



---

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

**CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**Bogotá, D.C., seis (6) de mayo de dos mil veinte (2020)**

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

**Número único de radicación:** 110010315000202001411-00

**Acto administrativo objeto de control:** Resolución núm. 210 de 3 de abril de 2020, “[...] *Por la cual se suspenden los términos procesales de las actuaciones disciplinarias a cargo de la Corporación, como consecuencia de la emergencia sanitaria por el virus COVID-19 [...]*”, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental - CORPONOR

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

**AUTO INTERLOCUTORIO**

---

Este Despacho procede a avocar conocimiento del medio de control inmediato de legalidad de la Resolución núm. 210 de 3 de abril de 2020, “[...] *Por la cual se suspenden los términos procesales de las actuaciones disciplinarias a cargo de la Corporación, como consecuencia de la emergencia sanitaria por el virus COVID-19 [...]*”, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, CORPONOR; y a resolver lo que en derecho corresponda.

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

**I. ANTECEDENTES**



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

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

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

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

3. El Gobierno Nacional expidió el Decreto núm. 491 de 28 de marzo de 2020, “[...] *Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica* [...]”<sup>3</sup>, mediante el cual dispuso, entre otros, lo siguiente:

3.1. En su artículo 1.º, sobre el ámbito de aplicación, dispuso que “[...] *El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, **órganos autónomos e independientes del Estado**, y a los*

---

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

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

<sup>3</sup> “[...] *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* [...]”



*particulares cuando cumplan funciones públicas [...]” (Destacado del Despacho).*

3.2. En su artículo 2.º, sobre el objeto, indicó que “[...] *El presente Decreto, en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, tiene por objeto que las autoridades cumplan con la finalidad de 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 estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares [...]*”.

3.3. En su artículo 6.º, sobre la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, 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 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.***

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

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

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



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

**Parágrafo 2.** *Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.*

*Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.*

**Parágrafo 3.** *La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales [...]” (Destacado del Despacho).*

### **Resolución núm. 210 de 3 de abril de 2020**

4. El Director General de CORPONOR expidió la Resolución núm. 210 de 3 de abril de 2020, “[...] *Por la cual se suspenden los términos procesales de las actuaciones disciplinarias a cargo de la Corporación, como consecuencia de la emergencia sanitaria por el virus COVID-19 [...]”* con fundamento en “[...] *sus facultades constitucionales y legales, en especial, las concedidas por la Ley 734 de 2002, el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, el artículo 29 de la Ley 99 de 1993, [y] el artículo 57 del Acuerdo 001 del 3 de septiembre de 2013 “Por el cual se adopta y se aprueba la reforma de los Estatutos de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental [...]”* (Destacado del Despacho).

5. En la Resolución se exponen las siguientes consideraciones:

*“[...] Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.º del Acuerdo 001 de 2013, la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, en ejercicio de su autonomía administrativa, debe definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones, en armonía con los principios consagrados en la Constitución Política.*

*Que de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 1.º y 5.º del artículo 29 de la Ley 99 de 1993 y lo consignado en los numerales 1.º y 13 del artículo 57 del Acuerdo 001 de 2013, se establece como función del Director General, el dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad, la gestión laboral del personal de la corporación y resolver sobre todo lo relacionado con las situaciones o novedades administrativas.*



*Que el artículo 49 de la Constitución Política, determina entre otros aspectos, que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad, y el artículo 95 del mismo ordenamiento dispone que las personas deben “obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”.*

*Que la Ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5.º que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho. El artículo 10 enuncia como deberes de las personas frente a ese derecho fundamental, los de “propender por su auto cuidado, el de su familia y el de su comunidad”*

*Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.*

*Que una de las principales medidas, recomendadas por la OMS, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los colombianos.*

*Que mediante Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó, entre otras, la siguiente medida: “[...] g. Ordenar a jefes, representantes, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID e impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo [...]”.*

*Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19, en la parte considerativa señaló la necesidad de regular varias materias en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, la insuficiencia de normas que permitan conjurarla, como: “[...] normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso suspensión de términos legales en actuaciones administrativas y jurisdiccionales [...]”.*

*Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado declaradas por el Gobierno Nacional para preservar la salud y la vida de los colombianos, el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público y, específicamente, ordenó el “aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de*





*Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID.19”.*

*Que la Procuraduría General de la Nación, mediante las resoluciones 128 del 16 de marzo de 2020, 136 del 24 de marzo de 2020 y 148 del 3 de abril de 2020, ordenó suspender términos en las actuaciones disciplinarias adelantadas en la Procuraduría General de la Nación, como consecuencia de la emergencia sanitaria por el COVID-19.*

*Que en cumplimiento de los artículos 2.º y 76 de la Ley 734 de 2002, la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Corporación, tiene como función dirigir, aplicar y efectuar el seguimiento al control disciplinario interno, desarrollando las etapas pertinentes y el fallo en primera instancia de los procesos disciplinarios contra los servidores y ex servidores públicos de la Corporación.*

*Que, la emergencia sanitaria por causa de la presencia del virus COVID-19 constituye un hecho de fuerza mayor, exterior, irresistible e imprevisible, que conmina a los sujetos procesales e intervinientes en los procesos disciplinarios, acatar el aislamiento preventivo obligatorio decretado para todas las personas habitantes de la República de Colombia.*

***Que mediante el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, se facultó a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la suspensión mediante acto administrativo de los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.***

*Que el Director General de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, a efectos de garantizar el debido ejercicio de la acción disciplinaria, el debido proceso y el derecho de defensa, por una parte, y el derecho fundamental a la salud pública, por otra, y teniendo en cuenta la declaratoria de emergencia sanitaria y entendiendo esta situación como un evento especial [...] (Destacado del Despacho)”.*

6. En la Resolución indicada *supra* se resolvió lo siguiente:

***[...] ARTÍCULO PRIMERO.- Suspender a partir de la fecha los términos de todas las actuaciones disciplinarias a cargo de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, hasta que termine el periodo de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Presidente de la República de Colombia.***

***Lo anterior, sin perjuicio de que se puedan atender denuncias dentro del término de suspensión, así como la continuidad en el desempeño de las funciones por parte del funcionario de la Oficina de Control Disciplinario Interno, bajo las restricciones decretadas por el Gobierno Nacional.***



**ARTÍCULO SEGUNDO.-** *La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años. 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.*

**ARTÍCULO TERCERO.-** *La Oficina de Control Disciplinario Interno adoptará las medidas necesarias para dar estricto cumplimiento a lo ordenado en los artículos anteriores.*

**ARTÍCULO CUARTO.-** *La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición [...]” (Destacado del Despacho).*

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

## II. CONSIDERACIONES

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

### Competencia

9. Vistos los artículos 215<sup>7</sup> y 237<sup>8</sup> de la Constitución Política; el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994<sup>9</sup>; el numeral 2 del artículo 37<sup>10</sup> de la Ley 270

<sup>4</sup> “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.

<sup>5</sup> “[...] Artículo 23.- Control inmediato de legalidad. Para efectos de la sustanciación, el Presidente de la Corporación sorteará los asuntos de control inmediato de legalidad entre todos los Magistrados de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo [...]”.

<sup>6</sup> “[...] Por el cual se expide el Reglamento Interno del Consejo de Estado [...]”.

<sup>7</sup> “[...] Artículo 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

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

de 7 de marzo de 1996<sup>11</sup>; los artículos 111<sup>12</sup>, 136 y 185 de la Ley 1437; y los artículos 12<sup>13</sup>, 23 y 29 del Acuerdo núm. 080 de 12 de marzo de 2019<sup>14</sup>; el Consejo de Estado es competente para conocer del control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas por autoridades del orden nacional<sup>15</sup> en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

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

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

***[...] Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo***

---

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

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

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

<sup>8</sup> *[...] Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:*

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

<sup>9</sup> *[...] Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia [...].*

<sup>10</sup> *[...] Artículo 37. De la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo tendrá las siguientes funciones especiales: [...]*

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

<sup>11</sup> *[...] estatutaria de la Administración de Justicia [...].*

<sup>12</sup> *[...] Artículo 111. Funciones de la sala plena de lo contencioso administrativo. la sala de lo contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones: [...]*

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

<sup>13</sup> *[...] Artículo 12.- Funciones. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo estará integrada por los consejeros de las cinco secciones y tendrá las funciones especiales señaladas en la Constitución Política y en la ley [...].*

<sup>14</sup> *[...] Por el cual se expide el Reglamento Interno del Consejo de Estado [...].*

<sup>15</sup> *[...] ARTÍCULO 3, NATURALEZA JURÍDICA. La Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, es un ente corporativo de carácter público, de Orden Nacional creada por ley, integrada por las entidades territoriales del Departamento Norte de Santander, que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargada por ley de administrar dentro del departamento de Norte de Santander, el ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [...].*





*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 [...].”*

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

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

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

13. La atribución para el control inmediato de legalidad corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dependiendo de la autoridad que expide la respectiva medida. En este orden de ideas, los actos expedidos por autoridades del nivel nacional serán conocidos por el Consejo de Estado y aquellos expedidos por autoridades territoriales (departamentales; distritales, municipales, etc.)<sup>16</sup>, serán de competencia del tribunal administrativo correspondiente.

<sup>16</sup> “[...] Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.



14. Por último, el Consejo de Estado<sup>17</sup> ha considerado que el medio de control inmediato de legalidad se caracteriza por ser: i) jurisdiccional, ii) automático, iii) inmediato, iv) oficioso, v) autónomo, vi) integral, vii) compatible y coexistente, y viii) hace tránsito a cosa juzgada relativa.

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

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

*“[...] Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:*

*1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.*

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

*3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.*

*4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de*

---

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

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, las siguientes sentencias: i) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; sentencia de 9 de diciembre de 2009, C.P. Dr. Enrique Gil Botero, número único de radicación 11001031500020090073200; ii) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; sentencia de 8 de julio de 2014, C.P. doctor Danilo Rojas Betancourth; número único de radicación 110010315000201101127-00; y iii) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; sentencia de 31 de mayo de 2011, C.P. doctor Gerardo Arenas Monsalve; número único de radicación 110010315000201000388-00.



*la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.*

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

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

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

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



17. Vistos: i) los acuerdos números PCSJA20-11517 de 15 de marzo de 2020, PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020 y PCSJA20-11526 de 22 de marzo de 2020 expedidos por la Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura, sobre la suspensión de términos judiciales; ii) el Acuerdo núm. PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020, “[...] *Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos [...]*” expedido por la Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura, que dispuso lo siguiente:

**[...] Artículo 1. Exceptuar de la suspensión de términos adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]** (Resalta el Despacho).

18. Visto el Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020, “[p]or medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública”; y, en especial, el Acuerdo PCSJA20-11546 de 25 de abril de 2020, “[p]or medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”, que establece en sus artículos 1.º y 5.º lo siguiente:

**[...] Artículo 1. Suspensión de términos judiciales. Prorrogar la suspensión de términos judiciales en el territorio nacional, desde el 27 de abril hasta el 10 de mayo de 2020.**

Se exceptúan de la suspensión de términos los asuntos señalados en los artículos siguientes:

[...]

**Artículo 5. Excepciones a la suspensión de términos en materia de lo contencioso administrativo.**

**5.1. Las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos, con ocasión del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley**

*137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.*

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

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

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

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

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

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

20. Visto el artículo 186 de la Ley 1437, sobre la utilización de medios electrónicos, que dispone: “[...] *[t]odas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad,*





*integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio [...]”.*

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

### **Análisis del caso concreto**

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

23. Ahora bien, conforme se indicó en acápite *supra* de esta providencia, la procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad está determinada por los siguientes supuestos fácticos: i) se trate de una medida de carácter general; ii) dictada en ejercicio de la función administrativa; iii) en desarrollo de un decreto legislativo; y iv) expedido durante cualquiera de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política.

24. En ese orden de ideas, este Despacho procederá a determinar si la Resolución núm. 210 de 3 de abril de 2020, expedida por el Director General



de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental - CORPONOR, se subsume dentro de los supuestos fácticos indicados *supra*.

24.1. En **primer orden**, este Despacho considera que la Resolución es una medida de carácter general toda vez que sus efectos son objetivos, impersonales y abstractos, comoquiera que, a partir de la fecha de su expedición, suspende “[...] los términos de todas las actuaciones disciplinarias a cargo de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental [...]”, sin perjuicio de que “[...] se puedan atender [las] denuncias [...]” presentadas por cualquier persona, dentro del mismo término.

24.2. En **segundo orden**, la Resolución se expidió en ejercicio de la función administrativa por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR, con base en las facultades constitucionales, legales y reglamentarias, para suspender “[...] los términos procesales de las actuaciones disciplinarias a cargo de la Corporación, como consecuencia de la emergencia sanitaria por el virus COVID-19 [...]”.

24.3. En **tercer orden**, la Resolución desarrollada el artículo 6.º del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020 expedido en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica indicado *supra*.

24.3.1. En efecto, el Director General de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental - CORPONOR expidió la Resolución con fundamento en “[...] sus facultades constitucionales y legales, en especial, las concedidas por la Ley 734 de 2002, **el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020** [...]”, considerando:

*“[...] Que mediante el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19, en la parte considerativa señaló la necesidad de regular varias materias en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, la insuficiencia de normas que permitan conjurarla, como: “[...] normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita*



*incluso suspensión de términos legales en actuaciones administrativas y jurisdiccionales*

[...]

***Que mediante el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, se facultó a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la suspensión mediante acto administrativo de los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa [...]” (Destacado fuera de texto).***

24.4. Y, en **cuarto orden**, la Resolución núm. 210 de 3 de abril de 2020 se expidió durante el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en todo el territorio nacional mediante el Decreto núm. 417 de 17 de marzo de 2020.

25. **En ese orden de ideas, en suma**, este Despacho considera que la Resolución núm. 210 de 3 de abril de 2020 es una medida general dictada por una autoridad del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa, en desarrollo de un decreto legislativo y durante el estado de excepción indicado *supra*; en consecuencia, este Despacho es competente para avocar su conocimiento, en el marco del medio de control inmediato de legalidad y resolver lo que en derecho corresponda.

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

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

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



- a) **NOTIFICAR** esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Director General de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, CORPONOR, en la forma establecida en los artículos 185, 186, 197 y 199 de la Ley 1437.
- b) **ADVERTIR** a quien debe ser notificado en cumplimiento de la orden impartida en el literal anterior que, dentro del término de diez (10) días, si lo estima pertinente, podrá presentar por escrito su intervención sobre la legalidad de la Resolución núm. 210 de 3 de abril de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 185 y 186 de la Ley 1437.
- c) **ORDENAR** a la Secretaría General de esta Corporación que fije en la secretaría un aviso informando sobre la existencia del presente proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Resolución núm. 210 de 3 de abril de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 185 y 186 de la Ley 1437.
- d) **ORDENAR**, a través de la Secretaría General de esta Corporación, que se publique el aviso referido en el literal anterior, en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de la Rama Judicial, de conformidad con lo establecido en los artículos 185 y 186 de la Ley 1437.
- e) **ORDENAR** al Director General de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, CORPONOR, que publique esta providencia de **manera inmediata**, por el término de diez (10) días, en el sitio web oficial de la entidad, con el objeto de informar a la comunidad, en general, sobre la iniciación de la presente actuación judicial. El Director General deberá remitir al Despacho sustanciador, dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación de esta providencia, prueba de la publicación ordenada.



- f) **INVITAR** al Ministerio de Salud y Protección Social para que, dentro del término de diez (10) días, si lo estima pertinente, presente por escrito su concepto sobre el contenido de la Resolución núm. 210 de 3 de abril de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 185 y 186 de la Ley 1437; y, en ese sentido, **COMUNICAR** la invitación, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, de conformidad con las normas indicadas *supra*.
- g) **NOTIFICAR** esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministerio Público, o a quien se haya delegado para tal efecto, de conformidad con lo establecido en el numeral 5.º del artículo 185 de la Ley 1437.
- h) **NOTIFICAR** esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, o a quien se haya delegado para tal efecto, al buzón electrónico determinado para recibir notificaciones judiciales.
- i) **REQUERIR** al Director General de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, CORPONOR, para que, dentro del término de cinco (5) días, allegue el expediente administrativo que contenga todos los antecedentes de la Resolución núm. 210 de 3 de abril de 2020, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4.º del artículo 185 de la Ley 1437.
- j) **INFORMAR**, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, que las intervenciones, los conceptos, los antecedentes administrativos, las pruebas, las comunicaciones y demás documentos que se dirijan al Despacho sustanciador con destino al expediente de la referencia, mediante mensaje de datos, deberán ser enviados al siguiente buzón electrónico “[...] [secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co](mailto:secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co) [...]”.

28. Una vez surtidas las actuaciones indicadas *supra*, en la oportunidad procesal correspondiente, se decidirá sobre el decreto de pruebas que se estime





conducentes y el traslado del asunto al Ministerio Público, para que rinda concepto.

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

### **III. RESUELVE:**

**PRIMERO: AVOCAR** el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución núm. 210 de 3 de abril de 2020, “[...] *Por la cual se suspenden los términos procesales de las actuaciones disciplinarias a cargo de la Corporación, como consecuencia de la emergencia sanitaria por el virus COVID-19 [...]*”, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, CORPONOR, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Director General de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, CORPONOR, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: ADVERTIR** a quien debe ser notificado en cumplimiento del ordinal segundo de este auto, que, dentro del término de diez (10) días, si lo estima pertinente, podrá presentar por escrito su intervención sobre la legalidad de la Resolución núm. 210 de 3 de abril de 2020, atendiendo lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO: ORDENAR** a la Secretaría General de esta Corporación que fije en la secretaría un aviso, informando sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Resolución núm. 210 de 3 de abril de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



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

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

**SÉPTIMO: INVITAR** al Ministerio de Salud y Protección Social para que, dentro del término de diez (10) días, si lo estima pertinente, presente por escrito su concepto sobre el contenido de la Resolución núm. 210 de 3 de abril de 2020, de conformidad con lo establecido en los artículos 185 y 186 de la Ley 1437; y, en ese sentido, **COMUNICAR** la invitación, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

**NOVENO: NOTIFICAR** esta providencia, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, o a quien se haya delegado para tal efecto, al buzón electrónico determinado para recibir notificaciones judiciales, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**DÉCIMO: REQUERIR** al Director General de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, CORPONOR, para que, dentro del término



de cinco (5) días, allegue el expediente administrativo que contenga todos los antecedentes de la Resolución núm. 210 de 3 de abril de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado