



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

SIGCMA

San Andrés Isla, quince (15) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Sentencia No. 0032

| | |
|---------------------------|--|
| Medio de control | Control Inmediato de legalidad |
| Radicado | 88-001-23-33-000-2021-00012-00 |
| Demandante | Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA |
| Acto Demandado | Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020 <i>“Por medio de la cual se suspenden términos de actuaciones administrativas en la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”</i> |
| Magistrado Ponente | José María Mow Herrera |

I.- OBJETO DE LA DECISIÓN

De conformidad con los artículos 185 y 187 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala Plena de este Tribunal a proferir sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

II.- ANTECEDENTES

El 11 de marzo del 2020, la Organización Mundial de la Salud – OMS, calificó el brote de la enfermedad covid-19 como una pandemia, por lo que 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», y en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Posteriormente, el Presidente de la República junto con su gabinete de ministros, por medio del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, que adoptó las medidas necesarias con el fin de

Expediente: 88-001-33-33-001-2021-00012-00
Demandante: Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA
Demandado: Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020.
Control Inmediato de legalidad

SIGCMA

conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

La situación de emergencia sanitaria que ha generado la pandemia del covid-19, ha impactado gravemente a la población mundial tanto a nivel social como económico, al punto que los contagios y la tasa de mortalidad causados por esta enfermedad, mantiene a más de mil millones de personas alrededor del globo, en un régimen de confinamiento incierto.

Es por ello, que en consideración a los efectos económicos y sociales negativos por la pandemia del covid-19, el señor presidente de la República, por medio del Decreto Legislativo 637 de 6 de mayo de 2020, declaró nuevamente el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario», que adoptó las medidas necesarias a fin de conjurar la crisis, evitar la propagación del virus y la extensión de sus efectos negativos.

En el marco de esta coyuntura, el Director General de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible-CORALINA, expidió la Resolución No. 147 de fecha 24 de abril de 2020, *“por medio de la cual suspenden términos de actuaciones administrativas en la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”*.

El acto antes mencionado, fue remitido a esta Corporación con el fin de que se adelante el correspondiente control inmediato de legalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

Por disposición de los artículos 168 del CPACA y 138 del Código General del Proceso, aplicable por remisión normativa del artículo 306 del CPACA, la Honorable Magistrada Dra. Marta Nubia Velásquez Rico de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en providencia del 15 de marzo de 2021, dispuso remitir a este Tribunal, los expedientes 2020 01414, 2020 02488, 2020 02129, 2020 01881 y 2020 03295. Por reparto, correspondió a este Despacho el presente medio de control.

Expediente: 88-001-33-33-001-2021-00012-00
Demandante: Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA
Demandado: Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020.
Control Inmediato de legalidad

SIGCMA

Atendiendo lo anterior, y en ejercicio de la competencia establecida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por medio de auto calendado 13 de abril de 2021, se avocó el conocimiento del proceso de la referencia.

- ACTUACIÓN PROCESAL

Según Informe Secretarial de fecha 08 de junio de 2021, el auto No. 52 del 13 de abril de 2021, por medio del cual se admitió el control de legalidad, fue notificado 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. (10AutoAdmite).

De conformidad con lo dispuesto en el auto admisorio de la demanda se procedió a la notificación personal al Municipio de Providencia y Santa Catalina, a la representante del Ministerio Público delegada ante esta Corporación el día 19 de abril del 2021, al correo electrónico para notificaciones judiciales, adjuntándole copia de la referida providencia y el traslado correspondiente art. 199 del C.P.A.C.A.

Se dejó constancia que el mensaje de datos fue recibido a satisfacción en la misma fecha del envío, según el acuse de recibido generado por el servidor de correo de los destinatarios. (10AutoAdmite).

En los términos del artículo 185 del CPACA, el día 19 de abril de 2021, se procedió a fijar el aviso sobre la existencia del proceso durante el término de 10 días, en la página web de la Rama Judicial como se aprecia en el expediente electrónico. 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. (11AvisoalaComunidad)

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 (12Traslado) Mediante oficio No.

Expediente: 88-001-33-33-001-2021-00012-00
Demandante: Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA
Demandado: Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020.
Control Inmediato de legalidad

SIGCMA

0241 del 04 de mayo de 2021, se procedió a librar el oficio correspondiente a la Corporación Coralina. (13Oficio276) La entidad dio respuesta al requerimiento (14AntecedentesAdministrativos)

- **Contenido de la Resolución No. 147 de fecha 24 de abril de 2020, suscrita por el Director General de CORALINA.**

El acto objeto de estudio, señaló lo siguiente:

Corporación para el
Desarrollo Sostenible del
Archipiélago de San Andrés
Providencia y Santa
Catalina

RESOLUCIOIJ No. 147

24 de abril de 2020

"Por medio del 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 CORPORACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, 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

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, 2020, 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 COVID19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la cual se establecieron disposiciones deslindadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.

Que el 17 de marzo de 2020, el presidente la Republica, expide el Decreto 417 de 17 de marzo 2020 en conjunto con todos los ministros, declarando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. por termino de treinta (30) calendario, con el fin de adoptar medidas que faciliten la atención, 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 estableció en artículo 3 adoptar "mediante decretos legislativos, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, asimismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas 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 imparte instrucciones para el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio de 19 días en todo el territorio colombiano, que regirá 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.

Expediente: 88-001-33-33-001-2021-00012-00

Demandante: Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA

Demandado: Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020.

Control Inmediato de legalidad

SIGCMA

Que la Ley 1437 de 2011, la Ley 99 de 1993, el Decreto J076 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 es necesario 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.

Que mediante Acuerdo PCSJA2011517 del 15 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales en todo el país desde el 16 hasta el 20 de marzo de 2020. Mediante Acuerdo PCSJA2011521 del 19 de marzo de 2020 prorrogó la medida de suspensión de términos judiciales del 21 de marzo al 3 de abril de 2020. Mediante Acuerdo PCSJA2011526 del 22 de marzo de 2020 prorrogó la medida de suspensión de términos judiciales del 4 al 12 de abril de 2020. Mediante Acuerdo PCSJA2011529 del 25 de marzo de 2020 se estableció una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos.

Que en las condiciones actuales el normal desarrollo de los procesos y actuaciones referentes a estos métodos puede verse alterado, generando riesgos, incertidumbre e inseguridad jurídica.

Que el Gobierno Nacional, expidió el Decreto 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*", en el cual se estableció en su artículo 6to relativo a la Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, así:

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 dará 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.

Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativos a la efectividad de derechos fundamentales.

Que la CORPORACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA - CORALINA-, en desarrollo del artículo ibidem, esto es, del artículo 6 del Decreto No. 491 de 2020, expidió la Resolución No. 130 del 30 de marzo de 2020, "Por medio del cual se suspenden términos de actuaciones administrativas en la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina" Que el

Presidente de la Republica expidió el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", el cual en su parte considerativa dispone entre otras cosas que:

Expediente: 88-001-33-33-001-2021-00012-00

Demandante: Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA

Demandado: Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020.

Control Inmediato de legalidad

SIGCMA

farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tengan un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del Coronavirus COVID-19 de humano a humano dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud — OMS-

Que asimismo, el Ministerio de Salud y Protección Social en memorando 20202200007/553 del 7 de marzo de 2020, considera que la ampliación del periodo de cuarentena no solo disminuye riesgo y retarda la propagación de los casos al disminuir la posibilidad de contacto entre las personas, sino que permite coordinar acciones entre el Gobierno nacional, las Entidades Administradoras de Planes de Beneficio — EAPB, las Instituciones Prestadoras de Salud y las entidades territoriales para garantizar el fortalecimiento de la red prestadores servicios de salud, con el fin de procurar una atención oportuna y de calidad.

Que la evidencia muestra que la propagación del Coronavirus COVID-19 continúe, a pesar de los esfuerzos estatales y de la sociedad, y dado que en ausencia de medidas farmacológicas como la vacuna y los medicamentos antivirales, los cuales no se encuentran disponibles para este evento toda vez que previamente deberán surtir estrictos protocolos de eficacia y seguridad antes de poder utilizadas masivamente, son las medidas no farmacológicas las tienen mayor costo- efectividad. Esas medidas incluyen la higiene respiratoria, el distanciamiento social autoaislamiento voluntario y la cuarentena, medidas que en concepto del Ministerio de Salud y Protección Social se deben mantener hasta tanto la evaluación del riesgo indique que la situación permite retornar de manera paulatina y con seguimiento de las autoridades, a la cotidianeidad.

Que en igual sentido manifestó el Ministerio de Salud y Protección Social, en el citado memorando 202022000077553 del 7 de marzo de 2020. en razón de controlar la transmisión, los beneficios (sic) extender la cuarentena en el país se reflejarán en la disminución de la velocidad de duplicación de los casos, así como, en el mayor tiempo de preparación de respuesta hospitalaria evitando la sobre carga al sistema, garantizando una atención con calidad y oportunidad, así como disminuir la severidad de los síntomas de la enfermedad en las personas y la protección del personal sanitario’.

.. Que de conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la fecha no existen medidas

Que el artículo 1 del Decreto 531 del 8 de abril de 2020, estableció Ordenar 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 18 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.r.) del día de 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que la Corporación PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA - CORALINA-, en virtud a las medidas de aislamiento preventivo obligatorio dispuestos por el Gobierno Nacional, y con el fin de dar cumplimiento y desarrollo a las disposiciones del artículo 6 del Decreto 491 de 2020, expidió la Resolución No. 132 del 12 de abril de 2020, "Por medio del cual se suspenden términos de actuaciones administrativas en la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina", en la cual resolvió suspender los términos entre las cero horas (00:00 a.m) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día de 27 de abril de 2020, en los procesos administrativos sancionatorios, permisivos, disciplinarios, cobro coactivo, y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el cómputo de términos, y que se surten en las diferentes dependencias de CORALINA.

Que la Organización Mundial de la Salud — OMS, en reportes de fecha 22 de abril de 2020, se encuentran confirmados 2.544.792 casos, 175.694 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que la Organización Mundial de la Salud — OMS. emitió un documento con acciones de preparación y respuesta para COVID- 19 que deben adoptar los Estados, con el fin de minimizar el impacto de la epidemia en los sistemas de salud. los servicios sociales y la actividad económica, que van desde la vigilancia en ausencia de casos, hasta el control una vez se haya presentado el brote. En este documento se recomienda como respuesta a la propagación comunitaria del Coronavirus COVID- 19, entre otras, la adopción de medidas de distanciamiento social.

Que de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante memorando 202022000086563 del 24 de abril de 2020, señalo:

Expediente: 88-001-33-33-001-2021-00012-00
Demandante: Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA
Demandado: Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020.
Control Inmediato de legalidad

SIGCMA

‘El comportamiento del Coronavirus COBID-19 en COLOMBIA a 23 de abril, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Salud, muestra que se han confirmado 4561 casos, 927 se han recuperado y 215 Can fallecido. A su vez, de los casos confirmados la mayoría, 87,8% se encuentra en manejo domiciliario, debido a su baja severidad, 4,9% se encuentra bajo manejo hospitalario y solo 2,6% se encuentran en unidades de cuidado intensivo.

Como resultado del análisis de la evolución de casas confirmados, según fecha de inicio de síntomas es posible identificar una disminución en el número de casos por día (...) y en el número de muertes por día (...). La legalidad en MOLOMBIA es de 4,25%, menor a la mundial de 7.06%. Que el Gobierno Nacional a través del Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020, ordeno en su artículo 1: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero {00.00 a.m. del 21 de abril de 2020, hasta las cero horas {00.00 6m.} del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria parcausa del Coronavirus COVID-19.

Que en virtud de lo anterior, se hace necesario ampliar la suspensión de los términos para aquellas actuaciones administrativas de competencia de CORALINA.

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: AMPLIAR LA SUSPENSION DE LOS TERMINOS PROCESALES entre las cero /00:00 a.m.} del 27 de abril de 2020, hasta las cero horas {00.00 a.m.} del día 11 de mayo de 2020, en los procesos administrativos sancionatorios, permisivos, disciplinarios, cobro coactivo, y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el computo de términos, que se surten en las diferentes dependencias de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - CORALINA.

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

ARTICULO TERCERO: Publicar la presente resolución en la página web de CORALINA. ARTICULO CUARTO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición. Dado en San Andrés Isla, a los veinticuatro (24) días del mes de abril de 2020.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

RITTON GONZALEZ
Director General

Proyectó: P. Pérez — Abogada
Contratista Revisó: S. Zapaia —
subdirectora Juridicial
O. Bowie — secretario general

III. CONSIDERACIONES

- COMPETENCIA

Corresponde a esta Corporación el estudio del control inmediato de legalidad, de 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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C.P.A.C.A., el numeral 7 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 27 de

Expediente: 88-001-33-33-001-2021-00012-00
Demandante: Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA
Demandado: Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020.
Control Inmediato de legalidad

SIGCMA

la Ley 2080 de 2021, artículo 185 del C.P.A.C.A. y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹.

De igual manera, con fundamento en el numeral 2 del artículo 125 del mismo estatuto procedimental modificado por el Art. 20 de la Ley 2080 de 2021, la Sala de Decisión de este Tribunal, procede a dictar sentencia dentro del presente medio de control, en los siguientes términos:

Problema Jurídico:

Corresponde determinar si la Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020 proferida por el director general de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago-CORALINA:

a. Cumple con los requisitos formales para ser estudiada por esta Corporación bajo el medio de control inmediato de legalidad, esto es si fue expedida (i) en ejercicio de facultades administrativas, (ii) contiene medidas de carácter general y (iii) si desarrolla un decreto legislativo proferido dentro del estado de excepción.

b. Superado el anterior estudio, se procederá a verificar si cumple con los requisitos materiales de conexidad con las normas en que se basa y de proporcionalidad de las medidas adoptadas.

- Medidas generales ordenadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los Estados de Excepción

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter

¹ **Artículo 20. Control de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición»

general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.²

Las referidas medidas se pueden expresar desde genuinos actos administrativos de carácter general, hasta en decisiones, comunicaciones o instrucciones, como es el caso de los memorandos, circulares, directivas y otros instrumentos que son manifestaciones del poder jerárquico de la administración. Respecto de las últimas, ese variopinto de expresiones administrativas pueden denominarse como actos internos de la administración (*en la jurisprudencia y doctrina administrativa francesa se les denominan les mesures d'ordre interieur, o medidas del orden interior*).³

La finalidad de esos instrumentos es asegurar la cohesión y la coherencia de la actividad administrativa del Estado, sin generar un impacto exterior a ella que pueda afectar a los administrados. Por lo anterior, tradicionalmente se sostuvo que esas medidas no admiten el control jurisdiccional, pues al no comprometer los derechos de las personas, no se hacía necesario.⁴

En ese orden, conforme con el objeto de esta jurisdicción, enmarcado en el artículo 104 del CPACA, debe entenderse que, para efectos del control inmediato de legalidad, las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción, señaladas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, también incluyen a los actos internos de la administración, como circulares, memorandos, directivas y otros documentos similares, que reflejan jerarquía al interior de los órganos estatales.

- Del medio de control inmediato de legalidad

Los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política permiten que el presidente de la República declare, mediante decreto que deberá tener la firma de todos los ministros y con la debida motivación, el Estado de Excepción, ya sea por: **i) Guerra Exterior, ii) Conmoción Interior o iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.**

² CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A - Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020)

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

Una vez efectuada la declaratoria, el presidente puede expedir decretos legislativos (gozan de fuerza de ley), que tienen que estar suscritos por todos los ministros y deberán referirse a materias que guarden relación directa y específica con el Estado de Excepción, previamente declarado.

Como uno de los mecanismos para garantizar el correcto ejercicio de esas facultades, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994⁵ estableció un control automático de los decretos legislativos, que estará a cargo de la Corte Constitucional. A su vez, el artículo 20 dispuso que:

ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.*

En esa medida, el control de que trata el citado artículo fue incluido en el artículo 136 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁶, que, además, aclaró que la autoridad judicial debía asumir de oficio el conocimiento del asunto, en caso de que la entidad administrativa no efectuare el envío del acto sujeto a control dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

De los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), se desprende que los actos administrativos que están sujetos a control inmediato de legalidad deben cumplir las siguientes dos características: **i) ser de carácter**

⁵ **ARTÍCULO 55. CORTE CONSTITUCIONAL.** La Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen.

⁶ **ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de **las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición**. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento. (Negrillas fuero de texto original)

Expediente: 88-001-33-33-001-2021-00012-00
Demandante: Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA
Demandado: Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020.
Control Inmediato de legalidad

SIGCMA

general y ii) ser expedidos en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República. Esa segunda característica supone que el acto administrativo contiene disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo.

Cabe señalar, que la exigencia de que el acto administrativo deba ser desarrollo de un decreto legislativo se encuentra prevista en la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁷ así:

“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.”

Por su parte, el H Consejo de Estado, en múltiples pronunciamientos sostiene que uno los presupuestos que habilita el control inmediato de legalidad es que el acto administrativo sea desarrollo de un decreto legislativo. En esa línea, la sentencia del 5 de marzo de 2012⁸, puntualizó:

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.

Asimismo, la sentencia del 8 de julio de 2014⁹, indicó:

En cuanto a su procedencia, la letra del artículo determina que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad. En primer lugar, debe tratarse de un acto de contenido general; en segundo, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, en tercero, que tenga como

⁷ Corte Constitucional - sentencia C-179 de 1994.

⁸ Expediente 11001-03-15-000-2010-00369-00.

⁹ Expediente 11001-03-15-000-2011-01127-00.

Expediente: 88-001-33-33-001-2021-00012-00
Demandante: Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA
Demandado: Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020.
Control Inmediato de legalidad

SIGCMA

fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

En igual sentido, la sentencia del 24 de mayo de 2016¹⁰, ratificó que:

El Consejo de Estado con fundamento en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 111.8, 136 y 185 del CPACA, realiza un control inmediato y automático de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades nacionales con base en los decretos legislativos.

La anterior relación de pronunciamientos, muestra que la postura de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado exige para la procedencia del control inmediato de legalidad, que el acto administrativo sea expedido como desarrollo de un decreto legislativo con base en los estados de excepción.

- Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad

Es menester poner de presente las características esenciales, con apoyo en lo indicado por el H. Consejo de Estado¹¹, de la siguiente manera:

| CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | |
|---|--|
| Objeto del control | <i>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, <u>o para afrontar la emergencia de la covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.</u></i> |
| Competencia | <i>Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado. Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.</i> |
| Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial | <i>A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea</i> |

¹⁰ Expediente 11001-03-15-000-2015-02578-00.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A - Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020).

SIGCMA

| | |
|--|---|
| | <i>aplicado el control judicial de manera oficiosa.</i> |
| <i>Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas</i> | <i>No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.</i> |
| <i>Marco jurídico para la revisión de las medidas</i> | <i>Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.</i> |
| <i>Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad</i> | <i>Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.</i> |
| <i>Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.</i> | <i>Cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.</i> |

(...)"

- Requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad

Ahora bien, con el fin de establecer la procedencia del denominado control inmediato de legalidad respecto del acto que ha sido remitido a esta Corporación para su respectivo control, se deberán verificar los siguientes requisitos:

La Constitución Política, en el Título VII (De la Rama Ejecutiva), Capítulo 6º (Arts. 212, 213 y 215) habilita al Presidente de la República, con ciertos requisitos, por unas causas precisas y con unas facultades también determinadas, a declarar los Estados de Excepción denominados: (i) Estado de Guerra Exterior, (ii) Estado de Conmoción Interior y (iii) la Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuya Ley Estatutaria que los desarrolla es la Ley 137 de 1994, revisada previamente por la Corte Constitucional mediante sentencia C-179 de 1994.

Ese último Estado de Excepción –*Emergencia Económica, Social y Ecológica*-, que es el que en esta ocasión nos interesa, responde a hechos que amenacen o perturben grave e inminentemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública, por lo que el Gobierno Nacional tiene

facultades para expedir los decretos con fuerza de ley que considere necesarios para superar la situación e impedir la extensión de sus efectos.

En virtud de lo anterior, y en atención a la pandemia provocada por el Coronavirus (COVID-19) declarada como tal el 11 de marzo del año en curso, por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Gobierno Nacional expidió el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, declarando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece que *“Las medidas de carácter general que sean dictadas **en ejercicio de la función administrativa** y como **desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la 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”* (Subrayado fuera de texto).

A su vez, el artículo 136 del CPACA establece que:

*“Las medidas de carácter general que sean dictadas **en ejercicio de la función administrativa** y como **desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

Así pues, como lo ha indicado el Consejo de Estado, el control de legalidad se refiere a uno de naturaleza automática constituido como garantía de los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto en relación con los poderes del Ejecutivo durante los Estados de Excepción. Además, el máximo órgano ha esquematizado los presupuestos de procedencia del referido medio de control, en consonancia con las normas transcritas previamente, así:

Expediente: 88-001-33-33-001-2021-00012-00
Demandante: Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA
Demandado: Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020.
Control Inmediato de legalidad

SIGCMA

“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción” (...)¹². (cursivas fuera del texto).*

De lo anterior surge claramente, que comoquiera que se trata de un control judicial de naturaleza excepcional, necesariamente el incumplimiento de cualquiera de tales condicionamientos, impide que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, asuma el conocimiento por esta vía y por ende efectúe un juicio de legalidad sin que medie demanda alguna.

- CASO CONCRETO

Arribando al caso concreto, esta Colegiatura encuentra pertinente resaltar que, en consonancia con la tesis jurisprudencial acogida por este Tribunal, en relación con la procedencia del medio de control respecto de 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, o para afrontar la emergencia de la covid-19, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.

Dilucidado lo anterior, procede la Sala a determinar si es procedente efectuar el control inmediato de legalidad de la Resolución **No. 147 del 24 de abril de 2020** *“por medio de la cual se suspenden términos de actuaciones administrativas en la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”* suscrito por el Director General de CORALINA.

¹² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 31 de mayo de 2011. Radicado 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). CP: Gerardo Arenas Monsalve.

1. Estudio de procedencia

Al revisar la Resolución 147 del 24 de abril de 2020, se tiene que fue proferida por el director general de la Corporación Autónoma Regional del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, autoridad del orden nacional, en uso de sus atribuciones legales y estatutarias.

Que la Ley 99 de 1993, en su artículo 29 dispone:

“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;”

Así las cosas, es función del director general dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad y en el caso bajo estudio, con la expedición de la resolución 147 del 24 de abril de 2020, adoptó las siguientes medidas:

- Ampliar la suspensión de los términos procesales entre las cero 00:00 a.m. del 27 de abril de 2020, hasta las cero horas 00.00 a.m. del día 11 de mayo de 2020, en los procesos administrativos sancionatorios, permisivos, disciplinarios, cobro coactivo, y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el computo de términos, que se surten en las diferentes dependencias de la Corporación.
- La suspensión de términos implica la interrupción de los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que adelanta CORALINA.
- Finalmente ordenó la divulgación de la resolución por la página web de la entidad.

En cuanto a su naturaleza, se tiene que todas las anteriores son de carácter general.

Es menester de la Sala señalar 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 alcaldía Municipal. Es por ello, que a juicio de esta colegiatura no le es dado a la autoridad tomar este tipo de decisiones si previamente no se encuentra consagrada en la ley dicha facultad.

Asimismo, es de anotar, que por disponer la Resolución No 147 del 24 de abril de 2020, la suspensión de los términos en los procesos administrativos que se adelantan ante la Corporación Autónoma Regional-CORALINA, implica la expedición de un acto previo mediante el cual se adoptó inicialmente esta medida.

En este orden, de los antecedentes administrativos aportados al presente trámite, se observa que la Corporación Regional expidió las Resoluciones No. 130 del 30 de marzo de 2020 y No. 132 del 12 de abril de 2020, a través de las cuales se suspendieron los términos de actuaciones administrativas ante dicha Corporación, lo cual justifica lo resuelto en el acto que ocupa la atención de esta Sala.

Ahora, en la motivación del acto administrativo, además de las consideraciones transcritas en el acápite respectivo, se hizo alusión a las siguientes disposiciones normativas:

- Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.
- Decreto 417 de 17 de marzo 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.
- Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y 531 del 8 de abril da 2020¹³, mediante los cuales se imparte instrucciones para el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio en todo el territorio colombiano.

¹³ Decreto derogado por el Art. 10 del Decreto 593 de 2020

Hasta aquí, se evidencia que, para la decisión de ampliar la suspensión de términos, el Director General de CORALINA no tuvo en cuenta ningún decreto legislativo que desarrollara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y, por tanto, en principio, podría afirmarse que no es pasible de control judicial.

Sin embargo, el 28 de marzo de 2020 el Presidente de la República expidió el **Decreto No. 491** *“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”*, en el cual dispuso:

“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[15] 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.

(...)” (Destacado fuera del texto original)

Lo anterior, con fundamento en lo siguiente:

Expediente: 88-001-33-33-001-2021-00012-00
Demandante: Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA
Demandado: Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020.
Control Inmediato de legalidad

SIGCMA

“Que las entidades y organismos del Estado deben proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios esenciales estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

Que de conformidad con lo anterior se hace necesario 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.

Que según cifras del Sistema Único de Información de Trámites -SUIT, a la fecha Colombia cuenta con 68.485 trámites y procesos administrativos que deben adelantar los ciudadanos, empresarios y entidades públicas ante entidades del Estado, de los cuales 1.305 se pueden hacer totalmente en línea, 5.316 parcialmente en línea y 61.864 de forma presencial.

Que es necesario 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.”

Entonces, las autoridades podrán suspender los términos de manera parcial o total en algunas o todas las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

A juicio de esta Sala, este requisito se encuentra satisfecho, en tanto la decisión se funda en la declaratoria de calamidad pública, así como el reconocimiento de la situación de crisis que vive la comunidad.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-242 del 9 de julio de 2020, declaró la EXEQUIBILIDAD de algunos artículos del Decreto legislativo 491 de 2020, en lo particular los artículos 1 y 6. Sin embargo, sobre este último, la Corte declaró INEXEQUIBLE su parágrafo 1º, sobre la suspensión de términos para el pago de sentencias judiciales, al considerar que dicha disposición “afecta de forma desproporcionada el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva”. Y declaró la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del parágrafo 2, sobre la suspensión de los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las

SIGCMA

prestaciones y la no causación de intereses de mora, “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”.

Nótese que la medida adoptada por la Corporación Autónoma Regional-CORALINA, es consecuente con la crisis que, precisamente, dio lugar a declarar la calamidad pública y que, a su vez, deviene necesaria para garantizar el servicio público y el cumplimiento de las funciones a cargo de la entidad.

En suma, se advierte que la Resolución 147 del 24 de abril de 2020, es acorde con la realidad de los motivos que dieron lugar al estado de excepción, en tanto concreta la labor de la entidad para garantizar los derechos de los usuarios y la salud de los servidores públicos y comoquiera que se acompasa con las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, se procederá con el estudio de fondo que en derecho corresponde.

2. Control (estudio) Automático (inmediato) de legalidad de la Resolución No. 147 del 24 abril del 2020

Definido lo anterior, procede entonces la Sala a realizar el correspondiente análisis de integralidad de la **Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020**, estudio que se dividirá en dos aspectos, los **formales** y los **materiales**.

En lo que tiene que ver con los aspectos formales, se revisarán la competencia y los requisitos de forma; y respecto de los aspectos materiales, se escudriñará lo atinente a la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el gobierno nacional para superar el Estado de Excepción, y la proporcionalidad de sus disposiciones.

De los aspectos formales

- Sobre la competencia

De conformidad con lo establecido en el Art. 28 de la Ley 99 de 1993¹⁴:

*El Director General será el **representante legal** de la Corporación y su primera autoridad ejecutiva. Será designado por el Consejo Directivo para un período de cuatro (4) años, contados a partir del 1o de enero de 2012, y podrá ser reelegido por una sola vez.*

Y sobre sus funciones, el Art. 29 de la misma norma establece:

“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.”*

La **Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020**, fue suscrito por el Director General de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago

¹⁴ Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1263 de 2008.

Expediente: 88-001-33-33-001-2021-00012-00
Demandante: Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA
Demandado: Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020.
Control Inmediato de legalidad

SIGCMA

de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA, en virtud de las funciones señaladas en el Art. 29 de abril de 2020, adoptando medidas necesarias para el buen funcionamiento de las diferentes dependencias de la Corporación y no afectar la prestación del servicio a su cargo.

Como se evidencia de las funciones consagradas en la norma descrita, el Director General de CORALINA tiene la competencia legal para expedir el acto que aquí se revisa, mediante el cual se adoptan medidas en el marco de la emergencia sanitaria. Para la Sala resulta claro entonces, que la materia tratada en la **Resolución No. 147 de 2020**, se circunscribe al ámbito competencial del representante legal de la entidad.

- En cuanto a los requisitos de forma

Desde el punto de vista formal, la **Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020**, cumple a cabalidad con los requisitos para su configuración en cuanto a su objeto, causa, motivo y finalidad, elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa, los que se concretan en los considerandos del acto administrativo.

Aunado a lo anterior, para la expedición de la **Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020**, se dio cumplimiento al procedimiento establecido para tal fin, en el sentido de que, fue expedido en el marco de las directrices y potestades establecidas por el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declarativo de la emergencia económica, social y ecológica, y una vez suscrito por el Director General de CORALINA, se hizo su publicación, en la página web oficial de la entidad.

La Sala encuentra que la citada Resolución, cumple con los demás elementos formales de todo acto administrativo, identificados por la doctrina especializada, tales como: el encabezado, número, fecha, la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas u objeto de las disposiciones, la parte resolutive y la firma de quien lo suscribe.

Los aspectos materiales

- Conexidad

En relación con el análisis de conexidad en el marco del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha mencionado: *“se trata de establecer si la materia del acto objeto del control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.”*¹⁵

En este punto es necesario establecer si el acto objeto de control, guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción y las normas que le dan sustento, principalmente el Decreto Legislativo 417 de 2020.

El artículo 1° del Decreto Legislativo 417 de 2020 declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

El artículo 3° señala que:

El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

De igual manera, el Decreto Legislativo 491 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”*, dispuso:

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2015-02578-00(CA), sentencia de 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

Expediente: 88-001-33-33-001-2021-00012-00
Demandante: Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA
Demandado: Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020.
Control Inmediato de legalidad

SIGCMA

“.....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.

(.....)”

En cumplimiento de las anteriores decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional y con ocasión de la evidente crisis sanitaria, el Director General de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA, expidió la **Resolución No. 147 de 2020**, por medio de la cual se suspenden los términos de actuaciones administrativas que se surten en las diferentes dependencias de dicha Corporación.

Además del Decreto macro, declarativo de la emergencia, el Director General de CORALINA fundamentó su acto en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, expedido también por el gobierno nacional, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Con base en lo expuesto, observa la Sala de este Tribunal el cumplimiento del requisito material de conexidad por parte de la **Resolución 147 del 24 de abril de 2020**, toda vez que la materia del acto objeto de control tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia

Expediente: 88-001-33-33-001-2021-00012-00
Demandante: Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA
Demandado: Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020.
Control Inmediato de legalidad

SIGCMA

declarado a través del decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y con los decretos que lo desarrollan tales como: Decretos Legislativos 457 y 491 de 2020.

Lo expuesto en líneas precedentes nos lleva a concluir que el acto administrativo, expedido por el Director General de la Corporación Autónoma Regional CORALINA, no contraria la Constitución Política, ni desconoce el marco de referencia de la actuación del ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

- Proporcionalidad

En relación con la proporcionalidad de las medidas se ha indicado que “(...) se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo (...)”

Para esta Sala Especial de Decisión, la **Resolución 147 de 24 de abril de 2020**, también cumple con el requisito de proporcionalidad, porque, mediante ese acto administrativo, CORALINA, acoge e instrumentaliza las medidas adoptadas por el gobierno nacional para la atención de la emergencia sanitaria causada por el virus COVID-19

De la parte motiva de la **Resolución No. 147 de 24 de abril de 2020**, transcrito líneas atrás, se puede colegir que la Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible de las islas, consideró necesario tomar medidas en lo atinente a la prestación del servicio a cargo de esta entidad con el fin de prevenir la propagación de la enfermedad por coronavirus, privilegiando los mecanismos de atención mediante el empleo de las tecnologías de la información y comunicaciones y de esta manera reducir el contacto entre los servidores y ciudadanos, pero sin que se afectara su continuidad y prestación.

Además, señaló que resultaba necesario ampliar la suspensión de los términos, sin afectar los derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.

En efecto, como ya se explicó la mencionada Resolución, contiene medidas generales encaminadas a proteger a la población del territorio insular, atendiendo

Expediente: 88-001-33-33-001-2021-00012-00
Demandante: Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA
Demandado: Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020.
Control Inmediato de legalidad

SIGCMA

aquellas que fueron establecidas a nivel nacional para prevenir la propagación de la pandemia.

La **Resolución 147 del 24 de abril de 2020**, resulta idónea, necesaria y proporcional con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Como ya se demostró, se observa una correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

Finalmente, aclara la Sala, que como ha reiterado el Honorable Consejo de Estado en su jurisprudencia¹⁶ “si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercerlo, el juez revise todo el ordenamiento jurídico”, por lo cual los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), es decir, solo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

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,

RESUELVE

PRIMERO: DECLÁRESE ajustada a derecho la Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020, *“por medio de 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.

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.

¹⁶ Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), Sentencia del 23 de noviembre de 2010, exp. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), Sentencia del 18 de enero de 2011 y 12 de abril del mismo año. Exps. 11001-03-13-000-2010-00165-01 y 2010-00170-00

Expediente: 88-001-33-33-001-2021-00012-00
Demandante: Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA
Demandado: Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020.
Control Inmediato de legalidad

SIGCMA

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

NOEMÍ CARREÑO CORPUS

**JESÚS GUILLERMO GUERRERO
GONZÁLEZ**

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88-001-33-33-001-2021-00012-00)

Firmado Por:

**Jose Maria Mow Herrera
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
División De Sistemas De Ingenieria
Bogotá D.C., - Bogotá, D.C.**

**Noemi Carreño Corpus
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
División De Sistemas De Ingenieria
Bogotá D.C., - Bogotá, D.C.**

**Jesus Guillermo Guerrero Gonzalez
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
División De Sistemas De Ingenieria
Bogotá D.C., - Bogotá, D.C.**

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

Expediente: 88-001-33-33-001-2021-00012-00
Demandante: Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San
Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA
Demandado: Resolución No. 147 del 24 de abril de 2020.
Control Inmediato de legalidad

SIGCMA

Código de verificación:

bd50301b2b0be8d70b5deb0c279eb096887943026226ab6ac629b9431402cd41

Documento generado en 15/06/2021 11:54:27 AM