



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

San Andrés Isla, once (11) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Sentencia No. 033

Medio de control	Control Inmediato de Legalidad
Radicado	88 001 23 33 000 2021 00016 00
Demandante	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
Demandado	Resolución 130 del 30 de marzo de 2020 “Por medio del cual (sic) se suspenden términos de actuaciones administrativas en la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.
Magistrada Ponente	Noemí Carreño Corpus

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a efectuar el control Inmediato de legalidad de la Resolución 130 del 30 de marzo de 2020, “*Por medio del cual (sic) se suspende términos de actuaciones administrativas en la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*” expedido por el director de la Corporación ambiental CORALINA, previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

II. ANTECEDENTES

El artículo 215 de la Carta de 1991 autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país o constituyan grave calamidad pública.

Expediente:88-001-23-33-000-2021-00016-00
Demandante: Coralina
Demandado: Resolución No. 130 del 30 de marzo de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud-OMS calificó el brote de Covid-19 (Coronavirus) como una pandemia. En razón de ello, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró *“la Emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”*.

Por medio del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, expedido con la firma de todos los ministros, el Presidente de la República de Colombia declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

En desarrollo del decreto antes señalado, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”*.

El Director General de la Corporación Ambiental CORALINA expidió la Resolución 130 del 30 de marzo de 2020, *“Por medio del cual (sic) se suspende términos de actuaciones administrativas en la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”*

III. TEXTO DE LA NORMA A REVISAR

El texto de la norma a revisar es el siguiente:

RESOLUCIÓN NO. 130

(30 de marzo de 2020)

“Por medio del (sic) cual se suspenden términos de actuaciones administrativas en la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”

El Director General de la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA-CORALINA-, en uso de sus facultades legales y reglamentarias, en especial las conferidas por el Acuerdo No. 010 del 4 de diciembre de 2019, la ley 99 de 1993. Decreto 491 de 2020 y demás normas concordantes y

I. CONSIDERACIONES

Que el 6 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Instituto Nacional de Salud, confirman la presencia en territorio colombiano de la primera paciente contagiada del coronavirus.

Que el 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declara la Emergencia Sanitaria en Colombia, hasta el 30 de mayo de 2020, para lo cual expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”, en el cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.

Que el 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, expide el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 en conjunto con todos los Ministros, declarando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por término de treinta (30) calendario, con el fin de adoptar medidas que faciliten la contención, diagnóstico, tratamiento y contención de propagación del COVID-19, así como conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19, igualmente establecido en artículo 3 “mediante decretos legislativos, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlo a cabo.

Que el Gobernador del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina expidió el Decreto 0136 de 2020, modificado por el Decreto 0138 del mismo año, en el que se ordenó el toque de queda dentro del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 457, mediante el cual se imparten instrucciones para el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio de 19 días en todo el territorio colombiano, que regía a partir de las cero horas del 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas del 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19.

Que la Ley 1437 de 2011, la Ley 99 de 1993, el Decreto 1076 de 2015, el Estatuto Tributario y demás normas vigentes y concordante sobre la materia, que establece los términos legales para el desarrollo de las actuaciones administrativas y legales que se surten dentro de la Corporación en el marco de sus competencias.

Que, en virtud de lo anterior, se hace necesario suspender los términos para aquellas actuaciones administrativas donde tenga competencia CORALINA.

II. RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: SUSPENDER TÉRMINOS PROCESALES a partir del día 30 de marzo de 2020 al 13 de abril de 2020, en los procesos administrativos sancionatorios, permisivos, disciplinarios, cobro coactivo, y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieren el computo de términos, y que se surten en las diferentes dependencias de CORALINA.

ARTÍCULO SEGUNDO: La suspensión de términos implica la interrupción de los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que adelanta CORALINA.

Expediente:88-001-23-33-000-2021-00016-00
Demandante: Coralina
Demandado: Resolución No. 130 del 30 de marzo de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

ARTÍCULO TERCERO: Publicar la presente resolución rige (sic) a partir de la fecha de su expedición y deberá publicarse en la página web de CORALINA.

Dado en San Andrés isla, a los treinta (30) días del mes de marzo de 2020.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

ARNE BRITTON GONZÁLEZ
Director General

II. TRÁMITE PROCESAL

El presente proceso fue radicado ante la Oficina de Coordinación Judicial de este circuito el día 09 de abril de la presente anualidad y ese mismo día repartido al Despacho de la Magistrada ponente. Mediante providencia No. 051 del trece (13) de abril de 2021 se avocó conocimiento del proceso y se dispuso el trámite del artículo 185 del CPACA.

La anterior providencia fue notificada por Estado Electrónico 047 publicado el 16 de abril 2021 y se procedió a enviar mensaje al correo electrónico a la misma parte, conforme lo dispuesto en el artículo 201 del C.P.A.C.A. Se fijó el aviso sobre la existencia del proceso durante el término de 10 días, en la página web de la Rama Judicial. El término del traslado finalizó el 30 de abril de 2021, sin la intervención de ciudadano alguno para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Vencido el término, de la forma establecida en el artículo 201A, el 18 de mayo del 2020 se procedió publicar en lista el traslado a la agente delegada del Ministerio Público ante esta Corporación por el término de diez días, el cual finalizó el 4 de junio de 2021; durante el mismo se guardó silencio.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no emitió concepto alguno dentro de la oportunidad procesal.

VI. CONSIDERACIONES

- **COMPETENCIA**

Expediente:88-001-23-33-000-2021-00016-00
Demandante: Coralina
Demandado: Resolución No. 130 del 30 de marzo de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

La competencia de esta Corporación fue determinada por la Presidente del Consejo de Estado mediante providencia del 23 de marzo de 2021, en razón del conflicto negativo de competencias suscitado entre salas especiales de decisión; en virtud de lo dispuesto en el párrafo del artículo 110 de la Ley 1437 de 2011 que señala que es atribución del presidente del Consejo de Estado resolver los conflictos de competencia entre las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corporación.

En la mencionada providencia, el Consejo de Estado discurrió en los siguientes términos:

Del análisis efectuado se concluye que, es posible, para efectos del control inmediato de legalidad, aplicar a los actos que expidan las Corporaciones Autónomas Regionales, la regla de competencia prevista en el artículo 136 del CPACA, que corresponde al lugar de expedición de los actos, sin que sea necesario ubicar a tales organismos en el orden local o nacional, de cara a la suficiencia de una regla aplicable al factor de competencia que, además, concuerda con el ámbito en que se proyectan tales decisiones y se ciñe a la jurisdicción fijada en la Ley 99 de 1993.

En el caso concreto, se destaca que la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - Coralina, en atención a lo señalado en el inciso 2 del artículo 37 de la Ley 99 de 1993, tiene jurisdicción en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el mar territorial y la zona económica de explotación exclusiva generadas de las porciones terrestres del archipiélago, y ejercerá, además de las funciones especiales que determine la Ley, las que le asigne el Ministerio del Medio Ambiente, y las que dispongan sus estatutos.

El numeral 14 del artículo 151 del CPACA señala que los tribunales administrativos conocerán «[d]el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan» (subrayado fuera de texto).

Por lo anterior se concluye que, para efectos del control inmediato de legalidad, los actos que expidan las Corporaciones Autónomas Regionales se sujetan a la regla de competencia del lugar de expedición de los actos, sin que sea necesario catalogar a tales organismos en el orden local o nacional, con fundamento en la suficiencia de una regla aplicable al factor de competencia que, además, concuerda con el ámbito en que se proyectan tales decisiones y se ciñe a la jurisdicción fijada en la Ley 99 de 1993.

En este orden, como quiera que la Resolución No. 130 de 2020, objeto del control inmediato de legalidad, fue proferida por el Director General de la Corporación Ambiental CORALINA, la competencia para conocer del presente asunto corresponde en única instancia a esta Corporación.

- PROBLEMA JURÍDICO

En esta oportunidad le corresponde a la Sala determinar si la Resolución No. 130 de 2020 proferida por el Director General de la Corporación Ambiental CORALINA, supera el análisis de los requisitos formales y materiales para ser declarado compatible con el ordenamiento jurídico vigente.

Para dar solución al problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes temas: (i) los estados de excepción en la Constitución de 1991, (ii) del control inmediato de legalidad, (iii) requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad y (iv) análisis del caso concreto.

- TESIS

La Sala sostendrá la tesis que es procedente el control inmediato de legalidad de la Resolución No. 130 de 2020, por ser desarrollo de los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción y, declarará ajustado a la legalidad el acto administrativo estudiado.

- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Estados de Excepción

El Consejo de Estado¹ al estudiar los estados de excepción en la Constitución Política de 1991 ha sostenido lo siguiente:

De acuerdo con la Constitución Política y en aras de que el Gobierno Nacional contara con las herramientas necesarias para conjurar todos aquellos hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, se le otorgó al Presidente de la República la posibilidad de declarar el estado de emergencia y así salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Durante ese período el Ejecutivo puede dictar los decretos que considere

¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del quince (15) de octubre de dos mil trece (2013), radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00.

necesarios, pero sólo con la finalidad de solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

De esta manera, la Carta Constitucional al regular esos estados, estatuyó diferentes mecanismos tanto políticos como jurídicos a los cuales debe someterse desde la decisión a través de la cual se declara el estado de emergencia, pasando por los decretos legislativos y concluyendo con los decretos expedidos para la concreción de los fines dispuestos en los mismos. La finalidad de esos controles no es otra que la verificación formal y material del cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio.

Así, en lo que tiene que ver con el control jurídico y con fundamento en el literal e) del artículo 152 supra, se expidió la Ley 137 de 1995 - Estatutaria de los Estados de Excepción –, en cuyo artículo 20 consagró el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los plurimencionados estados. A la letra dicha disposición prescribe:

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

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

La Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad de la referida disposición recordó que el control es una medida a través de la cual se pretende impedir la aplicación de normas ilegales. Sobre este tópico hizo las siguientes reflexiones:

Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Expediente:88-001-23-33-000-2021-00016-00
Demandante: Coralina
Demandado: Resolución No. 130 del 30 de marzo de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales” (Negrillas y subrayado de la Sala).

Sobre el particular y como bien lo ha recalcado esta Corporación, la Ley 137 de 1994 pretendió “instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, mecanismo aquél que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional)”

En efecto, se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

Se debe pues analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.

Entonces, éste supone el examen de lo relativo a la “competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción”.

Del control inmediato de legalidad

En lo correspondiente a la forma como debe ser realizado el control inmediato de legalidad, la jurisprudencia² ha hecho las siguientes precisiones:

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de

² CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012), Radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00.

excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

En oportunidades anteriores, la Sala ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

- a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.
- b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.
- c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos 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.
- d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se 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, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

En el último tiempo, la Sala Plena ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

- e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho:

“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 empuja ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”

Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad

Finalmente, la jurisprudencia ha establecido tres requisitos a saber para la procedencia del control inmediato de legalidad: (i) Que se trate de un acto de contenido general, (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa y (iii) que el acto administrativo tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

La Sala debe verificar el cumplimiento de cada uno de los requisitos de procedencia indicados para determinar si hay lugar al control inmediato de legalidad, no obstante haberse avocado conocimiento del medio de control indicado.

- CASO CONCRETO

Primer requisito: que se trate de un acto administrativo de contenido general

Se hace necesario recordar que tanto la jurisprudencia como la doctrina han diferenciado los llamados actos administrativos de carácter general y los actos administrativos de carácter particular. Los primeros, hacen referencia a aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros. Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados.³

³ Sentencia Consejo de Estado. Exp. N1570A de 1997. Sección Quinta.

Una vez analizado el texto de la Resolución 130 de 2020, en especial la parte resolutive del mismo considera la Sala que es evidente que obedece a una decisión de carácter general, puesto que no crea situaciones jurídicas particulares. Por el contrario, determina la suspensión de términos procesales, decisión que cobija la generalidad de personas que adelantan gestiones ante la Corporación ambiental, cumpliéndose así el primer requisito que consagra la jurisprudencia.

Segundo requisito: que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa

La función administrativa ha sido entendida por la jurisprudencia como la actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones.

En la presente causa, efectivamente se observa que la Resolución No. 130 de 2020 fue expedida por una entidad estatal en ejercicio de función administrativa, toda vez que el Director General de la Corporación ambiental CORALINA expidió el mencionado acto administrativo en ejercicio de sus funciones legales y constitucionales, tales como las señaladas en la Ley 99 de 1993, Acuerdo 010 de 2019. En este orden, se evidencia el cumplimiento del segundo requisito para la procedencia del control inmediato de legalidad.

Tercer requisito: que el acto administrativo tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción

En punto de la verificación de este requisito la Sala observa que la Resolución No. 130 de 2020, en su parte considerativa señala que se fundamenta en las siguientes disposiciones:

- i. Resolución 385 del 12 de marzo de 2020
- ii. Decreto Legislativo No. 417 de 202
- iii. Decreto Legislativo 491 de 2020

Como se puede observar, el acto administrativo menciona haberse fundamentado en el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, que declaró el “Estado de

Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”. Así mismo, señala que se fundamenta en el Decreto Legislativo 491 de 2020, razón por la cual se procede a realizar su estudio de legalidad.

- CONTROL (estudio) AUTOMÁTICO (inmediato) de legalidad de la Resolución 130 de 2020

Procede la Sala a realizar el correspondiente análisis de legalidad de las disposiciones del acto administrativo objeto de estudio que a continuación se citan, para lo cual se procederá a estudiar los aspectos formales y materiales en la expedición del acto. Los primeros hacen referencia a la competencia de quien expide el acto administrativo y de los datos mínimos de identificación como su número, referencia expresa a facultades ejercidas y objeto⁴. Por su parte, los elementos materiales comprenden el estudio de los siguientes aspectos⁵:

- **Conexidad**⁶, que se refiere a (i) la relación entre los hechos o fundamentos de la administración expuestos en el respectivo acto con los motivos la declaratoria del estado de excepción, (ii) así como la verificación de la cadena de validez entre las distintas normas expedidas para resolver la causa y/o neutralizar los efectos generados por la situación de anormalidad. En otros términos, se trata de verificar que exista una conexidad o correlación directa del acto administrativo sometido a control inmediato de legalidad con el estado de emergencia declarado, los decretos legislativos y demás normas superiores existentes para conjurar la situación anómala.

Proporcionalidad, que obliga a la valoración de las medidas excepcionales para verificar su carácter transitorio y para constatar si resultan adecuadas, ajustadas y conformes para obtener los fines perseguidos con su implementación. Como lo indica la Corte Constitucional, se “busca que la medida no sólo tenga un fundamento

⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 31 de mayo de 2011. Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00388- 00.

⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 8 de julio de 2014. Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth. Radicación No. 11001-03-15-000-2011-01127-00.

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 24 de mayo de 2016. Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala. Radicación No. 11001-0315-000-2015-02578-00.

legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo. De esta forma, la comunidad queda resguardada de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración”.

- **Necesidad**, que se dirige a constatar que las medidas tomadas por fuera de la normalidad constituyan herramientas indispensables para superar la crisis.

Hecho lo anterior, se procede a realizar el respectivo análisis de legalidad de las siguientes disposiciones:

ARTÍCULO PRIMERO: SUSPENDER TÉRMINOS PROCESALES a partir del día 30 de marzo de 2020 al 13 de abril de 2020, en los procesos administrativos sancionatorios, permisivos, disciplinarios, cobro coactivo, y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieren el computo de términos, y que se surten en las diferentes dependencias de CORALINA.

ARTÍCULO SEGUNDO: La suspensión de términos implica la interrupción de los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que adelanta CORALINA.

ARTÍCULO TERCERO: Publicar la presente resolución rige (sic) a partir de la fecha de su expedición y deberá publicarse en la página web de CORALINA.

DE LOS ASPECTOS FORMALES

La competencia del Director General de la Corporación Ambiental de CORALINA para la expedición del acto

La Ley 99 de 1993⁷ establece en el artículo 29 las funciones del director general de las corporaciones ambientales en los siguientes términos:

ARTÍCULO 29. FUNCIONES DEL DIRECTOR GENERAL. Son funciones de los Directores Generales las señaladas en las leyes, en los reglamentos y en los estatutos respectivos. En particular les corresponde:

1. Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad y ejercer su representación legal;
2. Cumplir y hacer cumplir las decisiones y acuerdos del Consejo Directivo;
3. Presentar para estudio y aprobación del Consejo Directivo los planes y programas que se requieran para el desarrollo del objeto de la Corporación, el proyecto de presupuesto, así como los proyectos de organización administrativa y de planta de personal de la misma;
4. Presentar al Consejo Directivo los proyectos de reglamento interno;
5. Ordenar los gastos, dictar los actos, realizar las operaciones y celebrar los contratos y convenios que se requieran para el normal funcionamiento de la entidad;
6. Constituir mandatarios o apoderados que representen a la Corporación en asuntos judiciales y demás de carácter litigioso;
7. Delegar en funcionarios de la entidad el ejercicio de algunas funciones, previa autorización del Consejo Directivo;
8. Nombrar y remover el personal de la Corporación;
9. Administrar y velar por la adecuada utilización de los bienes y fondos que constituyen el patrimonio de la Corporación;
10. Rendir informes al Ministro del Medio Ambiente, en la forma que éste lo determine, sobre el estado de ejecución de las funciones que corresponden a la Corporación y los informes generales y periódicos o particulares que solicite, sobre las actividades desarrolladas y la situación general de la entidad;
11. Presentar al Consejo Directivo los informes que le sean solicitados sobre la ejecución de los planes y programas de la Corporación, así como sobre su situación financiera, de acuerdo con los estatutos;
12. Las demás que los estatutos de la Corporación le señalen y que no sean contrarias a la Ley.

⁷ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

El Director General de la Corporación Ambiental CORALINA expidió la Resolución No. 130 de 2020, por medio de la cual se suspenden términos procesales a partir del día 30 de marzo de 2020 al 13 de abril de 2020, en los procesos administrativos sancionatorios, permisivos, disciplinarios, cobro coactivo, y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieren el computo de términos, que se llevaban a cabo en el marco de actuaciones administrativas en la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago CORALINA.

Al respecto, observa la Sala que la **suspensión de términos en actuaciones administrativas** es una facultad extraordinaria cuya adopción requiere habilitación legal. Esto debe ser de esta manera dada la afectación que ello podría conllevar respecto a los derechos fundamentales de la comunidad y de los usuarios de los servicios de la entidad ambiental. Es por ello, que a juicio de esta Sala no le es dado a la autoridad tomar este tipo de decisiones si previamente no se encuentra consagrada en la ley dicha facultad.

El acto administrativo objeto de control, señala su fundamento normativo el cual es desarrollo del Decreto legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*. La mencionada norma autorizó a las autoridades públicas a suspender términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. El artículo 6º del Decreto Legislativo 491 de 2020 dispone:

“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.”

Conforme a lo anterior, para la Sala resulta claro que el Director General de la Corporación Ambiental CORALINA contaba con habilitación legal para ordenar a través de la Resolución No. 130 del 30 de marzo de 2020 la suspensión de los términos en las actuaciones administrativas que para el momento se adelantaban ante CORALINA, cumpliendo así de esa manera el requisito formal de competencia.

En cuanto a los demás requisitos formales, corrobora la Sala que el acto administrativo fue suscrito por el Director General de la Corporación, está debidamente enumerado y se determina la fecha de su expedición, cumpliéndose en esa medida con la totalidad de los requisitos formales para la expedición del acto.

De los aspectos materiales

Conexidad: Se verificará la relación directa entre las medidas adoptadas en el acto administrativo controlado y el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, para superar la situación extraordinaria que afronta el territorio nacional.

Al respecto tenemos que la OMS declaró el Covid-19 como una pandemia dada la velocidad de propagación y escala de transmisión del mismo. Dicha organización instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Ante tal panorama, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del coronavirus en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó una serie de medidas para prevenir y controlar la propagación de la enfermedad, entre ellas impulsar la prestación del servicio a través del teletrabajo en los centros laborales tanto públicos como privados.

Como ya se indicó, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020. En desarrollo de lo anterior, expidió el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, exponiendo como consideraciones, entre otros argumentos, la necesidad de tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del

Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

Igualmente, señala 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, procurando siempre garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar los servicios que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garanticen el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

Con fundamento en lo anterior, entre otras, se adoptó la siguiente medida:

“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

Expediente:88-001-23-33-000-2021-00016-00
Demandante: Coralina
Demandado: Resolución No. 130 del 30 de marzo de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

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”.

En este orden, considera la Sala que la decisión del Director General de la Corporación Ambiental CORALINA de suspender las actuaciones administrativas que adelantan sus dependencias, es totalmente acorde con la autorización dada por el Gobierno Nacional a través del Decreto legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, sin que logre evidenciarse una extralimitación de los parámetros señalados en el ordenamiento jurídico y particularmente el Decreto Legislativo mencionado.

Finalmente, encuentra la Sala que la medidas adoptadas por el Director General de CORALINA en la Resolución No. 130 del 30 de marzo de 2020 del 26 de abril de 2020 son proporcionales y necesarias para superar la emergencia decretada, puesto que las mismas están encaminadas a evitar la propagación del Covid 19, evitar el contagio entre el personal que labora en las dependencias de la mencionada entidad y garantizar que la administración pueda seguir prestando sus servicios de la mejor manera a la comunidad.

Con fundamento en el análisis precedente se concluye que la Resolución No. 130 de 2020, se encuentra ajustada a derecho toda vez que se trata de medidas extraordinarias que desarrollan el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

IV. FALLA

PRIMERO: DECLÁRESE ajustada a derecho la Resolución No. 130 del 30 de marzo de 2020, “por la cual se suspenden términos de actuaciones administrativas en la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina” expedida por el Director General de la Corporación CORALINA, conforme a los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

Expediente:88-001-23-33-000-2021-00016-00
Demandante: Coralina
Demandado: Resolución No. 130 del 30 de marzo de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia al Director General de la Corporación CORALINA y a la agente del Ministerio Público delegada ante el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente, con las respectivas constancias de secretaría.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

LOS MAGISTRADOS

NOEMÍ CARREÑO CORPUS

JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

JESÚS G. GUERRERO GONZÁLEZ

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88-001-23-33-000-2021-00016-00)

Código: FCA-SAI-05

Versión: 01

Fecha: 14/08/2018

Expediente:88-001-23-33-000-2021-00016-00
Demandante: Coralina
Demandado: Resolución No. 130 del 30 de marzo de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

Firmado Por:

NOEMI CARREÑO CORPUS

MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 003 SIN SECCIONES DE SAN ANDRÉS

JESUS GUILLERMO GUERRERO GONZALEZ

MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 001 SIN SECCIONES DE SAN ANDRÉS

JOSE MARIA MOW HERRERA

MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 002 SIN SECCIONES DE SAN ANDRÉS

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

cf46344a48f338a89105de7ab23a823de40347856e9678c5ae7d6c4633306134

Documento generado en 11/06/2021 06:05:40 PM