, porque la decisión no es arbitraria, ya que recae, únicamente, sobre aquellas actuaciones en las *“que resulte necesaria la comparecencia del usuario”*, lo que supone la existencia de un análisis objetivo en el que se valore la necesidad de la presencia física a la luz del procedimiento correspondiente y sin perder de vista las condiciones de transmisión del virus y las medidas dispuestas para su adecuada contención y manejo.

Además, la citación en un horario específico permitía al usuario y a la administración la adecuación de sus conductas, al igual que de los espacios correspondientes para garantizar la protección de los intervinientes. Prueba de eso, es que dichos sujetos debían cumplir con los protocolos de bioseguridad aplicables.

- La del párrafo 2°, porque se trata de una autorización que, como tal, requiere del análisis de las circunstancias de tiempo, modo y lugar y demás aspectos pertinentes, de forma que la eventual decisión no fuere arbitraria. Nótese que estaba supeditada a que *“las necesidades del servicio así lo requieran”*.

Adicionalmente, las pautas establecidas para el cumplimiento de la eventual prestación del servicio permitían salvaguardar la vida, salud e integridad personal de los servidores y usuarios de la CDA, al tiempo que propendían por el cumplimiento de medidas como el distanciamiento físico al considerarse la flexibilidad horaria.

- La del párrafo 3°, porque estableció un medio apto para la concesión y otorgamiento de la cita -mecanismo idóneo, además, para minimizar el riesgo de transmisión de COVID-19-, el cual, por demás materializaba el derecho de defensa y contradicción del interviniente en la actuación correspondiente.



También, porque, como se advirtió en el párrafo primero, se debían cumplir las medidas de bioseguridad respectivas, lo que redundó en la protección de la salud, vida e integridad personal de los servidores y usuarios de la entidad.

Establecimiento de trámites virtuales y presenciales

En el artículo 3° se establecieron los medios para el adelantamiento de trámites a cargo de la CDA; medida que se estima proporcional pues se orientó a garantizar la continuidad de la prestación del servicio y a proteger la vida, salud e integridad de los servidores, contratistas y usuarios de la corporación, no solo por la utilización de un mecanismo inmaterializado, sino por el acatamiento del protocolo de bioseguridad respectivo -en caso de requerirse la presencia física de alguno de los intervinientes en el trámite correspondiente-.

Ahora bien, en ese artículo también se establecieron diferentes reglas respecto de los trámites a cargo de la entidad, por lo que la Sala procede a pronunciarse sobre ellas:

- En el numeral 1° se previó la posibilidad de realización de visitas tratándose de situaciones urgentes o que debían ser atendidas de manera prioritaria (de acuerdo con su gravedad e intensidad).

La medida es proporcional porque se orientó a la protección del medio ambiente, mediante la verificación física de la magnitud del hecho para así establecer las medidas procedentes y tendientes a la mitigación y/o contención de sus efectos dañosos sobre el recurso natural. Téngase en cuenta, además, que la verificación virtual o inmaterializada no permitiría la protección eficaz y eficiente del recuso comprometido, por lo que la presencialidad en tales eventos se revelaba como necesaria.

En todo caso, esa atención presencial requería el cumplimiento de los protocolos de seguridad aplicables y el suministro de los elementos de protección requeridos, por lo que se propendía por la protección del personal que debía intervenir en el manejo de la situación.

- En el numeral 3° se dispuso el medio virtual (correo electrónico) en el que se recibirían las solicitudes de concesiones de aguas, así como los requerimientos, peticiones, reclamos, y recursos relacionados con la administración del recurso hídrico.

Esa determinación es proporcional, pues se orientó a garantizar la continuidad de la prestación del servicio sin comprometer la vida, salud e integridad de los intervinientes en el trámite respectivo. Adicionalmente, el límite temporal establecido respetó lo dispuesto en el artículo que se desarrolla (artículo 3 del Decreto 491), lo que significa que la competencia no solo fue ejercida en los términos de la habilitación, sino que se trató de una medida temporal, no definitiva, para la superación de la situación anómala.

- En el numeral 4° se previó la posibilidad de notificar o comunicar actos administrativos por medios electrónicos.



Esa medida es proporcional, porque la herramienta dispuesta para el efecto - correo electrónico- permitía conocer el contenido de las decisiones que se notificaban o comunicaban sin requerir la presencia física de los sujetos destinatarios de la actuación, ni de los servidores que llevaban a cabo esos actos de enteramiento.

De esa manera, los administrados podían conocer las razones o motivos que sustentaban las diferentes decisiones y adoptar las determinaciones que estimaran pertinentes y procedentes de acuerdo con las posiciones jurídicas que adoptaran.

Esa medida desarrolló el artículo 4° del Decreto 491 de 2020, el cual, como se expuso, fue declarado exequible condicionalmente con el fin de que no se convirtiera en limitante para quienes no contaran con herramientas tecnológicas, por lo que debía permitirse el uso de medios alternativos. Por lo cual, *“ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, [ella] podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos, por ejemplo, a través de una llamada telefónica, el envío de un mensaje de texto o de voz al celular o un aviso por una estación de radio comunitaria”*.

Es por ello, que la legalidad de la medida debe estar sujeta a la anterior condición, de modo que no puede exigirse un correo electrónico si el usuario no cuenta con ello y, en su lugar, brinda otro medio que permita la notificación.

- En el numeral 5 se estableció que, en caso de requerirse visita en el trámite de la solicitud de concesión de aguas, la misma debía ser atendida por un representante de los solicitantes, quien debía tener pleno conocimiento del punto de captación y de la operación del sistema.

A renglón seguido, el numeral 6 dispuso que tanto servidores como contratistas de la entidad debían dar cumplimiento al protocolo de seguridad implementado por la entidad.

Con excepción de lo señalado respecto de la imposibilidad de que la CDA estableciera el carácter facultativo de la visita ocular en el procedimiento para la concesión de aguas, la Sala Especial de decisión estima que las demás determinaciones de los numerales en comento -5 y 6- son proporcionales.

Lo anterior, porque se orientaron al cumplimiento de las medidas no farmacológicas de distanciamiento social y aislamiento preventivo, al tiempo que garantizaban la prestación del servicio a cargo de la corporación en condiciones que propendían por la mitigación del riesgo de transmisión del virus.

- En los numerales 7 y 8 se reiteró lo establecido en el artículo 2° del Decreto 465 de 2020, norma que, como se anotó, fue declarada ajustada al ordenamiento jurídico por el Consejo de Estado, bajo la consideración de que es una medida *“eficaz para evitar posibles interrupciones en el suministro del recurso hídrico, y garantiza la prestación permanente del servicio para que la población pueda atender las recomendaciones impartidas por las autoridades sanitarias y, de esa forma evitar la propagación del COVID-19, lo cual, sin lugar a duda, contribuye a superar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020”*.



En esas condiciones no se observa que los numerales examinados sean desproporcionales.

- En los numerales 11 y 12 se reiteró el contenido de lo dispuesto en el artículo 8° del Decreto 491 de 2020, norma cuya exequibilidad fue condicionada porque, como se anotó, *“el legislador excepcional no incluyó como destinatarios del beneficio a los titulares de las licencias que vencerán los días inmediatamente siguientes a la finalización de la emergencia sanitaria, con lo cual, a pesar de que durante la misma tampoco pudieron gestionar la renovación correspondiente, no tendrán un plazo prudencial para adelantar el trámite respectivo.”*

En consecuencia, siguiendo lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C-242 de 2020, se declarará la legalidad condicionada de estos dos numerales bajo el entendido de que *“la medida se hace extensiva también a los permisos, autorizaciones, certificados y licencias que venzan dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y que no pudieron ser renovadas en vigencia de la misma debido a las medidas adoptadas para conjurarla. En consecuencia, las referidas habilitaciones se entenderán prorrogadas por el tiempo faltante para completar el término de un mes previsto por el legislador”*.

- En el numeral 13 se dispuso expresamente: *“[l]o previsto en este numeral aplica para las concesiones descritas en el numeral quinto del presente artículo”*.

Para la Sala lo pretendido fue extender lo previsto en los numerales 11 y 12 a las concesiones de agua. Tal medida no se observa *prima facie* como desproporcional, más cuando el artículo 8 del Decreto 491 de 2020 incluyó en la prorroga automática las concesiones, lo que cobijaría las de agua.

Establecimiento de los canales habilitados para la atención de usuarios

En el artículo 4° del acto examinado se establecieron los medios inmaterializados - línea telefónica, correo electrónico y links de acceso- para la atención de los usuarios de la entidad.

Esa determinación es proporcional puesto que permitía continuar con la prestación del servicio por parte de la CDA, al tiempo que velaba por la protección de la vida, seguridad e integridad personales de los servidores y usuarios de la entidad, ya que, como se sabe, facilitaba la realización de actuaciones sin requerir de presencia física y, por tanto, mitigaba el riesgo de transmisión del COVID-19. Súmese, que tales canales se publicaron en la página web.

Teletrabajo

En el artículo 5° de la resolución controlada se dispuso la posibilidad de que los servidores de la CDA realizaran labores desde su lugar de residencia. Para el efecto, la Subdirección Administrativa y Financiera articulada con los Subdirectores, Directores Seccionales y Jefes de Oficina debían establecer los procedimientos y tareas que podían desempeñarse bajo esa modalidad de trabajo, con el fin, además, de que se habilitaran los medios tecnológicos requeridos.

Sea lo primero señalar que, a juicio de esta Sala, la medida que la Corporación adoptó fue la del trabajo en casa, no la del teletrabajo.

En efecto, como la medida autorizada fue de carácter temporal y excepcional, mal podría considerarse que se trata de la autorización para el desarrollo del teletrabajo.



Aspecto que se refuerza al tener presente que, al tenor de lo expresado por el Ministerio de Trabajo en las circulares Nro. 021 y 041 de 2020, “*la autorización del empleador para que una persona adelante de forma ocasional, temporal y excepcional sus funciones laborales por fuera de las sedes de la empresa o la entidad, ya sea desde su lugar de residencia o cualquier otro similar, se denomina trabajo en casa*”⁴¹; cuestión congruente con el artículo 6 de la Ley 1221 de 2008, según el cual: “*una persona que tenga la condición de asalariado no se considerará teletrabajador por el mero hecho de realizar ocasionalmente su trabajo como asalariado en su domicilio o en lugar distinto de los locales de trabajo del empleador, en vez de realizarlo en su lugar de trabajo habitual*”.

Lo dicho se confirma al considerar que el fundamento para la adopción de la medida fue el artículo 3º del Decreto 491, que autorizó el trabajo en casa; medida que, según se puso de presente en la sentencia C-242 de 2020, no modificaba el contenido de la relación laboral o contractual, ni significaba la implementación del teletrabajo⁴². Súmese, que dentro de los motivos del acto no se hizo ninguna referencia a las normas ordinarias que regulan el teletrabajo, como lo son la Ley 1221 de 2008, el Decreto Reglamentario 884 de 2012 y la Resolución 2886 del mismo año.

Precisado lo anterior, la Sala estima que esa medida resulta proporcional. Primero, porque se orientó a la satisfacción de finalidades legítimas, esto es, asegurar la prestación del servicio a cargo de la CDA y, a su vez, garantizar la vida, salud e integridad de los empleados, contratistas y usuarios.

Segundo, porque se trató de una previsión necesaria, pues el trabajo en casa y la adopción de herramientas tecnológicas para desarrollar las actividades a cargo eran las únicas medidas que permitían seguir con el desarrollo del objeto social de la corporación, evitando la aglomeración del personal y facilitando el distanciamiento social.

Téngase en cuenta que desde la expedición del Decreto 417, aspecto reiterado en el Decreto 491, se señaló la necesidad de acudir a medidas o herramientas de las tecnologías de la información y las comunicaciones como elementos para asegurar la continuidad del servicio y el acatamiento de las medidas sanitarias de contención de la transmisión del virus -aislamiento preventivo obligatorio y distanciamiento social-.

Tal como lo expuso la Corte Constitucional en la sentencia C-242 del 2020, la autorización del trabajo en casa es razonable, porque, atendiendo su carácter transitorio, no “*altera las condiciones de la relación jurídica, incluidos los derechos laborales y las garantías sociales*”, ni supone la modificación de las relaciones contractuales para adecuarlas al teletrabajo.

Atención presencial. Casos de procedencia

El artículo 6º autorizó la atención presencial siempre que no se contara con los medios tecnológicos para adelantarla de forma virtual, atención aquella que debía desarrollarse bajo condiciones de seguridad -lo que explica el porqué se estableció la obligación de garantizar el suministro de los elementos correspondientes-.

⁴¹ Sentencia C-242 de 2020.

⁴² En palabras de la Corte Constitucional: “...para este Tribunal es claro que no puede confundirse la modalidad de teletrabajo y la autorización de trabajo en casa, puesto que la primera se trata de una forma de relación laboral con unas obligaciones especiales para las partes contempladas en la Ley 1221 de 2008, en cambio, la segunda es meramente una habilitación al empleado para que desempeñe transitoriamente sus funciones por fuera del sitio donde habitualmente las realiza, sin modificar la naturaleza del contrato respectivo.”



La medida es proporcional. De una parte, porque se orientó a garantizar la continuidad de la prestación del servicio, en ejercicio de lo establecido en el artículo 3° del Decreto 491 de 2020 (inciso 3°). De otra, porque propendió por mitigar el riesgo de transmisión del virus mediante la obligación de suministro de los elementos que garantizaran *“las condiciones de salubridad para la prestación del servicio presencial requerido”*, lo que se encuentra en consonancia con el parágrafo del artículo 3° del decreto legislativo mencionado.

Finalmente, debe considerarse que dicho tipo de atención era de contenido residual puesto que en otros apartes del acto controlado se estableció la existencia de medios electrónicos o virtuales para la prestación del servicio. Así, la atención presencial no era la norma general, lo que daba cumplimiento, además, a la medida de aislamiento preventivo obligatorio vigente para el momento de expedición de la resolución.

Establecimiento del responsable de los protocolos de bioseguridad

El artículo 7° señaló la dependencia responsable de vigilar el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad aplicables en la corporación -Subdirección Administrativa y Financiera-, al tiempo que le impuso la obligación de socializarlos y realizar el acompañamiento correspondiente para su implementación.

La previsión es proporcional. Primero, porque se orienta al cumplimiento de la obligación que se le estableció al empleador en el artículo 3 de la Resolución Nro. 666 de 2020, esto es, adoptar, adaptar e implementar el protocolo de bioseguridad correspondiente. Nótese que es una dependencia de la entidad la encargada del asunto.

Segundo, porque la definición de una dependencia encargada de la vigilancia, acompañamiento y socialización del protocolo correspondiente permite identificar los elementos u obligaciones faltantes con el fin de solventar dichos impases o incumplimientos y proteger la vida, salud e integridad de servidores y usuarios de la entidad, a más de que coadyuva a la existencia de un control efectivo de la implementación del protocolo.

Atención de peticiones, quejas, reclamos y solicitudes ambientales. Notificación de los actos y modificación de los términos de atención de peticiones

En el artículo 9° se previó (i) el mecanismo para la presentación de peticiones quejas, reclamos y solicitudes ambientales (virtual); (ii) la obligación de informar los datos de contacto y correo electrónico para la comunicación o notificación de la decisión de la actuación correspondiente; y (iii) se modificaron los términos para la atención de peticiones, con el fin de adoptar los establecidos en el artículo 5° del Decreto 491 de 2020.

Para esta Sala Especial de Decisión tales determinaciones son proporcionales.

Primero, porque se dispuso de un mecanismo apto e idóneo para asegurar a continuidad del servicio sin comprometer la vida, salud e integridad personal de los servidores y contratistas de la entidad ni la de sus usuarios.



Segundo, porque como lo señaló la Corte Constitucional, la modificación de los términos para la atención de peticiones (i) persigue una finalidad legítima como lo es *“superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades debido a las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 y, en este sentido, cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continua y efectiva”*, (ii) es necesaria, pues las condiciones actuales no permiten el desarrollo de las actuaciones administrativas con la misma celeridad que la existente y que se imprimía en condiciones ordinarias, y (iii) pretende satisfacer un fin constitucional, esto es el buen funcionamiento de la administración, *“el cual se ha visto afectado por las consecuencias derivadas de la pandemia, otorgándoles a las autoridades un término mayor para resolver ciertas peticiones, a fin de que al mismo tiempo puedan gestionar otros asuntos en medio de las dificultades que implica la imposibilidad de desarrollarlos de forma presencial con las herramientas e infraestructura ordinaria”*.

Lo anterior, porque la modificación de los plazos es temporal y solo aplica para las peticiones *sin relevancia iusfundamental* que se encuentren en curso o se radiquen durante la emergencia sanitaria, por lo que una vez ésta última finalice, se aplicarán los términos establecidos en la ley ordinaria.

Tercero, porque la notificación electrónica se orienta a garantizar el principio de publicidad, sin afectar los derechos al debido proceso y a la vida, salud e integridad personal de los servidores de la entidad y de los usuarios de la misma.

Lo anterior, porque la herramienta dispuesta para el efecto -correo electrónico- permite conocer el contenido de las decisiones que se notifican o comunican sin requerir la presencia física de los sujetos a quienes se comunica o notifica una determinación específica, ni de los servidores que llevaban a cabo esos actos de enteramiento.

De esa manera, los administrados podrán conocer las razones o motivos que sustentan las diferentes decisiones y adoptar las determinaciones que estimen pertinentes y procedentes de acuerdo con las posiciones jurídicas que adopten.

Ahora bien, esa medida desarrolló el artículo 4° del Decreto 491 de 2020, el cual, como se expuso, fue declarado exequible condicionalmente con el fin de que no se convirtiera en limitante para quienes no contaran con herramientas tecnológicas, por lo que debía permitirse el uso de medios alternativos. Por lo cual, *“ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, [ella] podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos, por ejemplo, a través de una llamada telefónica, el envío de un mensaje de texto o de voz al celular o un aviso por una estación de radio comunitaria”*.

Es por ello, que la legalidad de la medida debe estar sujeta a la anterior condición, de modo que no puede exigirse un correo electrónico si el usuario no cuenta con ello y, en su lugar, brinda otro medio que permita la notificación.

Contratos de prestación de servicios profesionales

En el artículo 10° se previeron herramientas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de prestación del servicio y de remuneración. Para el efecto, se (i) dispuso la continuidad de los aportes a seguridad social por parte del contratista de prestación de servicios, (ii) estableció el mecanismo virtual como medio para el desarrollo de la labor, y la elaboración de informes requeridos, (iii)



previó la posibilidad de realizar actividades presenciales, siempre que fueran autorizadas y se contara con los elementos de protección necesarios -los cuales debían ser suministrados por la entidad-, y (iv) dispuso la continuidad del contrato de prestación de servicios.

Para esta Sala Especial de Decisión esa regulación no se observa *prima facie* como desproporcional. Y es que como lo estableció la Corte Constitucional, se orientó a asegurar la protección de elementos relevantes en la prestación de los servicios -la remuneración y la continuidad de la vinculación-; fue necesaria porque *“al contemplarse el trabajo en casa de los funcionarios y contratistas del Estado en medio de la pandemia, las autoridades no tienen otra opción que cumplir con sus obligaciones consecuentes, como lo es garantizar la remuneración por los servicios prestados y asegurar la estabilidad en el empleo”*; y resultaba proporcional porque el pago de *“...honorarios está justificado en el cumplimiento de las funciones y compromisos mediante el trabajo en casa por parte de los ... contratistas, así como en la posibilidad de disponer que [estos] queden obligados a cumplir con los acuerdos pactados una vez se supere la emergencia sanitaria”*

Súmese a ello, que los canales virtuales para el desarrollo de las labores del contrato, su informe, o el control de su cumplimiento permitió, en el caso concreto, la continuidad del servicio sin comprometer la vida, salud e integridad personal de los servidores y contratistas de prestación de servicios de la entidad.

Finalmente, el desarrollo de actividades presenciales estaba supeditado a la necesidad de las mismas y al suministro de los elementos de protección requeridos, lo que evidenciaba la orientación a proteger la vida, integridad y salud del contratista respectivo.

Vigencia del acto y deber de publicación

En los artículos 14 y 15 de la Resolución Nro. 167 se estableció la vigencia del acto y el deber de su publicación.

Aun cuando la vigencia del acto es un asunto que se relaciona con su oponibilidad, lo cierto es que, en el caso concreto, esta Sala Especial de Decisión considera que ambas previsiones son proporcionales.

De una parte, porque no se excede el plazo establecido en el Decreto Legislativo 491 de 2020 ya que, como se dijo, la vigencia de las medidas no fue superior al término fijado por el legislador extraordinario. Del otro, porque la publicación en el diario oficial no corresponde a una medida de imposible cumplimiento puesto que no impone obligaciones de tal naturaleza, a más de que supone el acatamiento de la regla establecida en el C.P.A.C.A. respecto del momento a partir del cual los actos generales, como el examinado, producen efectos jurídicos, esto es, a partir de su publicación, so pena de su inoponibilidad.

Otras determinaciones

En los artículos 13 y 17 se dispuso que el contenido del acto examinado (i) modificaba, en lo pertinente, lo dispuesto en la Resolución Nro. 141 del 12 de mayo de 2020 expedida por la corporación, y (ii) derogaba la Resolución Nro. 119 de la misma anualidad dictada por la entidad.

Esas determinaciones no son desproporcionales, pues se orientaron a brindar seguridad jurídica y a asegurar la vigencia de las nuevas prescripciones que se



dictaban con ocasión de la evolución de la pandemia y el análisis que de sus condiciones y efectos realizó la corporación autónoma regional.

En mérito de lo expuesto, **el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Nro. 13**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

1. **Inhibirse** para resolver sobre la legalidad de los artículos 11 y 12 de la Resolución Nro. 167 del 26 de junio de 2020, proferida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA-, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.
2. **Declarar la nulidad** de las expresiones *“las que se necesiten para dar trámite a”* y *“en el evento de que sea necesaria su realización”*, contenidas en el numeral 2 del párrafo del artículo 3° de la Resolución Nro. 167 del 26 de junio de 2020, proferida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA-, con la advertencia de que la validez de aquellos trámites que se hayan decidido bajo la vigencia de estas disposiciones estará sujeta a que la entidad programe y efectivamente realice la respectiva visita técnica.
3. **Declarar la nulidad** del numeral 2.2. del párrafo del artículo 3° de la Resolución Nro. 167 del 26 de junio de 2020, proferida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA-, con la advertencia de que la validez de aquellos trámites que se hayan decidido bajo la vigencia de estas disposiciones estará sujeta a que la entidad programe y efectivamente realice la respectiva visita técnica.
4. **Declarar la nulidad** de los numerales 9 y 10 del párrafo del artículo 3° de la Resolución Nro. 167 del 26 de junio de 2020, proferida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA-.

Esta decisión afectará todas aquellas actividades de prospección y exploración que se estén desarrollando en este momento en la jurisdicción de esa Corporación Autónoma Regional, de manera que si ellas no cuentan con los permisos requeridos deberán ser suspendidas inmediatamente y hasta tanto se obtenga la autorización correspondiente

5. **Declarar la nulidad** de la expresión *“y en el evento que sea necesario realizar”* contenida en el numeral 5 del párrafo del artículo 3° de la Resolución Nro. 167 del 26 de junio de 2020, proferida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA-, con la advertencia de que la validez de aquellos trámites que se hayan decidido bajo la vigencia de estas disposiciones estará sujeta a que la entidad programe y efectivamente realice la respectiva visita técnica.
6. **Declarar legalidad condicionada** del numeral 2.1 del párrafo del artículo 3° de la Resolución Nro. 167 del 26 de junio de 2020, proferida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA-, bajo el entendido de que únicamente se entienden reducidos los términos del procedimiento administrativo cuyo trámite compete a las



autoridades ambientales, es decir, la etapa final atinente a la expedición del acto administrativo que decide (i) la oposición u oposiciones si las hubiere y (ii) si es procedente o no, otorgar la concesión solicitada.

7. **Declarar la legalidad condicionada** del numeral 4 del párrafo del artículo 3°, y del literal c) del artículo 9° de la Resolución Nro. 167 del 26 de junio de 2020, proferida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA-, bajo el entendido de que ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, ella podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos respectivos.
8. **Declarar la legalidad condicionada** de los numerales 11 y 12 del párrafo del artículo 3° de la Resolución Nro. 167 del 26 de junio de 2020, proferida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA-, bajo el entendido de que *“la medida se hace extensiva también a los permisos, autorizaciones, certificados y licencias que venzan dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y que no pudieron ser renovadas en vigencia de la misma debido a las medidas adoptadas para conjurarla. En consecuencia, las referidas habilitaciones se entenderán prorrogadas por el tiempo faltante para completar el término de un mes previsto por el legislador”*.
9. **Declarar la legalidad** de las demás disposiciones de la Resolución Nro. 167 del 26 de junio de 2020, proferida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA-
10. **Advertir** que la presente decisión no impide que la Resolución Nro. 167 del 26 de junio de 2020 sea cuestionada judicialmente en ejercicio del medio de control correspondiente y por razones jurídicas distintas a las que se examinaron y quedaron consignadas en esta providencia.
11. En firme esta providencia, archívese el expediente.

Notifíquese y cúmplase,

Se deja constancia que la providencia se discutió y aprobó en sala de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Magistrada

(Firmado electrónicamente)
ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
MARTIN BERMUDEZ MUÑOZ
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado
Salva el voto