

Bogotá D. C., 12 de junio de 2020

Honorable Magistrado

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

Sala Plena de lo Contencioso Administrativo

Consejo de Estado

E. S. D.

**Proceso:** Control inmediato de legalidad  
**No. Radicado:** 11001031500020200196100  
**Actor:** Corporación Autónoma Regional de Sucre –  
CARSUCRE.

**Ref:** Intervención ciudadana en nombre de la Facultad de  
Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra  
Señora del Rosario en cumplimiento del Auto que avoca  
conocimiento de fecha 29 de mayo de 2020 en relación con la  
legalidad de la Resolución No. 0448 del 27 de abril de 2020.

Respetado Magistrado,

Nosotros, **JOSÉ ALBERTO GAITÁN MARTÍNEZ**, Decano de la Facultad de  
Jurisprudencia y **LINA MUÑOZ ÁVILA**, Directora de la Especialización y de la Maestría  
en Derecho y Gestión Ambiental de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del  
Rosario, mayores de edad y plenamente capaces, ciudadanos colombianos en ejercicio,  
identificados como aparece al pie de nuestras firmas y vecinos de la ciudad de Bogotá, en  
cumplimiento del Auto del 29 de mayo de 2020 y dentro del término legal contemplado en  
el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo,  
nos permitimos emitir concepto técnico en el proceso de **CONTROL INMEDIATO DE  
LEGALIDAD** de la Resolución No. 0448 del 27 de abril de 2020 expedida por la  
Corporación Autónoma Regional del Sucre (CARSUCRE) con fundamento en las siguientes:

### **I. CONSIDERACIONES**

La presente intervención se refiere a la legalidad de las medidas tomadas en la Resolución de  
la referencia “*por medio del cual se acogen directrices del orden nacional, se establecen  
medidas de carácter temporal de instrumentos ambientales, se prorrogan las medidas de  
suspensión, se dictan otras disposiciones y se derogan todas las anteriores*”, y en ese sentido  
se presenta concepto sobre los aspectos que se consideran relevantes para la elaboración del  
fallo del proceso en curso con base en tres aspectos específicos:

## 1. *Los estados de excepción en la Constitución de 1991*

Los estados de excepción, por naturaleza, delimitan la frontera entre normalidad y anormalidad en el desarrollo de ordenamiento jurídico puesto que solo se ponen en marcha ante situaciones extraordinarias y traen consigo una serie de limitaciones y facultades. En Colombia de manera particular el Constituyente de 1991, al establecer el régimen de estados de excepción, consideró que ni siquiera en situaciones de anormalidad le asisten facultades ilimitadas al poder ejecutivo. En esa medida, la configuración de los límites debe ir acompañada de un sistema eficaz de controles destinados a mantener las garantías mínimas. Estos controles son de tres tipos: uno de carácter jurídico, otro de índole político y otro de legalidad, los cuales recaen tanto sobre la declaratoria del estado de excepción, como sobre los decretos legislativos de desarrollo, pero de ninguna manera son excluyentes, sino complementarios<sup>1</sup>.

El estado de emergencia está regulado en el artículo 215 de la Constitución Política de la siguiente manera:

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

*Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, dictar **decretos con fuerza de ley**, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos (...)*” (negrilla fuera de texto).

Así, la situación generada por la pandemia del Covid-19 desde principios de 2020, constituyó para el gobierno nacional un hecho que, como está siendo constatado a través de la realidad que vive el país y el mundo, encaja en las condiciones de la norma y, por tanto, se constituyó en la motivación de la declaratoria de emergencia social, económica y ecológica a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020 siendo este último el vigente hasta junio.

Como es sabido, este tipo de decretos, que son materialmente una ley, se constituyen por su jerarquía en normas de obligatorio cumplimiento por parte de todos los colombianos, sean estos particulares o autoridades. Es así, como todas las decisiones tomadas por el Gobierno a través de estos decretos deben ser acatadas por las entidades territoriales, en virtud del

---

<sup>1</sup> Tobón M. L. y Mendieta, D. (2016). Los estados de excepción en el régimen constitucional colombiano. *Opinión Jurídica* (16) 31. pp. 67-88.



principio de colaboración armónica consagrado en los artículos 113 y 288 constitucionales, pues en los periodos de crisis, deben operar de manera concordante y colaborativa todos los poderes públicos, como representantes de la unidad nacional.

Ahora bien, el gobierno nacional, bien sea a través del Presidente, o por medio de otra autoridad subordinada a él, así como las autoridades territoriales, podrán reglamentar y/o desarrollar, en el ámbito de sus jurisdicciones, lo dispuesto en los decretos legislativos expedidos para conjurar el estado de emergencia, para lo cual, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución y de las competencias reguladoras de cada uno de estos órganos o entidades, podrán expedir los correspondientes actos administrativos generales.

Por ello, el control inmediato de legalidad previsto en la Ley 1437 de 2011, para examinar las medidas de carácter general que sean dictadas por las diferentes autoridades públicas en el ejercicio de la función administrativa para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción se ha caracterizado por ser integral, es decir, examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas ante la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En atención a ello, se entiende que las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) son entidades públicas nacionales catalogadas como máxima autoridad en su jurisdicción y definidas en la Ley 99 de 1993 como un ente 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.*

Acerca de su naturaleza jurídica se la Corte Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos, entendiendo que estas responden como entidades autónomas de naturaleza descentralizada y, en consecuencia, dotadas de autonomía administrativa y financiera, con patrimonio y personería jurídica propia. Sobre el particular, la sentencia C-047 de 2018 explicó que:

*“en virtud de su naturaleza especial, aúnan los criterios de descentralización por servicios, -concretamente en cuanto hace a la función de planificación y promoción del desarrollo-, y de descentralización territorial, más allá de los límites propios de la división político-administrativa”. Con punto a lo cual se ha señalado que “tienen*

*una naturaleza intermedia entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios”<sup>2</sup>.*

Ahora bien, la Resolución No. 0448 del 27 de abril de 2020, adopta medidas administrativas y dispone la continuidad de algunas actividades que son de su competencia para su recepción o seguimiento. Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 30 y 31 de la Ley 99 de 1993 dentro de su objeto está evaluar, controlar y hacer seguimiento ambiental a los recursos naturales renovables, función que comprende la expedición de los correspondientes permisos, concesiones, licencias ambientales, autorizaciones y salvoconductos.

Además, como autoridad ambiental de acuerdo al Decreto 4741 de 2005 controlará y vigilará el cumplimiento de las medidas establecidas para la prevención y el manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral con el fin de proteger la salud humana y el ambiente. Y, por último, el artículo 2.2.3.3.4.14 del Decreto 1076 establece que cuando se materialice una contingencia la autoridad debe atenderla en su zona de jurisdicción y en el marco de su seguimiento para el manejo o atención.

## **2. *Conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción***

La Resolución No. 0448 del 27 de abril de 2020 ha sido expedida en ejercicio de la función administrativa de la Corporación en los términos constitucionales y legales previstos en la legislación colombiana. También en el marco de las declaratorias de emergencia sanitaria y emergencia social, económica y ecológica en todo el territorio nacional mediante los Decretos 385 de 12 de marzo de 2020, 417 del 17 de marzo de 2020 y demás decretos expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Presidencia de la República y demás ministerios respectivamente, en los que se faculta la toma de medidas temporales y extraordinarias frente a la pandemia COVID-19.

Como consecuencia de la declaratoria de estado de emergencia, la Corporación Autónoma Regional de Sucre - CARSUCRE, ha tomado medidas temporales dándole alcance y cumplimiento a los decretos expedidos por el Gobierno Nacional en el marco de la pandemia COVID-19, por medio de la Resolución de la referencia y las expedidas con posterioridad. Lo anterior a fin de continuar presentando los servicios a los que haya lugar en el término de la declaratoria como la Resolución No. 0496 del 11 de mayo de 2020 por la cual se modifica la presente resolución y se acogen las nuevas directrices para el funcionamiento de la entidad en los términos dispuestos por el Gobierno Nacional, esto en atención a las condiciones temporales que le asisten a las medidas tomadas en el marco de la declaratoria de emergencia.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia del 23 de mayo de 2018. M.P: Antonio José Lizarazo Campo.



Atendiendo las condiciones establecidas en la normatividad reciente y en cumplimiento de las competencias definidas en la Ley 99 de 1993 como funciones de las Corporaciones Ambientales, la norma objeto del control determina las modalidades de ejecución de actividades, siempre que, estas puedan ser desarrolladas bajo los protocolos previstos para el manejo del COVID-19. Ello, garantizando el acceso a la administración pública y otorgando niveles de priorización en la atención y garantía de los derechos fundamentales de las poblaciones, tales como, las solicitudes relativas a la potabilidad del agua y la garantía de la atención pública por medios tecnológicos.

A su vez, la entidad señaló los medios de comunicación electrónico y telefónica frente al seguimiento y control que se requiera respecto de las actividades (recepción y atención de fauna silvestre, permisos de prospección y exploración de aguas subterráneas, derechos de petición, explotación de materia de petróleo, entre otras), para el ejercicio de las funciones ambientales a su cargo y define las actividades y el modo de ejecución de conformidad con los lineamientos que apliquen para la toma de las medidas urgentes frente a las posibles contingencias de carácter ambiental que puedan presentarse.

Sobre el particular se resalta que, en los términos del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 del Ministerio de Justicia, la Resolución objeto de estudio se enmarca en la facultad otorgada mediante el artículo 6, que dispone que las autoridades administrativas podrán determinar la suspensión de sus términos de manera parcial o total en algunas o en todas sus actuaciones. En este sentido, las medidas consignadas en la norma de la Corporación se ajustan a los criterios de legalidad que se contemplan en el marco de la emergencia como acciones que responden a los criterios de necesidad y proporcionalidad requeridos en estos escenarios.

### ***3. Proporcionalidad sobre las medidas excepcionales***

Como medidas temporales y extraordinarias frente al manejo del COVID-19 la Corporación determinó la suspensión de los términos administrativos ambientales de los procesos y/o trámites y de los procesos de cobro coactivos que se derivan del cabal funcionamiento misional de la entidad. Esta determinación no es definitiva, en tanto, se toman medidas específicas para el manejo de las situaciones particulares de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad contemplados en el marco de los estados de excepción.

La Resolución objeto de estudio determinó condiciones de ejecución de actividades en los términos previstos por el gobierno para el cumplimiento cabal de la misión de la entidad entendiendo la necesidad de su accionar, por ello se prevé el uso de medios virtuales disponibles, el seguimiento de medidas y acciones por medio de la modalidad documental, además, contempla excepciones frente a la atención de contingencias ambientales urgentes. Esto, denota que la autoridad ambiental se acoge a las medidas de gobierno y pone en marcha acciones que le permiten dar continuidad a las labores de control ambiental que como autoridad ambiental tienen a su cargo, es decir, el deber de prevención y control del deterioro



ambiental, garantizando así, el cumplimiento en la medida de lo posible, proporcionalmente, de los términos administrativos ambientales de los procesos y/o trámites que se derivan del cabal funcionamiento de la entidad.

De otro lado, frente a la garantía de acceso a la justicia administrativa la autoridad reconoce la imposibilidad material de continuar acciones en los procesos que por su naturaleza requieren de visitas in situ o práctica de pruebas que posibiliten la continuidad de los procesos o las acciones, al tiempo que determina la continuidad de los trámites que cuenten con las condiciones para ello, a través de medios virtuales siempre y cuando se tenga la información suficiente. En este orden de ideas, los deberes y obligaciones que tiene a su cargo la Corporación no se ven conculcados por una medida que no se ajuste a las determinaciones de las emergencias sanitaria y social, económica y ecológica decretada en el país, por el contrario, se desarrolla en los términos de necesidad que la situación amerita.

En conclusión:

i) Las medidas adoptadas se hacen necesarias para evitar el contacto físico en concordancia con el Decreto 440 de 2020, siempre y cuando se garantice el debido proceso y se atiendan circunstancias que generen impactos sobre el ambiente y los recursos, en el marco de las obligaciones y deberes de garantía que tiene la Corporación a su cargo.

ii) Se contempla la posibilidad de establecer el uso de tecnologías, de tramitar las peticiones y de realizar el seguimiento y control ambiental documental, siendo el único medio admisible que no pone en riesgo la vida o la salud de los funcionarios.

iii) Se da prioridad a las peticiones de los entes municipales y/o prestadores del servicio de agua potable (servicio público domiciliario de acueducto) para que no sea paralizada la prestación de este y asegurar que la población cuente con el agua potable necesario para implementar las medidas del lavado frecuente de manos en concordancia con el Decreto 465 de 23 de marzo de 2020 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

iv) Es proporcional que las suspensiones que trata el artículo 2 de la Resolución No. 0448 de la Corporación dependa de la necesidad de realizar visitas técnicas, es decir, si el funcionario puede tramitarlo con el uso de tecnologías de la información atiende a sus obligaciones.

v) La Resolución objeto de estudio previó una delimitación terminas, es decir, la suspensión hasta el once (11) de mayo de 2020 estando acorde con los términos del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020.



Universidad del  
**Rosario**

vi) Se tienen en cuenta los términos modificados temporalmente por el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 del Derecho de Petición.

Por todo lo anterior, la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario recomienda a esta Corporación declarar la legalidad de la Resolución No. 0448 del 27 de abril de 2020, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Sucre - CARSUCRE.

Del Señor Magistrado atentamente,

**JOSÉ ALBERTO GAITÁN MARTÍNEZ**

Decano  
Facultad de Jurisprudencia  
Universidad del Rosario

**LINA MUÑOZ ÁVILA**

Directora de la Especialización y de  
la Maestría en Derecho y Gestión Ambiental  
Facultad de Jurisprudencia  
Universidad del Rosario