



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN DIECISIETE**

Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., treinta y uno de julio de dos mil veinte (2020)

Proceso número: 11001-03-15-000-2020-01768-00 y 11001-03-15-000-2020-02180-00
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Asunto: Resoluciones de la Directora General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá), núm. 100-03-30-99-0445-2 del 16 de abril de 2020, y 100-03-30-99-0513-2 del 29 de abril de 2020, por medio de las cuales se determinan medidas administrativas para atender la contingencia generada por el COVID-19.
Tipo de providencia: Sentencia.

Tema 1: Control inmediato de legalidad. Subtema 1.1: Alcance. **Tema 2:** Actuaciones ambientales. Subtema 2.1: Prestación del servicio en estado de emergencia por el coronavirus Covid-19. Subtema 2.2: Suspensión de actuaciones administrativas ambientales en la emergencia por el coronavirus Covid-19. **Tema 3:** Desarrollo sostenible. **Tema 4:** Acceso al agua. Subtema 4.1: Protección como derecho colectivo. Subtema 4.2: Derecho humano y fundamental. Subtema 4.3: Garantía en estado de emergencia por el coronavirus Covid-19. **Tema 5:** Biodiversidad. Subtema 5.1: Protección de la fauna animal. Subtema 5.2: Hogar de paso para fauna silvestre en emergencia por Coronavirus Covid-19.

La Sala procede a decidir sobre el control inmediato de legalidad de la Resolución expedida por la Directora General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá) núm. “100-03-30-99-0445-2...” el dieciséis (16) de abril de dos mil veinte (2020) “por medio de la cual se determinan medidas administrativas para atender la contingencia generada por el COVID-19” (en adelante, “Resolución 0445 de 2020” o “Resolución 0445 del 16 de abril 2020”) y de la resolución de la misma autoridad administrativa núm. “100-03-30-99-0513-2...” del veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020) (en adelante, “Resolución 0513 del 29 de noviembre de 2020” o “Resolución 0513 de 2020”).

I. ANTECEDENTES:

1.1. Con oficio núm. 200-06-01-01-1110 del 21 de abril de 2020, la Secretaria General de Corpourabá remitió a esta Corporación la **Resolución 100-03-30-99-0445 del 16 de abril 2020**, para que se surtiera el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de Procedimiento Administrativo (CPACA). Su texto es el siguiente:



«CORPOURABÁ
CONSECUTIVO 100-03-30-33-00445-2...
Fecha 16/04/2020 Hora 18:12:42 Fotos 0

REPÚBLICA DE COLOMBIA
CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL URABÁ
—CORPOURABA—

RESOLUCIÓN NRO. [sic]

Por medio de la cual se determinan medidas administrativas para atender la contingencia generada por el COVID-19

La Directora General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá Corpourabá – en uso de sus facultades legales y estatutarias en especial las que les confiera las Leyes 99 de 1993 y 489 de 1998, el Decreto 1083 de 2015, el Acuerdo No 100-02-02-01-016 del 29 de octubre de 2019 y

CONSIDERANDO

Que mediante Resolución Nro. 380 de marzo 10 de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas, sanitarias, aislamiento y cuarentena por causa de la enfermedad COVID-19.

Que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud categorizó el COVID-19 como una pandemia y lo clasificó como una emergencia de salud pública de interés internacional, lo que impone a las diferentes autoridades el deber [de] actuar de manera contundente para evitar la propagación del virus.

Que mediante Resolución Nro. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la Emergencia Sanitaria en el país tras la clasificación del COVID-19 como pandemia, por parte de la Organización Mundial de la Salud.

Que en el artículo 2º de la Resolución 385 de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, determina:

(...) Ordenar a los jefes, representantes legales, 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-19.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Que el mencionado Decreto dispone la necesidad de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, por lo tanto, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, el Ministerio del Interior imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19 y el mantenimiento del orden público.



Que mediante el artículo 1º del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, el Ministro del Interior establece el aislamiento preventivo obligatorio de los habitantes de la República de Colombia.

Que la Constitución Política de Colombia regula el tema de los servicios públicos esenciales, así:

“ARTÍCULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

“Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”.

[M]ediante el decreto 465 del 23 de marzo de 2020, el Ministerio de Ambiente, adicionó el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de concesiones de agua para la prestación del servicio público esencial de acueducto, y se toman otras determinaciones en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno nacional a causa de la Pandemia COVID-19.

Que mediante el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, el Ministerio de Justicia y del Derecho (sic) adoptó 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.

Que mediante el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, el Ministerio del Interior, imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

En su artículo primero [sic] del mencionado decreto determina:

“(…) Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 (…)”

Que mediante la directiva presidencial 02 del 12 de marzo de 2020, se determinaron las medidas para atender la contingencia generada por el COVID-190, a partir del uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones —TIC—, impartiendo el trabajo en casa por medio de uso de las TIC y el uso de herramientas colaborativas.

Que mediante la circular 09 de abril 12 de 2020, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, impartió recomendaciones para la implementación del decreto 491 del 2020, en los trámites administrativos a cargo de autoridades del



SINA, y atención de las PQRDS, relacionados con políticas y aplicación de la normativa ambiental.

Que, en mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Mantener el cese de actividades presenciales de funcionarios y contratista de la Corporación a partir de las cero horas (00:00 a.m.) de [] día 13 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, salvo las excepciones que corresponden a la continua y efectiva prestación del servicio público.

ARTÍCULO SEGUNDO: Se mantiene para los funcionarios públicos de la Corporación, el trabajo remoto, desde sus lugares de habitación, estableciéndose así la figura del trabajo en casa. Todo lo anterior, con la aprobación, supervisión y seguimiento del Jefe inmediato.

ARTÍCULO TERCERO: Mientras se mantenga la declaratoria de la cuarentena obligatoria por la emergencia sanitaria por casusa del COVID-19, se tramitarán los siguientes permisos y trámites ambientales, con modificaciones en los tiempos establecidos por el sistema general de calidad, así:

Trámite	Total	Observaciones	Restricciones
Concesión de Aguas Superficiales y [sic] superficiales	70 días hábiles	Virtual con restricciones	(1) En los casos en que por debilidades en la información técnica o cartográfica no se pueda determinar y se requiera visita se deben suspender. (2) Las renovaciones de permisos de tratamiento se tramitarán virtualmente, no procederá suspensión del trámite por visitas técnicas.
Permiso de Ocupación de Cauce, Playas y Lechos	70 días hábiles	Virtual con restricciones	(1) En los casos en que por debilidades en la información técnica o cartográfica no se pueda determinar y se requiera visita se deben suspender. (2) Las renovaciones de permisos de tratamiento se tramitarán virtualmente, no procederá suspensión del trámite por visitas técnicas.
Permiso de Prospección y Exploración de Aguas Subterráneas	70 días hábiles	Virtual con restricciones	(1) En los casos en que por debilidades en la información técnica o cartográfica no se pueda determinar y se requiera visita se deben suspender. (2) Las renovaciones de permisos de tratamiento se tramitarán virtualmente, no procederá suspensión del trámite por visitas técnicas.



			<i>técnicas.</i>
<i>Permiso de Vertimiento</i>	<i>70 días hábiles</i>	<i>Virtual con restricciones</i>	<i>(1) En los casos en que por debilidades en la información técnica o cartográfica no se pueda determinar y se requiera visita se deben suspender. (2) Las renovaciones de permisos de tratamiento se tramitarán virtualmente, no procederá suspensión del trámite por visitas técnicas.</i>
<i>Licencia Ambiental</i>	<i>90 días hábiles</i>	<i>Virtual con restricciones</i>	<i>(1) En los casos en que por debilidades en la información técnica o cartográfica no se pueda determinar y se requiera visita se deben suspender.</i>
<i>Planes de Manejo y/o Adopción de Guías Ambientales</i>	<i>70 días hábiles</i>	<i>Se inicia el trámite, pero se suspende</i>	<i>(1) En los casos en que por debilidades en la información técnica o cartográfica no se pueda determinar y se requiera visita se deben suspender.</i>
<i>Permiso de Estudio con Fines de Investigación Científica en Diversidad Biológica</i>	<i>70 días hábiles</i>	<i>Virtual</i>	<i>No aplica. Salvo consideraciones en el cumplimiento de los requisitos mínimos.</i>
<i>Permiso de Recolección de Especímenes de Especies Silvestres de la Diversidad Biológica con Fines de Investigación Científica No Comercial y con Fines de Elaboración de Estudios Ambientales (Ver Nota 2)</i>	<i>60 días hábiles</i>	<i>Virtual</i>	<i>No aplica. Salvo consideraciones en el cumplimiento de los requisitos mínimos.</i>
<i>Permiso de estudio del recurso hídrico</i>		<i>Virtual</i>	<i>No aplica. Salvo consideraciones en el cumplimiento de los requisitos mínimos.</i>
<i>Registro de Generadores de Residuos Peligrosos</i>	<i>15 días hábiles</i>	<i>Virtual</i>	<i>No aplica. Salvo consideraciones en el cumplimiento de los requisitos mínimos.</i>
<i>Procesos sancionatorios</i>			<i>Cuando no se hayan practicado pruebas, los procesos se suspenderán. Si tiene pruebas practicadas o si encuentra para resolver recursos, se continuará con el trámite.</i>
<i>Seguimiento a Trámites ambientales</i>			<i>Durante la emergencia los seguimientos se realizarán de manera documental, para tales efectos la Corporación podrá solicitar al usuario dueño del trámite información que requiera para dar concepto frente al mismo.</i>



PARÁGRAFO PRIMERO: Para la presentación de la documentación, se deben remitir a los correos electrónicos atencionalusuario@corpouraba.gov.co y/o corpouraba@corpouraba.gov.co.

PARÁGRAFO SEGUNDO: En caso de que se requieran, documentos en original, estos deberán allegarse por el usuario al expediente, dentro del mes siguiente, a la fecha de la terminación de la emergencia sanitaria.

PARÁGRAFO TERCERO: El usuario deberá aportar los criterios de la información cartográfica que deben acompañar cada trámite, con acuerdos de responsabilidad, que encontrará en la página web www.corpouraba.gov.co.

PARÁGRAFO CUARTO: Mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, los términos previstos para el trámite de las concesiones de agua superficiales a que se refiere la Sección 9 del decreto 1076 de 2015, se reducirán a una tercera parte.

ARTÍCULO CUARTO: Los procedimientos administrativos que adelanta la Corporación se continuarán desarrollando en forma virtual, siempre que sea posible, en los términos y de la manera que lo autoriza el Decreto 491 de 2020, dictado en desarrollo de la declaratoria nacional de Calamidad Pública por emergencia sanitaria. En el momento en que la continuidad del trámite dependa de una visita técnica a un lugar determinado, se decretará la suspensión del mismo, hasta tanto se [sic] superen la contingencia nacional.

PARÁGRAFO PRIMERO: Mientras se mantenga la declaratoria de cuarentena obligatoria por la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, se tramitarán los procesos de cobro coactivo y procesos disciplinarios, que se llevan al interior de la Corporación.

ARTÍCULO QUINTO: Suspender hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 27 de abril de 2020 o hasta que finalice la cuarentena obligatoria decretada por el Gobierno Nacional, los términos administrativos ambientales de los procesos y/o trámites que se relacionan a continuación:

- Aprovechamiento forestal
- Custodia Autorizada de Fauna Silvestre
- Permiso de Emisión Atmosférica para Fuentes Fijas
- Permiso de Zonas de Depósito de Materiales
- Registro de Libro de Operaciones Forestales
- Registro de Plantaciones Forestales Protectoras – Productoras y Protectoras

ARTÍCULO SEXTO: Se continuará con el aplazamiento en forma preventiva, hasta las cero horas (00:00) del 27 de abril de 2020, de todas las visitas e inspecciones de campo y técnicas que no tengan carácter e urgencia o emergencia.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Se continúa con el aplazamiento en forma preventiva, hasta las cero horas (00.00 a.m.) del 27 de abril de 2020, de la atención presencial al público; estableciéndose como canales de comunicación:



Correos electrónicos: atencionalusuario@corpouraba.gov.co – corpouraba@corpouraba.gov.co. Página web www.corpouraba.gov.co. Teléfono de atención al usuario 8281022 extensión 0, número celular 3128873036.

Además, se podrá utilizar los siguientes canales de información para solicitud de reuniones, atenciones personalizadas, entre otras:

- Dirección General: 323 464 3348 – 3206733908 correo electrónico: srestrepo@corpouraba.gov.co
- Subdirección de Gestión y Administración Ambiental. 3122010556 – 311 6996282 correos electrónicos: lbanquera@corpouraba.gov.co jquintero@corpouraba.gov.co
- Subdirección Administrativa y Financiera: 314 536 5325 – 3234574193 – 3206174848 – 3108451844. Correo electrónico: maraujo@corpouraba.gov.co, ogarces@corpouraba.gov.co
- Secretaría General: 3108231404 – Correo electrónico: evez@corpouraba.gov.co
- Oficina jurídica: 312873036 – 320 405 3022
- Hogar de paso: 323 464 3392
- Territorial Nutibara: 3128149641, correo electrónico: nutivara@corpouraba.gov.co
- Territorial Urrao: 3234574176, correo electrónico: corpourrao@corpouraba.gov.co
- Territorial Caribe: 3234574137, correo electrónico: coroucar@corpouraba.gov.co
- Territorial Atrato: 32345720911, correo electrónico: corpoutrato@corpouraba.gov.co.

ARTÍCULO OCTAVO. El laboratorio de aguas de Corpouraba estará en funcionamiento, atendiendo servicios asociados al tema de calidad microbiológica y físicoquímica de agua potable y fuentes hídricas (Subterráneas, marinas y superficiales). Esto dentro del marco de la excepción número 28, del decreto 531 del 8 de abril de 2020.

ARTÍCULO NOVENO: La expedición de salvoconductos (SUNL), estará suspendido, hasta que finalice el aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el decreto 531 del 8 de abril de 2020.

ARTÍCULO DÉCIMO. La Atención al Hogar de paso de Fauna y Flora Silvestre se llevará a cabo conforme a los siguientes parámetros y prioridades:

- 1- No se reciben animales.
- 2- Los animales que se encuentren enfermos y que una vez valorados por el personal competente se puedan salvar y que su recuperación sea rápida, será liberados una vez cumplan con ese periodo.
- 3- Atención prioritaria a Neonatos.
- 4- Los demás animales deberán ser liberados, bajo los protocolos establecidos y procurando porque su ubicación sea en las condiciones ambientales similares a su ambiente y lo más cerca posible en atención a las restricciones de movilidad establecidos por el Gobierno Nacional y Departamental.
- 5- Las comisiones del personal adscrito al Hogar de Paso de Fauna Silvestre, deberá ser aprobadas por la Subdirectora de Gestión y Administración Ambiental, detallando el lugar, duración de la comisión y contar con la certificación que se expida para estos efectos detallando el lugar de la



comisión. Informar si se requiere el apoyo de la fuerza pública para desarrollar con éxito la comisión.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: *La presente Resolución rige a partir de su expedición y deroga las que le san contrarias.*

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

[Firma]
VANESA PAREDES ZUÑIGA
Directora General»¹

1.2. A través de **auto del doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020)**, el Despacho Sustanciador **avocó conocimiento** de la Resolución 0445 del 16 de abril 2020, para efectos del control inmediato de legalidad, decisión esta que se notificó a Corpourabá y al Ministerio Público con oficios de 28113, 28114 y 28115 del 13 de mayo de 2020.

1.3. Con aviso fijado entre el catorce (14) y el veintisiete (27) de mayo del dos mil veinte (2020), se corrió **traslado para participación ciudadana**, conforme al artículo 185.2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA); y, por medio de auto del veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020), se corrió **traslado al Ministerio Público** para que conceptuara sobre la Resolución 100-03-30-99-0445 del 16 de abril 2020, conforme al artículo 185.5 del CPACA.

1.4. Por medio de auto del primero (1º) de junio de dos mil veinte (2020), notificado con oficio del cuatro (4) de junio, la Sala de Decisión Especial Veintiuno remitió a este Despacho el expediente de control inmediato de legalidad con radicado número **11001-03-15-000-2020-02180-00**, por considerar que el contenido de la Resolución de la Directora General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible Urabá (Corpourabá) núm. 100-03-30-99-0513-2 del veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020) —repartida a un despacho de esa Sala para el control inmediato de legalidad— era *idéntico* al de la Resolución 100-03-30-99-0445 del 16 de abril 2020, debiendo consecuentemente estudiarse su acumulación.

1.5. El articulado de la Resolución de la Directora General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible Urabá (Corpourabá) núm. 100-03-30-99-0513-2 del veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020) (en adelante, "**Resolución 100-03-30-99-0513-2 del 29 de abril de 2020**") o "**Resolución 100-03-30-99-0513-2 de 2020**") es igual de la 0445 del 16 de abril 2020, salvo en cuanto extiende la adopción de las medidas entre el 27 de abril y el 11 de mayo de 2020, e introduce el siguiente párrafo al artículo 5º:

¹ Esta es una transcripción literal, las mayúsculas y alineación del texto forman parte del original.



«**PARÁGRAFO PRIMERO:** *Suspender hasta las cero horas (00:00) del 11 de mayo de 2020, los términos administrativos para los procesos disciplinarios, que se realizan al interior de la Corporación*»².

1.6. Teniendo en cuenta que las Resoluciones 100-03-30-99-0445 del 16 de abril de 2020 y 100-03-30-99-0513-2 del 29 de abril de 2020 atendían a una motivación semejante y que mediante la segunda se habían prorrogado las medidas adoptadas con la primera, **fueron acumulados los procedimientos de control inmediato de legalidad** de ambos actos, a través de auto del cinco (5) de junio de dos mil veinte (2020) en el que también **se avocó conocimiento** de la segunda resolución, para efectos de control inmediato de legalidad.

El auto fue notificado con oficios del seis (6) de junio de dos mil veinte (2020) núm. 36627, 36626 y 36625; y, conforme al artículo 185.2 del CPACA, se dio aviso para participación pública, por un término de diez (10) días, a partir del nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020).

1.7. El **Ministerio Público** presentó escrito del once (11) de junio de dos mil veinte (2020), en el que solicitó “*declarar que el acto se ajusta al marco normativo del estado de excepción y que no vulnera la Constitución Política*”. Tras hacer una referencia general a las características del control inmediato de legalidad, afirmó que: **(i)** la resolución había sido expedida por la autoridad competente, conforme a los artículos 23, 40, 31 y 29 de la Ley 99 de 1993; **(ii)** el Covid-19 constituye un hecho de fuerza mayor, lo que es una “*realidad ampliamente conocida*”, que hace necesaria la prestación del servicio mediante el trabajo en casa, así como la suspensión de términos, con el propósito de evitar el contagio y proteger así a la público, así como a los servidores públicos, en el marco del aislamiento obligatorio decretado; **(iii)** resultaba razonable y necesario suspender las actuaciones que le competen a Corpourabá, para garantizar el debido proceso a los usuarios y su salud; **(iv)** es una medida transitoria, como se menciona expresamente; **(v)** es una medida proporcional, porque es “*un claro desarrollo de los decretos legislativos proferidos previamente, no tiene el propósito de amenazar o restringir la efectividad de los derechos fundamentales*”, “*guarda armonía con el marco jurídico que regula el estado de excepción y con las funciones de la entidad que la profirió*”, y es evidente que no se hizo una selección arbitraria en la suspensión de las actuaciones.

Añadió el Ministerio Público que la integralidad de análisis del Consejo de Estado, “*no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción por expreso mandato superior (artículos 241, numeral 7o y 215, párrafo)*. Dado que, no es lo mismo revisar una norma legal de excepción frente a un determinado número de disposiciones constitucionales, que revisarla frente al resto del ordenamiento jurídico”. Por ello, ultimó, los fallos

² Esta es una transcripción literal, las mayúsculas y alineación del texto forman parte del original.



de control inmediato de legalidad solo hacen tránsito a cosa juzgada, con respecto a las normas consideradas.

1.8. El Despacho de esta Corporación al que le había correspondido el reparto para control inmediato de legalidad de la Resolución núm. 100-03-10-99-0559-2020 de 14 de mayo de 2020 expedida por la Directora General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá – CORPOURABA, con auto de dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020), remitió al Despacho sustanciador del *sub judice*, el expediente núm. 11001-03-15-000-2020-02252-00, para que se estudiara su acumulación, en consideración a los principios de celeridad, eficiencia, economía procesal y seguridad jurídica. Con auto de primero (1) de julio de 2020 se resolvió afirmativamente la solicitud de acumulación de los expedientes con número de radicación 11001-03-15-000-2020-01768-00 y 11001-03-15-000-2020-02180-00

II. CONSIDERACIONES

2.1. Las Resoluciones 0445 del 16 de abril y 0513 del 29 de noviembre de 2020 fueron suscritas por la Directora General de Corpourabá, en ejercicio de las funciones de dirigir las actividades de la entidad y de dictar los actos requeridos para su funcionamiento, que le confieren los numerales 1º y 5º del artículo 29 de la Ley 99 de 1993. Tales actos fueron publicados en el sitio web de la entidad, conforme al artículo 4 del Decreto legislativo 441 de 2020.

La motivación, por su relevancia, ha sido considerada un requisito tanto formal como material del acto administrativo. La facultad de la administración de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas se desprende de la ley, que determina la reacción del ordenamiento ante unos hechos más o menos determinados, así como el órgano y funcionario competentes, y la forma y fines del acto, entre otros. De su cumplimiento depende la validez del acto, por lo que la motivación (su realidad y validez) es entendida como un elemento material. Aparte, ha considerado esta Corporación³ que la motivación, como presupuesto formal de un acto administrativo general, se verifica con la indicación de su fundamentos legales y objeto, lo que cabe predicar de las Resoluciones 0445 y 0513 de 2020.

Cumplen así las resoluciones sometidas a control inmediato de legalidad, con los requisitos de forma exigidos.

2.2. Ahora bien, la normativa rectora del control inmediato de legalidad tiene fuente en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 —estatutaria de los estados de excepción—, 136 y 185 del CPACA, que han sido interpretados por la sala Plena de esta Corporación para inferir, como caracteres propios de aquel, la integralidad, autonomía, oficiosidad, automaticidad e inmediatez; así como para reparar en su naturaleza jurisdiccional, y en los efectos de cosa juzgada relativa que comportan las decisiones que con ocasión de él se adoptan.

³ CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 5 de julio de 2018, exp. 0685-2010.



2.2.1. Conforme al artículo 215 superior, en un estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica puede el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, dictar decretos con fuerza de ley “*destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos*”, los cuales —añade— “*deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia*”. Este estado de excepción se genera así por una situación con la gravedad suficiente para obligar a una alteración del orden constitucional de distribución de cargas y contrapesos⁴, elemento esencial de la democracia.

Conforme a los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, al Consejo de Estado le corresponde el control inmediato de legalidad de “[l]as 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”.

La Ley 137 de 1994, con la que se reguló el ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno⁵ y su control⁶, determinó en su artículo 7 con carácter general, que, bajo estas circunstancias constitucionales excepcionales,

“[e]n ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración.

Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades” (subrayado añadido).

A la jurisdicción contencioso-administrativa le corresponde así velar por la legalidad de las decisiones de la administración y por la interdicción de la arbitrariedad, mientras que la Corte Constitucional, como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución⁷, controla que los decretos legislativos hayan sido expedidos en ejercicio legítimo de la facultad excepcional de emitir

⁴ “Con el propósito de dotar al Gobierno de herramientas útiles enderezadas a conjurar las situaciones de crisis frente a las cuales los mecanismos ordinarios provistos por el poder de policía resulten ineficaces, la Constitución Política prevé la posibilidad de que el Ejecutivo adopte decisiones de indudable carácter excepcional, en la medida en que las mismas no sólo pueden prescindir de atenerse a los procedimientos y a la distribución habitual de competencias efectuada entre los distintos órganos del Estado, sino que en aras de alcanzar la salvaguarda de los intereses superiores a los cuales apuntan, permiten desde la limitación de algunos derechos fundamentales —con los confines que, a este respecto, demarca el propio ordenamiento— hasta la suspensión, derogación o modificación de disposiciones legales, según fuere el caso, siempre que las determinaciones correspondientes guarden una relación de conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaración del respectivo estado de excepción y que resulten proporcionales a las circunstancias que pretenden afrontar”. CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, rad. núm. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA).

⁵ La emisión de actos que reglamenten o desarrollen los decretos legislativos no es, en todo caso, una facultad excepcional, sino una función que corresponde a las autoridades administrativas, con ajuste a la legalidad, de la que forman parte los decretos legislativos.

⁶ “Artículo 2. La presente Ley tiene por objeto regular las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción. Estas facultades sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado. || La Ley también tiene por objeto establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales”.

⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA. “Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución [...]”.



decretos con fuerza de ley “destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”, además de su acomodo integral al ordenamiento superior⁸. Con ajuste a los postulados de eficiencia y especialidad, se definió así el ámbito del control jurídico sobre la normatividad de excepción, conformada por los decretos legislativos y los actos que los desarrollan.

2.2.2. Como parte de los mecanismos de control jurisdiccional del derecho de excepción, la jurisdicción administrativa realiza así un estudio **integral** y oficioso de la legalidad del acto, en el que se verifica la competencia de la autoridad que lo expidió, la sujeción a las formas -examinadas previamente-, la conexidad entre las disposiciones del acto y los motivos de la declaración del estado de excepción, su carácter transitorio, y su proporcionalidad con relación a la gravedad de los hechos que buscan conjurar⁹, lo que puede implicar una verificación de la realidad de los motivos y su adecuación a sus fines¹⁰.

2.2.3 La **oficiosidad**¹¹ que caracteriza este medio de control, y que lo diferencia del ordinario de nulidad, daría lugar incluso a declarar la ilegalidad del acto por violación directa de la constitución o del derecho internacional de los derechos humanos. Al punto, viene pertinente recordar que el control abstracto que la Corte Constitucional realiza sobre los decretos legislativos, y el control inmediato de legalidad que realiza el Consejo de Estado sobre las medidas generales expedidas en ejercicio de la función administrativa para dar desarrollo durante el estado de excepción a aquellos decretos legislativos han sido considerados **autónomos**, porque la declaración de inexequibilidad no impide el pronunciamiento del juez administrativo¹² y este puede también pronunciarse

⁸ “[...] la integralidad que se predica de este control no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al ‘resto del ordenamiento jurídico’. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico. || No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia”. CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, rad. núm. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias del 3 de mayo de 1999, rad. núm. CA- 011; del 28 de enero de 2003, rad. núm. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004); del 28 de enero de 2003, rad. núm. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004); CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de enero de 2003, rad. núm. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004); del 20 de octubre de 2009, rad. núm. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA); del 23 de noviembre de 2010, rad. núm. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA); y del 5 de marzo de 2012, rad. núm. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

¹⁰ “Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. || La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad”

¹¹ «Según el inc. 2º del art. 20 de la ley 137 de 1994, las autoridades competentes que expidan las medidas administrativas sujetas a control de legalidad las enviarán a la jurisdicción contencioso-administrativa, “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.” Quiso el legislador que el examen de legalidad no necesitara de la iniciativa de los particulares, aunque no la excluye; basta que sean expedidas para que surja la competencia de esta jurisdicción y la obligación de la autoridad que las profiere de remitirlas a examen». CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias del 7 de febrero de 2000, rad. núm. CA-033; del 28 de enero de 2003, rad. núm. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), entre otras.

¹² “Esta tesis está en consonancia con la jurisprudencia sostenida por esta corporación al decidirse por una de las dos posiciones que existían frente al deber de pronunciarse acerca de la legalidad de un acto administrativo cuando este había sido excluido del ordenamiento jurídico. Una de tales posiciones sostenía



antes de que lo haga la Corte, “sin perjuicio de que deba estarse a los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se profirió, o para cuando se profiera¹³¹⁴.

2.3.1. En Presidente de la República declaró el estado de Emergencia Económica Social y Ecológica con el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**. Con fundamento en este, que fue declarado exequible con la sentencia C-145 de 2020, se expidió el **Decreto legislativo 491 del 28 de marzo de 2020** en consideración al aislamiento obligatorio preventivo ordenado con el Decreto 457 de 2020; a la necesidad de adoptar medidas para su implementación salvo en aquellas actividades a cargo de servidores públicos y contratistas del Estado *“estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus y para garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado”*, y en atención al deber de garantizar en el estado de emergencia *“el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares”*.

Según se hizo constar en la exposición de motivos del Decreto legislativo 491 de 2020– la precariedad de los trámites administrativos que se adelantan virtualmente y la necesidad de adoptar medidas para proteger la salud de los trabajadores y sus familias, estimular la economía y el empleo, y sostener los puestos de trabajo e ingresos, hacía necesario proporcionar a todos los servidores públicos los elementos para llevar a cabo sus funciones mediante el trabajo en casa y, eventualmente, ampliar o suspender los términos cuando el servicio público no se pudiera prestar de forma presencial o virtual.

En razón, fundamentalmente, a lo anterior, se adoptaron mediante el Decreto 491 de 2020 *“medidas para proteger el trabajo en el sector público, implementando mecanismos que promuevan e intensifiquen el trabajo en casa, así como adoptar medidas para que por razones de la emergencia no se terminen o suspendan las relaciones laborales o contractuales en el sector público”*. Ello porque se consideró indispensable *“garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales mediante*

que había sustracción de materia en aquellos casos en que la misma administración hubiera revocado o sustituido en su integridad la decisión en litigio, lo cual hacía inoperante y superfluo un fallo y la otra sostenía que era imperativo un pronunciamiento de fondo sobre la demanda aunque el acto hubiere sido derogado por los efectos que durante su vigencia hubieren producido. [...] De otro lado, el control de legalidad de tales actos administrativos es integral en cuanto deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico y además es posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. || En estas condiciones, lo que la ley ha querido es establecer un control automático de la legalidad de los actos administrativos independiente del control de constitucionalidad que ante la Corte se surte en relación con los decretos legislativos que le sirven de fundamento, como una garantía adicional de los derechos del ciudadano frente al ejercicio de los poderes del ejecutivo durante los Estados de Excepción (art. 152 literal e. de la Constitución Política)”. CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 3 de mayo de 1999, rad. núm. CA- 011.

¹³ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias A-010 de enero 26 de 1999, CA-013 de febrero 2 de 1999, CA-009 de febrero 23 de 1999, CA-020 de agosto 24 de 1999».

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 7 de febrero de 2000, rad. núm. CA-033. Reiterado en las sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, rad. núm. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004); y del 20 de octubre de 2009, rad. núm. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA). (Subrayado añadido).



el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar los servicios que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garanticen el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado”.

Vistas así las consideraciones que motivaron la expedición del Decreto 417 de 2020 (declarativo del Estado de emergencia económica social y ecológica) y del Decreto legislativo 491 de 2020, normas en las que se basaron las Resoluciones 0445 y 0513 de 2020, es fácil inferir que estos tenían por objeto la mitigación de la pandemia del Covid-19, así como la protección de la salud de los trabajadores, del empleo y de la economía, garantizando, en todo caso, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y los servicios necesarios para prevenir mitigar y atender la emergencia sanitaria. Esto se refleja en el articulado del decreto Legislativo 491, que tiene por objeto garantizar los derechos, libertades, principios y fines estatales, el interés general, así como el funcionamiento eficiente y democrático de la administración (artículo 2); y, a su vez, la garantía de la prestación del servicio mediante el trabajo en casa y el uso de las telecomunicaciones, la implementación de medios electrónicos en trámites administrativos, y el empleo de la opción residual del trabajo presencial, sólo ante la ausencia de aquellos otros medios y modalidades de trabajo (artículo 3). Lo anterior, sin perjuicio de la eventual suspensión total o parcial del servicio presencial por razones sanitarias, *“privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial”*, así como de los términos de las actuaciones administrativas *“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”* (artículos 3, 4 y 6).

2.4.1. Ahora bien, en el artículo 1º de las Resoluciones 0445 y 0513 de 2020, la Directora General de Corpourabá dispuso el cese de actividades presenciales en la entidad entre el trece (13) de abril y el once (11) de mayo de dos mil veinte (2020). A su vez, adoptó –con el artículo 2º de dichos actos– la modalidad de trabajo remoto en la entidad, bajo el seguimiento y supervisión de cada jefe inmediato. Estas medidas, se ajustan a lo establecido expresamente en los incisos 1º, 3º y 4º del artículo 3º del Decreto legislativo 491 de 2020¹⁵.

Se especificaron, aparte, en el artículo 7º de las Resoluciones 0445 y 0513 de 2020, la página web, los correos electrónicos y números telefónicos que, durante la suspensión del servicio presencial, serían utilizados como medios de atención

¹⁵ *“Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones. [...] No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial. || En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social”.*



personalizada de los usuarios; y en el párrafo 1º del artículo 3º se indicaron los correos electrónicos habilitados para la presentación de documentos, en los trámites virtuales que hubieren de adelantarse en Corpourabá, durante la vigencia de las resoluciones, que en ese mismo artículo se especifica. Estas disposiciones obedecen a lo establecido en el inciso 2º del artículo 3 y el inciso 2º del artículo 4 del Decreto legislativo 491 de 2020¹⁶.

2.4.2. Con las medidas de suspensión de la atención al público y el trabajo remoto, se protegía la salud y vida de los servidores públicos de Corpourabá, en cuanto se limitaba su contacto físico y, con ello también, el riesgo general de transmisión del virus. La definición de medios de comunicación para la tramitación telemática de actuaciones administrativas se orientaba, por otra parte, a la prestación del servicio bajo las anteriores circunstancias de excepción. Estas medidas se acomodaban claramente a los fines expuestos en el decreto declarativo del estado de emergencia y en el Decreto legislativo 441 de 2020, que así se desarrollaba.

Aparte, recuerda la Sala que en la sentencia C-145 de 2020, que declaró exequible el Decreto 417 de 2020, la Corte Constitucional consideró que la crisis se originó por una emergencia sanitaria de importancia internacional real, con efectos en la economía nacional, sobreviniente por la aparición para ese entonces reciente de una enfermedad con elevadísimo nivel de contagio y respecto de la que existía incertidumbre sobre la forma de enfrentarla. Agregó que existía un riesgo cierto de una dramática pérdida de vidas y un enorme impacto económico que, al afectar diversos derechos constitucionales, tenía la relevancia suficiente para la declaración del estado de excepción.

En tales condiciones, las medidas adoptadas en los artículos 1º, 2º y 7º, y en el párrafo del artículo 3º de las Resoluciones 0445 y 0513 de 2020 en cuanto tienen por objeto la mitigación de la grave crisis sanitaria sobreviniente y evitar la propagación del contagio del Covid-19, se muestran necesarias y conexas con las circunstancias que dieron lugar al estado de emergencia.

2.4.3. Aparte, se evidencia que al prever, por un lado, el trabajo en casa para la protección de la salud y vida de los servidores de la entidad y, a su vez, establecer vías telemáticas para ciertos trámites adelantados por Corpourabá, las Resoluciones 0445 y 0513 de 2020 flexibilizaron sus funciones policivas de concesión, autorización, licenciamiento, seguimiento, registro, control y sanción de actividades que afectaran o pudieran afectar el medio ambiente sano, las cuales estaban a su cargo al tenor de la preceptiva de los numerales 2º, 9º, 11º,

¹⁶ LEY 99 DE 1993. “Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. [...] Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones. [...] Artículo 4. Notificación o comunicación de actos administrativos. [...] En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones. Las autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del presente Decreto, deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el presente artículo”.



12º y 17º del artículo 31 de la Ley 99 de 1993¹⁷, entre otras. Se flexibilizó, de esa forma, el servicio de prevención, control y sanción del deterioro ambiental que, conforme al artículo 80 de la Constitución, le corresponde al Estado y, en el área de su jurisdicción, a Corpourabá, según el artículo 40 de la Ley 99 de 1993¹⁸. Pero esta flexibilización de la administración, concebida como una medida necesaria en el decreto declarativo del estado de emergencia¹⁹, no llevaba a la paralización del servicio ni implicaba el uso de recursos inaccesibles para la población. El trámite por medios electrónicos, además de estar suficientemente difundido en la actualidad, es admitido en los procedimientos administrativos por el artículo 35 del CPACA²⁰. Por lo tanto, la suspensión del servicio presencial en Corpourabá, con el establecimiento de medios telemáticos para el ejercicio de las funciones policivas que a ella corresponden, fue una medida proporcional y necesaria a los fines que debía servir.

¹⁷ LEY 99 DE 1993. "Artículo 31º.- Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: [...] 2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente; [...] 9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva; [...] 11. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley; 12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos; [...] 17. Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados".

¹⁸ LEY 99 DE 1993. "Artículo 40º. De la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá, CORPOURABA. Transfórmase la actual Corporación Autónoma Regional del Urabá, CORPOURABA, en la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá, CORPOURABA, la cual se organizará como una Corporación Autónoma Regional que además de sus funciones administrativas en relación con los recursos naturales y el medio ambiente de la región del Urabá, ejercerá actividades de planeación global, promoción de la investigación científica y transferencia de tecnología, sujeta al régimen especial previsto en esta Ley y en sus estatutos, encargada principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos bióticos y abióticos de la región del Urabá, dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuada del territorio, fomentar la integración de las comunidades tradicionales que habitan la región y de sus métodos ancestrales de aprovechamiento de la naturaleza al proceso de conservación, protección y aprovechamiento sostenibles de los recursos y de propiciar, con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas para la utilización y la conservación de los recursos y del entorno de la cuenca del bajo Atrato, en los límites de su jurisdicción. [...]".

¹⁹ En las consideraciones del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se consignó: "Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario [...]".

²⁰ CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. "Artículo 35. Los procedimientos administrativos se adelantarán por escrito, verbalmente, o por medios electrónicos de conformidad con lo dispuesto en este Código o la ley. || Cuando las autoridades procedan de oficio, los procedimientos administrativos únicamente podrán iniciarse mediante escrito, y por medio electrónico sólo cuando lo autoricen este Código o la ley, debiendo informar de la actuación al interesado para el ejercicio del derecho de defensa".



2.5.1. Por otra parte, establecía el artículo 3º de las Resoluciones 0445 y 0513 de 2020 que, mientras se mantuviera la cuarentena obligatoria, se tramitarían virtualmente ciertas actuaciones de autorización, concesión, licenciamiento, control y sanción de competencia de la entidad, algunas de las cuales se suspenderían cuando, *por debilidad en la información técnica o cartográfica*, se requiriera la práctica de visita técnica.

2.5.2. Para denotar la importancia de las referidas visitas técnicas viene necesario resaltar su relación con el principio de participación ambiental, contemplado en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables²¹ y constitucionalizado en el artículo 79 superior²², que es, además, uno de los principios reconocidos en la Declaración de Río²³, que orienta la política ambiental colombiana, conforme al artículo 1.1 y .12 de la Ley 99 de 1993²⁴.

Pues bien, en la tramitación de actuaciones ambientales de autorización, licenciamiento y sanción, el principio de participación permite la intervención de cualquier interesado²⁵. Para su eficacia, el artículo 70 de la Ley 99 establece que, al recibir una petición para iniciar una actuación ambiental, la autoridad ambiental debe emitir un *acto de iniciación*, que debe ser comunicado a terceros determinados que pudieran estar interesados en los resultados de la actuación, y debe ser publicado en el boletín de la entidad.

Este acto de iniciación constituye el primer paso de los trámites ambientales, que en las solicitudes de permisos de vertimiento se produce cuando el interesado haya allegado la información completa, en caso de que fuere requerida (artículo 2.2.3.3.5.6, Decreto 1076 de 2015), mientras en los procedimientos de licenciamiento y para la obtención de permisos de recolección de especies se emite con la radicación de la petición (artículos 2.2.2.3.6.1 y 2.2.2.9.2.5, Decreto 1076 de 2015). En el trámite de concesión de aguas superficiales (artículos 2.2.3.2.9.3 y 2.2.3.2.9.4), que rige también la autorización o permiso de ocupación

²¹ DECRETO 2811 DE 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Artículo 2. “Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto: 1. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguran el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos, y la máxima participación social para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio Nacional” (énfasis añadido).

²² “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo” (subrayado fuera del texto original).

²³ DECLARACIÓN DE RÍO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO. Principio 10. “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”.

²⁴ “Artículo 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: || 1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. [...] 12. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo”.

²⁵ LEY 99 DE 1993. “Artículo 69. Cualquier persona natural o jurídica o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales”.



de cauce playas y lechos (artículos 2.2.3.2.12.1 y 2.2.3.2.12.1), y en la concesión de aguas subterráneas (artículo 2.2.3.2.16.14) no se prevé la emisión del acto de inicio, pero sí la notificación por aviso y radiodifusión de la orden de visita ocular, antes o durante la cual podrá tener lugar la oposición de interesados.

Una vez surtido lo anterior, la autoridad ambiental debe examinar la solicitud y, en el *trámite de concesión de aguas superficiales*, practicar la visita ocular en la que verifica, principalmente: (i) la información contenida en la solicitud, (ii) los aforos de la fuente de origen, (iii) si hay poblaciones que se sirvan de las mismas aguas o derivaciones para otros usos, (iv) si las obras se realizarán en el predio del solicitante, así como (v) el lugar y la forma de restitución de sobrantes (artículo 2.2.3.2.9.5, Decreto 1076 de 2015). Mientras que, para obtener el *permiso de estudio de factibilidad sobre aprovechamiento de aguas*, el interesado debe presentar la solicitud y, dentro de los tres (3) días siguientes a su recepción, la autoridad debe practicar una visita a la finca o fincas comprendidas, en la que verificará la disponibilidad del recurso (artículo 2.2.3.2.11.3, Decreto 1076 de 2015).

En el procedimiento para el otorgamiento de *permisos de vertimiento* se realizan las visitas necesarias para verificar, cuanto menos: (i) la información suministrada en la solicitud, (ii) la localización de los ecosistemas considerados para la regulación de oferta hídrica, (iii) la calificación de las aguas, (iv) los instrumentos de planificación del recurso hídrico, y (v) los impactos ambientales del vertimiento. En caso de que se trate de una *solicitud para vertimientos en suelos*, se analiza adicionalmente (vi) la inexistencia de otra alternativa posible de vertimiento o de un sistema de alcantarillado, (vii) las condiciones de vulnerabilidad del acuífero, (viii) los estudios hidrogeológicos oficiales del área de interés, (ix) la localización de ecosistemas clave para la oferta hídrica; (x) la existencia de cualquier tipo de evento amenazante; y (xi) la identificación y localización de los vertimientos y del sistema de tratamiento. Mientras que, cuando se trate de *vertimientos a cuerpos de agua superficiales*, además de los elementos iniciales, se examina: (xii) si se trata de un cuerpo de agua reglamentado; (xiii) si el cuerpo de agua está sujeto a un plan de ordenamiento; y (xiv) el plan de gestión de riesgo presentado (artículo 2.2.3.3.5.6, Decreto 1076 de 2015).

No prevé la normativa en comento la práctica de visitas en el procedimiento de solicitud del *permiso de prospección y exploración de aguas subterráneas* (artículos 2.2.3.2.16.5 a 2.2.3.2.16.5.12, Decreto 1076 de 2015). Pero este es un medio de prueba que puede practicarse, a petición de parte y aún de oficio, conforme al artículo 40 del CPACA y, en este trámite en particular, puede ser necesario para verificar elementos de la solicitud, como: (i) la ubicación y extensión de los predios en que se realice la prospección y exploración; (ii) las características hidrogeológicas de la zona; (iii) los demás aprovechamientos que de la fuente que hubiera; y (iv) la superficie para la cual se solicita el permiso.



Conforme al artículo 2.2.2.3.6.3 del Decreto 1076 de 2015, en el *trámite de licenciamiento ambiental se “realizará visita al proyecto, cuando la naturaleza del mismo lo requiera, dentro de los veinte (20) días hábiles después del acto administrativo de inicio”*. No es pues esta una fase preceptiva de este procedimiento, pero, dado que la licencia ambiental constituye la autorización requerida para la ejecución de actividades que puedan ocasionar un deterioro grave al ambiente²⁶, que además puede incluir los permisos, concesiones y autorizaciones necesarias para adelantarla²⁷, es evidente la relevancia que la visita puede tener en tal trámite.

La visita es, pues, un medio de convicción de alto relieve en los procedimientos de concesión de aguas, permisos de ocupación de playas y lechos, permisos de exploración de aguas subterráneas, permisos de vertimiento y licenciamiento ambiental, que son aquellos en los que el artículo 3º de las Resoluciones 0445 y 0513 de 2020 prevé su trámite virtual con suspensión en caso de que se requiera visita.

No ocurre lo mismo en la tramitación de permisos de recolección con fines de elaborar estudios ambientales para la solicitud de licencias (artículo 2.2.2.9.2.5, Decreto 1076 de 2015) y de estudio con fines de investigación científica (artículo 2.2.3.2.11.3, Decreto 1076 de 2015), ni con el registro de generadores de residuos peligrosos (artículo 2.2.6.1.6.1, Decreto 1076 de 2015 y Resolución del Ministerio de Ambiente 1362 de 2007), en los que no se requiere visita de forma expresa ni esta se muestra, *a priori*, particularmente necesaria.

Vistas así las diferencias que existen entre estos diversos tipos de trámite, se puede apreciar la razonabilidad que acusa la discriminación entre los trámites pasibles o no de suspensión conforme a las Resoluciones 0445 y 0513 de 2020, según requieran o no de visita ocular, durante el tiempo en el que se mantenga la cuarentena obligatoria, ya que esta medida se percibe necesarias para garantizar, simultáneamente, la participación de los interesados y la protección de la salud de servidores y usuarios. No advierte, en consecuencia, la Sala, una actuación arbitraria de la administración en esta selección de la Directora General de Corpourabá.

Esta razonable diferenciación debe presidir la interpretación del artículo 4º de la Resolución 0445 de 2020 que prevé que los procedimientos administrativos que se adelantan ante Corpourabá continuarán desarrollándose conforme al Decreto legislativo 491, *“siempre que sea posible”*, pero *“[e]n el momento en que la*

²⁶ LEY 99 DE 1993. “Artículo 49. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental. || Artículo 50. Se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”.

²⁷ LEY 99 DE 1993. “Artículo 59. A solicitud del peticionario, la autoridad ambiental competente incluirá en la Licencia Ambiental, los permisos, concesiones y autorizaciones necesarias para adelantar la obra o actividad”.



*continuidad del trámite dependa de una visita técnica a un lugar determinado, se decretará la suspensión del mismos hasta tanto se [sic] superen la contingencia nacional*²⁸. Por tanto, este artículo 4º debe interpretarse en armonía con el 6º subsiguiente, de modo que la suspensión que él dispone sólo se entiende justificada en atención a las circunstancias que dieron lugar al estado de emergencia, y en aquellos casos en los que la visita para efectos de la inspección ocular no revista caracteres de urgencia o emergencia.

2.5.4. Pero, una cosa es la razonabilidad de la medida y otra la debida relación que debe guardar con los fines que le concierne realizar. En tal sentido, toda medida de excepción en el ámbito de la emergencia declarada con el Decreto 417 de 2020 debe estar destinada exclusivamente a conjurar la crisis que a ella dio lugar, crisis que se reconoció por la Corte Constitucional en la sentencia C-145 de 2020, global y capaz de afectar dramáticamente diversos aspectos anejos a la vida misma de las personas, a la economía, a la salud del tejido social, los que, claramente, confluyen amenazantes del desarrollo y de su sostenibilidad²⁸.

2.5.5. En tal sentido, y en cuanto la prevención, mitigación y atención de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 puede implicar el desarrollo de actividades que supongan el aprovechamiento de un recurso común o que generen impacto ambiental relevante, y que demanden, en consecuencia, la obtención de autorizaciones, permisos o licencias, en tales casos, ha de evitarse que **la suspensión de los trámites en los que se requiera visita de campo** se convierta en obstáculo para la realización del **propósito de la legislación de excepción** (mitigar la crisis sanitaria que lo generó y conjurar sus efectos), para la satisfacción apremiante de necesidades humanas y para la realización del objetivo de garantizar el desarrollo sostenible, que concierne, como autoridad ambiental, a Corpourabá. Para evitar tan paradójica consecuencia, ha de hacerse una interpretación conjunta de los artículo 3º, 4º y 6º de las Resoluciones 0445 y 0513.

2.5.6. Especial consideración merece, además, el acceso al agua potable, que se garantiza principalmente a través de los servicios públicos esenciales de acueducto y alcantarillado²⁹, cuya prestación debe asegurar el Estado, por disposición constitucional expresa (artículos 365 y 366)³⁰. Esta Corporación ha

²⁸ Existe una relación insoslayable entre estas medidas y la necesidad de conjugar el desarrollo social y económico con la protección del medio ambiente, de modo que, como lo ha señalado la Organización de Naciones Unidas (ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución 60/1, aprobada el 16 de septiembre de 2005, aptado. 48), se pueda garantizar la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, esto es, garantizar un desarrollo sostenible en la forma como se lo concibe en el informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo -titulado Nuestro Futuro Común (1987).

²⁹ LEY 142 DE 1994. "Artículo 1. Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, [...]; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley. [...] Artículo 4. Servicios Públicos Esenciales. Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la presente Ley, se considerarán servicios públicos esenciales".

³⁰ "Para la Sala, resulta inexcusable que las autoridades del municipio de Yopal desatiendan sus responsabilidades constitucionales y legales en un asunto tan trascendental como el de resolver las



considerado que, con la falta de acceso al agua potable, se produce una vulneración de los derechos colectivos a la salubridad pública³¹ y a la infraestructura de servicios que la garanticen³²; acceso que debe proporcionarse en condiciones de disponibilidad efectiva, en cantidades suficientes, de manera continua y de forma prioritaria³³, a través de servicios públicos de acueducto y alcantarillado que atiendan a los principios de universalidad, calidad, eficiencia, solidaridad y redistribución de ingresos³⁴. Así mismo, ha juzgado que la desprotección del recurso hídrico trae consigo una vulneración y amenaza a los derechos colectivos relacionados con el goce al ambiente sano, y de los derechos de los consumidores y usuarios de los servicios públicos³⁵. Además, en línea con la jurisprudencia constitucional³⁶, ha considerado esta Judicatura que la protección del derecho al acceso al agua puede exigirse por vía de tutela, cuando

necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable, si se tiene en cuenta que los artículos 365 a 370 de la Constitución Política, señalan que es deber de la Nación y de las entidades territoriales realizar las finalidades sociales del Estado priorizando en los planes y presupuestos el gasto público social". CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, sentencia del 4 de diciembre de 2014, rad. núm. 85001-23-31-000-2011-00210-03(AP).

³¹ "Las muestras tomadas demuestran plenamente que existió la violación del derecho a la salubridad para cuya protección se instauró la acción, pues en ellos consta que desde el punto de vista microbiológico la mayoría de las muestras recibidas y analizadas en los laboratorios no son aptas para el consumo humano y presentan mesoarebios por encima del parámetro permisible. || Ahora bien, habiéndose probado que el agua que consumen los habitantes del Municipio de Anzá no es apta para el consumo humano, se concluye que está latente una amenaza para la salubridad pública que hace procedente el amparo de los derechos colectivos. Se imparten las órdenes a las autoridades municipales para que hagan cesar el peligro que ese hecho ocasiona a la comunidad". CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, sentencia del 3 de julio de 2008, rad. núm. 05001-23-31-000-2004-05537-01(AP).

³² "Para la Sala, es claro de acuerdo a lo anterior que el municipio de Aguachica no ha dado cumplimiento estricto a lo establecido en el Decreto 475 de 1998 sobre calidad del agua potable, como quiera que los resultados de los análisis practicados a unas muestras de agua tomadas antes de la presentación de la demanda y aún en desarrollo del proceso, evidencian que la misma no cumple con todos los parámetros técnicos para que el agua sea potable y, por ende, apta para el consumo humano, lo cual claramente constituye una infracción a los derechos colectivos invocados en la demanda, en particular a la salubridad pública y al acceso a una infraestructura de servicios que garantiza ésta". CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, sentencia del 24 de enero de 2008, rad. núm. 20001-23-31-000-2004-02292-01(AP).

³³ "Ahora bien, visto lo anterior y las pruebas relacionadas en el acápite XII.1. de esta providencia, la Sala evidencia la afectación de los derechos colectivos invocados por los internos del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Chaparral, por cuenta de que ni el Municipio de Chaparral ni la Empresa de Servicios Públicos de Chaparral -Empochaparral- demostraron que, actualmente, se les esté garantizado a los reclusos el acceso al agua potable en condiciones de disponibilidad efectiva, en cantidades suficientes, de manera continua y de forma prioritaria, habida cuenta de la especial situación de vulnerabilidad en que se encuentra dicho grupo poblacional". CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, sentencia del 19 de octubre de 2018, rad. núm. 73001-23-33-004-2014-00337-01(AP).

³⁴ "[D]e conformidad con su objeto social, E.P.M. podrá suscribir con las autoridades involucradas, convenios, acuerdos o contratos a efectos de repartir las cargas y cooperar con las actividades necesarias para procurar el bienestar general y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Vereda Granizal, mediante la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, atendiendo a los principios de universalidad, calidad, eficiencia, solidaridad y redistribución de ingresos, y asumiendo que en el sector afectado la empresa ya presta otros servicios públicos domiciliarios". CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, sentencia del 20 de febrero de 2020, rad. núm. 05001-23-33-000-2015-02436-01(AC).

³⁵ "Con base en lo anteriormente expuesto, la Sala considera que en el presente caso, efectivamente, se presenta una vulneración y amenaza de los derechos colectivos relacionados con el goce al ambiente sano, al equilibrio ecológico y la protección de los recursos naturales y el derecho como consumidoras y usuarias de los servicios públicos de las comunidades actoras. [...] En efecto, el alto número de familias asentadas en predios con escasa vocación agrícola y la falta de provisiones para la protección de las mencionadas fuentes hídricas, trajo como consecuencia la contaminación del río Sonsito y la quebrada Tapias, afectándose de esta forma el derecho humano y colectivo al agua potable para las comunidades actoras. || A lo anterior debe agregarse las deficiencias de la Corporación CVC en cuanto al cumplimiento oportuno e idóneo de sus funciones como autoridad ambiental en relación con los predios objeto de adjudicación, circunstancia que también generó la falta de protección de fuentes hídricas que surten los acueductos veredales de las comunidades actoras". CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, sentencia del 24 de mayo de 2018, rad. núm. 76001-23-31-000-2011-00904-01(AP).

³⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencias T-888 de 2008 y T-381 de 2009.



se requiera para el consumo humano, el agua que se encuentre disponible esté contaminada y el accionante cumpla con los requisitos para su conexión³⁷.

Por su lado, la Corte Constitucional³⁸ ha entendido el derecho al agua³⁹ como un derecho fundamental, conforme a la Observación General núm. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Ginebra, 11 a 29 de noviembre de 2002)³⁹⁻⁴⁰. Determinó entonces esta organización internacional el contenido normativo del derecho al agua, que comprende tres factores: la disponibilidad, calidad y accesibilidad del recurso. La *disponibilidad* implica el abastecimiento continuo y suficiente para los usos personales y domésticos, así como el suministro de recursos adicionales cuando algunos individuos o grupos lo necesiten por razones de salud, entre otras. La *calidad* del agua es la que, por sus condiciones bioquímicas o radiactivas, no significa una amenaza para las personas. Y el recurso hídrico es *accesible*, cuando está al alcance físico y económico de todos los sectores de la población, sin discriminación alguna y con la posibilidad de acceder también a la información concerniente.

2.5.7. Las anteriores referencias se explican por cuanto, en el marco del estado de emergencia, se dictó el **Decreto legislativo 441 del 20 de marzo de 2020**, en el que, entre otras medidas, se dispuso que los municipios o distritos asegurarán el acceso al agua a través del servicio público de acueducto o esquemas diferenciales⁴¹. Ello, en consideración, principalmente, a que: (i) como lo manifestó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, el agua es necesaria para la realización de los derechos humanos a la vida, la salud, la higiene ambiental, la alimentación, la dignidad humana, la vida cultural, la subsistencia, la educación, la vivienda, el trabajo, la intimidad, la protección contra tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la igualdad de género y la erradicación de la discriminación, entre otros; (ii) según la jurisprudencia constitucional⁴², el acceso a una cantidad esencial mínima de agua suficiente para el uso personal y doméstico es un

³⁷ "Para la Sala es claro que en el caso concreto se cumplen los requisitos fijados por la jurisprudencia constitucional para la procedencia excepcional del amparo constitucional en esta clase de eventos. La nítida conexión existente entre el acceso al servicio de agua potable y los derechos a la vida, la dignidad humana, la salud y los derechos de los niños que viven con los actores, justifica el cumplimiento del primer requerimiento. Además, como se acredita en el acta de la inspección judicial levantada por el Tribunal Administrativo de Casanare el 6 de octubre de 2014, está demostrado en el expediente que los accionantes sufren directamente en sus derechos fundamentales individuales y los de los menores que habitan con ellos las secuelas de la falta de agua potable en sus viviendas. De otra parte, no hay duda que la urgencia y gravedad de la situación que presentan los actores como consecuencia del no suministro del líquido en condiciones aptas para el consumo humano justifica plenamente la implicación del juez de tutela en esta causa y la previsión de órdenes orientadas a remediar cuanto antes su precaria situación". CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, sentencia del 7 de mayo de 2015, rad. núm. 85001-23-33-000-2014-00216-01(AC).

³⁸ Sentencias T-418 de 2010, C-220 de 2011 y C-369 de 2019, entre otras.

³⁹ E/C.12/2002/11

⁴⁰ <https://digitallibrary.un.org/record/486454?ln=en>

⁴¹ "Artículo 2. Acceso a agua potable en situaciones de emergencia sanitaria. Durante el término de declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, en los términos y condiciones que se han señalado y las prórrogas que pueda determinar el Ministerio de Salud y Protección Social, los municipios y distritos asegurarán de manera efectiva el acceso a agua potable mediante la prestación del servicio público de acueducto, y/o esquemas diferenciales, a través de las personas prestadoras que operen en cada municipio o distrito".

⁴² Citó la sentencia T-312 de 2012.



derecho fundamental autónomo, que compromete la salud, la vida y la dignidad; (iii) el artículo 4 de la Ley 142 de 1994 prevé que los servicios públicos domiciliarios son tienen el carácter de esenciales; y que (iv) las entidades territoriales actualmente no cuentan con recursos suficientes para garantizar el acceso a agua potable. Esta norma de excepción fue declarada exequible, atendiendo a que “*en el presente contexto la actuación efectiva de las entidades del Estado y los prestadores del servicio para garantizar el acceso al agua de todas las personas, constituye un deber constitucional inaplazable a fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos*”, conforme a lo anunciado por la Corte Constitucional⁴³.

En el mismo sentido, el **Decreto 465 del 23 de marzo de 2020** expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –en el que también se basaron las resoluciones enjuiciadas–, tomó medidas en orden a la satisfacción del servicio público de acueducto, requerido para la desinfección personal, doméstica y pública necesaria para evitar la propagación del Covid-19; y el Decreto legislativo 441 de 2020 ordenó a los municipios y distritos asegurar el acceso efecto al agua potable, siendo necesaria la priorización y optimización transitoria del trámite de concesión de aguas, por lo que, entre otras medidas: (i) se ordena priorizar y darle trámite inmediato a las concesiones de aguas superficiales o subterráneas destinadas al servicio público de acueducto⁴⁴; (ii) se prorrogan automáticamente, durante la vigencia del estado de emergencia sanitaria, las licencias que durante esta se venzan⁴⁵; (iii) se reducen los términos previstos para el trámite de las concesiones de agua superficiales a una tercera parte⁴⁶; y (iv) se permiten las actividades de prospección y exploración de aguas subterráneas sin permiso, en ciertas circunstancias⁴⁷.

⁴³ Comunicado de prensa núm. 22 de mayo 27 y 28 de 2020: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2022%20del%2027%20y%2028%20de%20mayo%20de%202020.pdf>

⁴⁴ “ARTÍCULO 1. Adicionar el artículo 2.2.3.2.7.2 del Decreto 1076 de 2015, con el siguiente párrafo transitorio: ‘PARÁGRAFO TRANSITORIO. Mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, las Autoridades Ambientales Competentes deberán priorizar y dar trámite inmediato a las solicitudes de concesiones de aguas superficiales y subterráneas presentadas por los municipios, distritos o personas prestadoras de servicio público domiciliario de acueducto, según corresponda”.

⁴⁵ “ARTÍCULO 2. Adicionar el artículo 2.2.3.2.8.4 del Decreto 1076 de 2015, con el siguiente párrafo transitorio: ‘PARÁGRAFO TRANSITORIO. Las concesiones de agua otorgadas a los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto que estén próximas a vencerse, o que se venzan, mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, por parte del Ministerio de la Protección Social, se entenderán prorrogadas de manera automática, y únicamente por el tiempo que dure la declaratoria de dicha emergencia. Los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto, a quienes se les haya vencido la concesión de agua, y estén interesados en hacer uso del recurso, mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria en referencia, deberán solicitar la respectiva concesión, la cual se tramitará conforme a lo dispuesto en la Sección 9 del presente Capítulo”.

⁴⁶ “ARTÍCULO 3. Adicionar el artículo 2.2.3.2.9.6 del Decreto 1076 de 2015, con el siguiente párrafo transitorio: ‘PARÁGRAFO TRANSITORIO. Mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, los términos previstos para el trámite de las concesiones de agua superficiales a que se refiere la presente Sección 9, se reducirán a una tercera parte”.

⁴⁷ “ARTÍCULO 4. Adicionar el artículo 2.2.3.2.16.23 Transitorio a la Sección 16 del Capítulo 2 del Título 3. Parte 11 del Decreto 1076 de 2015, el cual quedara así: “ARTÍCULO 2.2.3.2.16.23 Transitorio. Exploración excepcional de aguas subterráneas. Mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, se podrán adelantar sin permiso las actividades de prospección y exploración de las aguas subterráneas, siempre que previamente se cuente con la información geoelectrónica del área de influencia del proyecto, así como el registro y aval de la autoridad ambiental competente del sitio a perforar, para su respectivo control y seguimiento”.



2.5.8. Las consideraciones que prestaron fundamento a los referidos decretos legislativos permiten evidenciar que el acceso al agua potable –además de ser un derecho humano, fundamental y una prioridad constitucional cuya vulneración repercute en la garantía de derechos colectivos– es factor determinante para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19, y que, por tanto, no debe operar la suspensión de las actuaciones ambientales indispensables para garantizar el acceso al agua potable, conforme al parágrafo del artículo 3º del Decreto legislativo 441 de 2020, citado previamente, que, en el marco del Decreto 465 de 2020, busca priorizar el trámite de las solicitudes de concesión de aguas y garantizar el oportuno suministro de agua potable.

En este orden de ideas, declarará la Sala la validez condicionada de los artículos 3, 4 y 6 de las Resoluciones 0445 y 0513 de 2020, bajo el entendido de que las actuaciones administrativas ambientales de Corpourabá necesarias para la prevención, mitigación y atención de la emergencia sanitaria por el coronavirus Covid-19, de las que forma parte el acceso al agua potable, constituyen situaciones de *urgencia o emergencia*, como en las que, según el artículo 6º de dichos actos, es procedente visita de campo, para evitar la suspensión de los trámites, con el cumplimiento de los protocolos de seguridad aprobados por el Gobierno nacional.

2.6. Prevé, por otro lado, el artículo 3º de las Resoluciones 04445 y 0513 de 2020, la suspensión de los procesos ambientales sancionatorios en los que no se hayan practicado pruebas, mientras que, según el parágrafo que la Resolución 0513 introdujo al artículo 5º, se suspenden los procedimientos disciplinarios que se desarrollan al interior de Corpourabá.

2.6.1. Alude la norma a procesos en los que la administración ejerce la potestad de imponer sanciones correctivas en beneficio del interés general, lo que resulta necesario para el cumplimiento de sus funciones, en cuanto le permite constreñir a sus funcionarios y a los particulares para el acatamiento del ordenamiento por medios punitivos⁴⁸⁻⁴⁹. Son así actuaciones en las que debe garantizarse el debido proceso del sancionado⁵⁰⁻⁵¹, por lo que debe acreditarse la comisión de la falta, en un proceso imparcial en el que se garantice el ejercicio efectivo del derecho de defensa y contradicción del procesado, por lo que justifica, bajo las circunstancias actuales en las que se encuentra limitada la libre locomoción, la suspensión de los procesos sancionatorios y disciplinarios se muestra como una medida necesaria y proporcional. Dichos procesos sancionatorios continúan, no obstante, cuando se hayan practicado pruebas o la resolución de recursos esté pendiente, según el artículo 3 de los actos objeto del presente control de legalidad.

⁴⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 22 de octubre de 2012, exp. 20738; y sentencia de la Sección Segunda del 11 de julio de 2013, exp. 0390-11.

⁴⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencias C-214 de 1994, C-506 de 2002 y C-125 de 2004

⁵⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencias T-011 de 1992, C-564 de 2000 y C-083 de 2015, entre otras.

⁵¹ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena, sentencia de 21 de julio de 2011, rad. núm. 11001-03-27-000-2007-00005-00.



Pues bien, el procedimiento sancionatorio ambiental, regulado en la Ley 1333 de 2009 (artículos 17 a 31)⁵² inicia con la indagación preliminar, con un término de seis (6) meses, en la que se busca verificar la ocurrencia de la conducta y si constituye una infracción ambiental. En este trámite puede intervenir cualquier persona y, para verificar los hechos que afirme, la autoridad *“podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios”*. En caso de que se verifique la ocurrencia de alguna causal de eximente de responsabilidad, la cesación del procedimiento se declara mediante acto administrativo motivado. Si existe mérito para continuar con la investigación, se produce la formulación de cargos, con acto motivado que debe ser notificado personalmente al infractor. Dentro de los diez (10) días siguientes, el presunto infractor podrá presentar descargos, además de aportar o solicitar la práctica de pruebas. Vencido el anterior término, la autoridad ordena la práctica de pruebas, que se efectuara dentro de un término de treinta (30) días, prorrogables por una vez. Contra el acto que niegue pruebas que se hubieran solicitado procede el recurso de reposición. *“Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar”*. El acto deberá ser notificado personalmente al interesado y a terceros intervinientes, y publicado en el boletín de la entidad. En su contra procede el recurso de reposición y de apelación, siempre que existe un superior jerárquico.

Es pues claro que, en el procedimiento sancionatorio ambiental, se ejerce, en términos generales, el derecho de defensa y contradicción antes de que las pruebas hayan sido practicadas. No se requiere, por demás, la presencia física del sancionado o disciplinado para la presentación de alegaciones o la interposición de recursos.

Al garantizar así el ejercicio del debido proceso y, a su vez, permitir la continuidad del servicio en tiempos de cuarentena o aislamiento social obligatorio, la suspensión de procesos sancionatorios y disciplinarios internos que se produjo con el artículo 3 y el párrafo del artículo 5º de las Resoluciones 0445 y 0513 de 2020 son medidas necesarias, proporcionales y conexas con las circunstancias que dieron lugar al estado de emergencia, además de ajustadas a la normatividad de excepción.

Observa la Sala además que la suspensión de los procesos disciplinarios introducida con el párrafo del artículo 5º de la Resolución 0513 de 2020 no se

⁵² Se expone a continuación una síntesis del procedimiento ambiental únicamente para efectos del presente control inmediato de legalidad de las Resoluciones 0445 y 0513 de 2020.



aplicó a los trámites de cobro coactivo, cuya continuidad se mantenía expresamente en el parágrafo del artículo 4º de la Resolución 0445 de 2020. Esta diferencia se justifica, en primer lugar, por la naturaleza de este trámite administrativo, con el que se realiza el cobro de una obligación preexistente sin tener así un carácter sancionatorio. Pero, ante todo, observa la Sala que el debido proceso⁵³⁻⁵⁴ no se ve afectado *per se* al realizarse el cobro coactivo por medios telemáticos, ya que a través de estos puede el deudor conocer el monto de la obligación debida y oponerse a su cobro, proponiendo las excepciones previstas en el artículo 831⁵⁵ del Estatuto Tributario⁵⁶, que no requieren la práctica de visitas presenciales. Además, la vía judicial está disponible para discutir la validez de los actos en que se resuelve sobre las excepciones y se ordena llevar adelante la ejecución, según el artículo 835⁵⁷ del Estatuto Tributario, con lo que se garantizan los derechos de los deudores.

2.6.2. Por otra parte, el parágrafo 4º del artículo 3º de las Resoluciones 0445 y 0513 de 2020 introdujo una disposición análoga a la prevista en Decreto 465 del 23 de marzo de 2020⁵⁸, que su vez desarrolló el Decreto legislativo 441 de 2020 – previamente referidos⁵⁹– de conformidad con la cual:

“Mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, los términos previstos para el trámite de concesiones de agua superficiales a que se

⁵³ “Si bien la Corte ha reconocido que el principio del debido proceso en materia tributaria opera ‘con mayor flexibilidad que en derecho penal’ (Sentencia C-960/96. M.P. Alejandro Martínez Caballero), es claro que no resulta desproporcionado ni establece una carga excesiva para el contribuyente, que el legislador haya establecido un plazo al cabo del cual no se pueda reclamar el remanente que resulte del cobro coactivo. Del análisis de las normas que regulan este proceso, es fácil concluir, que el contribuyente está al tanto del monto de la obligación que se cobra por la vía administrativa ejecutiva y del curso de los trámites que se surten, dentro de los cuales tiene oportunidad de defensa a través de las excepciones y recursos previstos en la ley, así como que existe un mecanismo idóneo para enterarse de la existencia de un título a su favor y de un plazo dentro del cual debe cobrarlo”. CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-1515 de 2000.

⁵⁴ “Pues bien, una vez verificado el respaldo constitucional que tienen los cobros coactivos adelantados por la Administración, hay que tener en cuenta que ellos son una actuación administrativa específica que debe respetar las garantías inherentes al debido proceso previstas en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario y en los artículos 561 a 568 del Código de Procedimiento Civil. Esto supone que, como mínimo, el procedimiento debe garantizar (i) que el deudor conozca el valor o monto de la obligación debida y (ii) que cuente con medios reales para participar y oponerse a dicho cobro”. CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-604 de 2005.

⁵⁵ “Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones: || 1. El pago efectivo. 2. La existencia de acuerdo de pago. 3. La falta de ejecutoria del título. 4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente. 5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. 6. La prescripción de la acción de cobro, y 7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió. || Parágrafo. Contra el mandamiento de pago que vincule los deudores solidarios procederán además, las siguientes excepciones: 1. La calidad de deudor solidario. 2. La indebida tasación del monto de la deuda”.

⁵⁶ Norma aplicable conforme al artículo 2.2.8.4.1.23 del Decreto 1076 de 2015.

⁵⁷ “Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción”

⁵⁸ DECRETO 465 DE 2020. «Artículo 3. Adicionar el artículo 2.2.3.2.9.6 del Decreto 1076 de 2015, con el siguiente parágrafo transitorio: “PARÁGRAFO TRANSITORIO. Mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, los términos previstos para el trámite de las concesiones de agua superficiales a que se refiere la presente Sección 9, se reducirán a una tercera parte”».

⁵⁹ Apartado. 2.5.5.



refiere la Sección 9 [del Capítulo 2 del Título 3] del decreto 1076 de 2015, se reducirán a una tercera parte.

En cuanto tiene apoyo directo en una disposición superior, que se encuentra en el Decreto 465, esta reducción de los términos de los trámites para la concesión de aguas superficiales no encuentra reproche, en principio.

2.6.3. Sin embargo, observa la Sala que el artículo 3º de las Resoluciones 0445 y 0513 de 2020 dispone que el trámite de concesión de aguas superficiales tendrá una duración total de setenta (70) días hábiles. Este lapso excede el término previsto incluso ordinariamente para esta actuación ambiental. Según el Decreto 1076 de 2015 (artículos 2.2.3.2.9.1 a 2.2.3.2.11.6), el trámite administrativo para la concesión de aguas comienza con la presentación de la solicitud, tras lo cual se ordena la práctica de una visita ocular⁶⁰, que debe darse a conocer por aviso fijado en las instalaciones de la entidad o comunicado radial, con una antelación mínima de diez (10) días. En la visita o antes de ella, cualquier interesado puede oponerse a la concesión, con las razones y documentos que lo sustenten, sobre lo cual podrá exigir pruebas la autoridad ambiental, con un término de hasta treinta (30) días, sobre lo que se resuelve en el acto en el que se decide sobre el otorgamiento de la concesión. Dentro de los quince (15) días siguientes a la visita ocular o el vencimiento del término para la práctica de pruebas, la autoridad ambiental decide en providencia motivada, que debe ser notificada personalmente por escrito y publicada en edicto fijado en las instalaciones de la entidad. Es pues este un procedimiento que tiene una duración ordinaria, en los casos en que no se presente oposición, de cincuenta y cinco (55) días hábiles, en circunstancias óptimas de funcionamiento, lo que debería reducirse a una tercera parte, con la disposición transitoria que introdujo el Decreto 465 de 2020. En caso de presentarse oposición, su extensión máxima en las mismas condiciones sería de 85 días, que reducidos a una tercera parte, tendría una duración aproximada de 29 días.

Realizó el Decreto 465 de 2020 una modificación adicional al decreto reglamentario único del sector ambiental⁶¹, al insertar un párrafo transitorio al artículo 2.2.3.2.7.2, de acuerdo con el cual:

*“Mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, las Autoridades Ambientales Competentes deberán **priorizar y dar trámite inmediato** a las solicitudes de concesiones de aguas superficiales y subterráneas presentadas por los municipios, distritos o personas prestadores de servicio público domiciliario de acueducto, según corresponda. || Dichas solicitudes de concesiones de aguas deben estar destinadas a los sistemas de acueductos urbanos y rurales” (negrilla añadida).*

⁶⁰ “Artículo 2.2.3.2.9.3. Solicitud de práctica de visita ocular. Presentada la solicitud, se ordenará la práctica de una visita ocular a costa del interesado. Esta diligencia se practicará con la intervención de funcionarios idóneos en las disciplinas relacionadas con el objeto de la visita”.

⁶¹ Decreto 1076 de 2005.



Es clara la importancia jurídica del acceso al agua potable, como derecho humano, fundamental y colectivo, priorizado expresamente en el artículo 366 de la Constitución⁶². Además, claro está, resulta evidente la relevancia material que el agua posee, como elemento indispensable para la subsistencia humana y de mayor presencia en nuestro organismo. Su suministro para la satisfacción de necesidades personales y domésticas –en cantidades adicionales cuando se requiera para la atención de problemas de salubridad– forma parte de los elementos normativos del derecho humano y fundamental al agua. Es, además, indispensable el acceso al agua potable, en esta situación de emergencia, para evitar la propagación del Covid-19 con la desinfección personal, doméstica y pública, a lo que atendió el Decreto legislativo 441 de 2020 y, con éste, el Decreto 465 de 2020, que priorizó los trámites de las autoridades ambientales para las concesiones de agua destinadas al servicio acueducto y redujo los términos de estos procedimientos a una tercera parte.

No se explica así, que en sentido contrario del que observan las disposiciones y propósitos del legislador ejecutivo de excepción, y a contrapelo de los imperativos que supone la superación de la crisis, se exija a los particulares el cumplimiento de términos y, que, simultáneamente se contemple la prolongación en el tiempo de las actuaciones de la administración, que ella tiene el deber de priorizar, más allá de los términos reglamentarios, máxime si se considera que a ello responde – como se expone más adelante– la suspensión de trámites ordenada con las resoluciones sometidas a control inmediato de legalidad.

Se declarará, por lo tanto, la validez condicionada del artículo parágrafo 4º del artículo 3º de las Resoluciones 0445 y 0513 de 2020, bajo el entendido de que los procedimientos deben tramitarse en el término legal previsto en el Decreto 1076 de 2015 (artículos 2.2.3.2.9.1 a 2.2.3.2.11.6), con la modificación introducida en el artículo 3º del Decreto 465 de 2020 que, junto con el Decreto 441 de 2020, buscan priorizar el trámite de las solicitudes de concesión de aguas y garantizar el oportuno suministro de agua potable, y no en el término máximo previsto en la tabla que se encuentra en el referido artículo 3º.

2.7 Con los artículos 5º y 9º, Resoluciones 0445 y 0513 de 2020, la Directora General de Corpourabá suspendió hasta el once (11) de mayo de dos mil veinte (2020), sin excepciones, los trámites de aprovechamiento forestal, custodia de fauna silvestre, emisiones de fuentes fijas y de zonas de depósito de materiales, así como el registro de libro de operaciones forestales y de plantaciones forestales (protectoras y productoras-protectoras), y la expedición de salvoconductos.

⁶² “Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación” (subrayado añadido).



2.7.1. En el *trámite para aprovechamientos forestales únicos, persistentes o domésticos* (artículos 2.2.1.1.3.1 a 2.2.1.1.7.11, Decreto 1076 de 2015), el interesado debe presentar la solicitud que, entre otros, contenga un plan de manejo forestal y un estudio técnico de la aptitud del suelo; en casos de aprovechamientos persistentes o únicos, deberá proporcionarse, además, la ubicación del predio con un mapa a escala, y las especies, volumen, cantidad o peso aproximado de lo que pretende aprovechar. Las corporaciones autónomas, tras ello, proceden a evaluar su contenido, *efectuar visitas de campo*, emitir concepto técnico y, finalmente, decidir mediante acto motivado.

2.7.2. El procedimiento para la obtención de *permisos de emisiones de fuentes fijas* (artículos 2.2.5.1.7.4 a 2.2.5.1.7.5, Decreto 1076 de 2015) se desarrolla a través de las siguientes fases: (i) presentación de la solicitud; (ii) auto de iniciación, dentro de los diez (10) días siguientes, en el que indica las correcciones o adiciones necesarias a la solicitud, para su subsanación en un plazo de diez (10) días⁶³; (iii) si no se presenta lo requerido, la solicitud es rechazada; (iv) cuando se dé cumplimiento a lo requerido, la autoridad puede ordenar la práctica de visitas técnicas dentro de los quince (15) días siguientes, y dispondrá de cinco (5) días, para solicitar concepto técnico o información a otras entidades, si lo estima necesario; (v) una vez presentada la documentación o información requerida o vencido el término para que otras entidades conceptuaran, la autoridad resuelve en un término de sesenta (60) días, mediante acto motivado, contra el que caben “*los recursos de ley*”.

2.7.3. Por otra parte, deben *las empresas que transformen productos forestales, llevar un libro de operaciones*, con una información mínima especificada, que debe ser registrado ante la autoridad ambiental respectiva, la cual podrá verificar la información allegada (artículo 2.2.1.1.11.4, Decreto 1076 de 2015). No se especifica, sin embargo, un procedimiento para ello.

2.7.4. También deben registrar las plantaciones forestales protectoras-productoras o protectoras, registro que se realiza mediante acto administrativo, previa visita y concepto técnico (artículo 2.2.1.1.12.2, Decreto 1076 de 2015). El trámite (2.2.1.1.12.4, *ejusdem*) comienza con la presentación de solicitud del propietario o tenedor del predio en el que se encuentra la plantación. La autoridad podrá requerir, por una vez, al solicitante, para que allegue la información que considere necesaria y, si dentro de un (1) mes no la suministra, se entenderá desistida la solicitud. “*Una vez se cuente con la información completa, la autoridad ambiental regional competente llevará a cabo visita al predio, a fin de verificar la información allegada, de la cual generará concepto técnico*”. Tras ello, la autoridad procede a registrar la plantación asignándole un número.

⁶³ DECRETO 1076 DE 2015, artículo 2.2.5.1.7.4, párrafo 4º. “[...] Cuando la autoridad ambiental competente posea la información requerida para la solicitud del otorgamiento o de renovación del permiso de emisión, según el caso, no la exigirá como requisito al solicitante”.



2.7.5. Para la Sala, es evidente que las actuaciones ambientales suspendidas con las Resoluciones 0445 y 0513 de 2020 no tienen una mayor complejidad que aquellas cuyo trámite virtual se lleva a cabo según el artículo 3º de dichos actos y, particularmente, en comparación con el procedimiento de licenciamiento ambiental. Es, de hecho, bastante diversa la complejidad de los trámites suspendidos, que puede ser realmente escueta, como en el registro de plantaciones forestales, o con verificaciones definidas al detalle, como en la solicitud de permisos de emisiones atmosféricas.

Tampoco se trata de procedimientos en los que la visita de campo tenga una mayor repercusión, con respecto a los que se prosiguen por vía telemática. Varía también la relevancia que esta actuación tiene en los procesos suspendidos, que no se requiere para los registros de plantaciones forestales, pero sí se prevé en los demás trámites.

No son estos, además, procesos sancionatorios en los que la suspensión se justifique para garantizar el debido proceso.

2.7.6. En cuanto medida encaminada a conjurar la situación que dio lugar al estado de emergencia, la suspensión de estos procedimientos ambientales requeridos para el desarrollo de actividades económicas y la satisfacción de necesidades humanas solo se justifica en atención a la necesidad de dar prioridad a otros trámites en la entidad, que se requieren para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria, dentro de los que –como se expuso anteriormente– se destaca el trámite de concesión de aguas con destino a acueductos. Con las medidas de aislamiento preventivo obligatorio y los riesgos de contagio que dificultan la gestión administrativa, resulta pues necesario priorizar algunas de las actuaciones que en la entidad se tramita, siendo así la suspensión de los trámites previstos para la priorización de otros más necesarios, una medida proporcionada y necesaria, por lo que se declarará su validez.

2.8. En esta misma lógica se intrinca el artículo 10º de las Resoluciones 0445 y 0513 de 2020, con el que la Directora General de Corpourabá dispuso que en el hogar de paso de fauna silvestre de la entidad: (i) no se recibirían animales; (ii) se liberarían los que estuvieran enfermos y su recuperación fuera rápida, una vez se cumpliera ese periodo; (iii) se priorizaría la atención a neonatos; (iv) se liberarían los demás animales en lugares cercanos, con condiciones *similares* a las de su hábitat; y que (v) las comisiones para el personal que atiende el hogar de paso serían aprobadas por la Subdirectora de Gestión y Administración Ambiental, bajo ciertos parámetros. Se flexibilizó así, con esta disposición, en línea con la preceptiva de los decretos legislativos, el servicio de atención para la fauna silvestre que presta Corpourabá, aunque sigue prestandose presencialmente.

2.8.1. Los artículos 79 y 80 de la Constitución establecieron el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad de un ambiente sano, de prevenir y controlar los factores de desarrollo ambiental. Conforme al Convenio sobre



Diversidad Biológica de 1992 –incorporado al ordenamiento colombiano mediante la Ley 165 de 1994– los estados tienen el derecho soberano a explotar sus recursos, así como la obligación de no afectar con ello zonas ubicadas fuera de su jurisdicción (artículo 3). Este principio, derivado de la Declaración de Estocolmo de 1972, que inspiró la codificación ambiental colombiana, implica: (i) la adopción de medidas para la conservación de los componentes de la diversidad biológica, así como para la recuperación de especies amenazadas y su reintroducción a sus hábitats naturales en condiciones apropiadas; además de (ii) la reglamentación y gestión de la recolección de recursos biológicos, para salvaguardar los ecosistemas y las especies que requieran medidas temporales (artículo 9, Ley 165 de 1994).

El código nacional de recursos naturales dispone que los elementos del ambiente regulados en dicha codificación, dentro de los que expresamente se encuentra la fauna silvestre, entendida como el conjunto de animales que no hayan sido objeto de domesticación⁶⁴, pertenecen a la Nación⁶⁵. En razón a ello, corresponde a las autoridades ambientales velar por la adecuada conservación, fomento y restauración de la fauna silvestre⁶⁶.

A las Corporaciones Autónomas Regionales, a su vez, les corresponde ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción; otorgar concesiones, permisos, autorizaciones o licencias ambientales para el uso, aprovechamiento o movilización de recursos naturales y el desarrollo de actividades que puedan afectar el medio ambiente; además de ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables. Son, además, titulares de la potestad sancionatoria en materia ambiental⁶⁷ y tienen facultad sancionatoria a prevención, en lo atinente a las infracciones cuya competencia corresponda a otras autoridades ambientales⁶⁸. A Corpourabá, en particular, le corresponde “*promover la conservación y el aprovechamiento de los recursos bióticos y abióticos de la región de Urabá*” (artículo 3, Ley 99 de 1993).

La caza, esto es, el acto dirigido a la captura de animales silvestres dándoles muerte, mutilándolos o apartándolos vivos⁶⁹, así como las actividades de captura,

⁶⁴ CÓDIGO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE. “Artículo 248. La fauna silvestre que se encuentra en el territorio nacional pertenece a la Nación, salvo las especies de los zocriaderos [...]. || Artículo 249. Entiéndese por fauna silvestre el conjunto de animales que no han sido objeto de domesticación, mejoramiento genético o cría y levante regular o que han regresado a su estado salvaje, excluidos los peces y todas las demás especies que tienen su ciclo total de vida dentro del medio acuático”.

⁶⁵ “Artículo 42. Pertenecen a la Nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales regulados por este Código que se encuentren dentro del territorio nacional, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por particulares y de las normas especiales sobre baldíos”.

⁶⁶ CÓDIGO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE. “Artículo 258. Corresponde a la Administración Pública, en lo relativo a fauna silvestre y caza: [...] d) Velar por la adecuada conservación, fomento y restauración de la fauna silvestre”.

⁶⁷ Art. 1, Ley 1333

⁶⁸ Art. 2, Ley 1333

⁶⁹ CÓDIGO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE. “Artículo 250. Entiéndese por caza todo acto dirigido a la captura de animales silvestres ya sea dándoles muerte, mutilándolos o atrapándolos vivos, y a la recolección de sus productos”.



transformación, procesamiento transporte y comercialización de especies y productos de la fauna silvestre⁷⁰ requieren⁷¹ permiso⁷², autorización⁷³ o licencia ambiental⁷⁴. También es necesaria la autorización para la introducción de especies exóticas de fauna silvestre que conduzca a su establecimiento o implantación en el país⁷⁵. Se prohíbe, además, cazar en áreas, tiempos o especies vedadas, así como utilizar medios que provoquen un deterioro ambiental extendido para la caza, y exportar o adquirir individuos o productos de caza, entre las conductas⁷⁶.

La infracción de estas normas conlleva la imposición de sanciones por autoridades ambientales, entre las que se encuentran las corporaciones autónomas y de desarrollo sostenible⁷⁷, como Corpourabá. En el proceso

⁷⁰ CÓDIGO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE. "Artículo 251. Son actividades de caza la cría, captura, transformación, procesamiento, transporte y comercialización de especie y productos de la fauna silvestre".

⁷¹ DECRETO 1076 DE 2015. "Artículo 2.2.1.2.4.2. Modos de aprovechamiento. El aprovechamiento de la fauna silvestre y de sus productos sólo podrá adelantarse mediante permiso, autorización o licencia que se podrán obtener en la forma prevista por este capítulo. || La caza de subsistencia no requiere permiso pero deberá practicarse en forma tal, que no se causen deterioros al recurso. La entidad administradora organizará sistemas para supervisar su ejercicio".

⁷² DECRETO 1076 DE 2015. "Artículo 2.2.1.2.5.4. Ejercicio de la caza. Para el ejercicio de la caza se requiere permiso, el cual, atendiendo a la clasificación de caza que establece el artículo 252 del Decreto Ley 2811 de 1974, [...]. Artículo 2.2.1.2.11.2. Para obtener permiso de caza de fomento se requiere presentar solicitud por escrito ante la entidad administradora del recurso que tenga jurisdicción en el área en la cual se obtendrán los individuos o especímenes que conformarán la población parental con destino a zoológico o coto de caza, adjuntando por lo menos los siguientes datos y documentos: [...]".

⁷³ DECRETO 1076 DE 2015. "Artículo 2.2.1.2.10.7. Práctica de la caza de control El control a que se refiere el artículo anterior se practicará por la entidad administradora del recurso. Cuando no se requieran conocimientos especializados para realizar las faenas de caza, se podrá autorizar a los moradores de la región, quienes deberán adelantar tales actividades bajo la supervisión de los funcionarios de la entidad administradora".

⁷⁴ DECRETO 1076 DE 2015. "Artículo 2.2.1.2.7.3. Del ejercicio de la caza comercial. El interesado en realizar caza comercial deberá tramitar y obtener licencia ambiental ante la corporación autónoma regional con jurisdicción en el sitio donde se pretenda desarrollar la actividad. Para el efecto anterior, se deberá dar cumplimiento a los requisitos y al procedimiento señalado en el capítulo 3, título 2, parte 2, libro 2 o la norma que lo modifique o sustituya y a lo dispuesto en el presente decreto".

⁷⁵ DECRETO 1076 DE 2015. "Artículo 2.2.1.2.14.2. Autorización y Estudio ambiental. Para realizar actividades que tengan por objeto la introducción en el país de especies o subespecies de la fauna silvestre se requiere autorización del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La entidad administradora del recurso que pretenda introducir una especie exótica, deberá elaborar un plan [...]".

⁷⁶ CÓDIGO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE. "Artículo 265. Está prohibido: || a). Hacer quemas o incendios para acorralar, hacer huir o dar muerte a la presa; || b). Usar explosivos, sustancias venenosas, pesticidas o cualquier otro agente químico que cause la muerte o la paralización permanente de los animales, salvo cuando se trate de métodos para capturar animales vivos; || c). Usar instrumentos o sistemas de especificaciones que no correspondan a las permitidas en general o para ciertas zonas; || d). Cazar en áreas vedadas o en tiempo de veda; || e). Cazar o comercializar individuos de especies vedadas o cuyas tallas no sean las prescritas, o comercializar sus productos; || f). Provocar el deterioro del ambiente con productos o sustancias empleadas en la caza; || g). Adquirir, con fines comerciales, productos de la caza que no reúnan los requisitos legales o cuya procedencia legal no esté comprobada; || h). Utilizar productos o procedimientos que no estén expresamente autorizados, como medio de control para especies silvestres; || i). Exportar individuos vivos de la fauna silvestre, salvo los destinados a investigación científica o los autorizados expresamente por el Gobierno Nacional".

⁷⁷ LEY 1333 DE 2009. "Artículo 40. Sanciones. Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones: [...] 5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción. || 6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres. [...]".



sancionatorio pueden imponerse medidas preventivas, para impedir la continuación de la conducta reprochada⁷⁸. Una de estas medidas es el *decomiso preventivo*, en el que los individuos son puestos a disposición de la autoridad ambiental⁷⁹, que puede ubicarlos en hogares de paso⁸⁰. Para la disposición final del individuo, se busca su liberación en un ecosistema que no resulte afectado o que perjudique al espécimen, pero se prevé asimismo otras opciones como la entrega a zoológicos, zocriaderos o en condiciones de *semicautiverio*⁸¹. Dentro de las sanciones, por otra parte, se prevé el *decomiso definitivo* de especímenes de especies silvestres exóticas, así como su restitución⁸², que implica la aprehensión material y restitución del espécimen que se haya aprovechado, movilizado, transformado o comercializado sin autorización o con violación de las disposiciones que regulan la actividad⁸³.

2.8.2. A la luz de lo anterior, encuentra la Sala que la significativa labor que, conforme al ordenamiento internacional y colombiano, comporta el decomiso y la restitución de especies amenazadas a su hábitat natural, requerida para la protección de la diversidad biológica y la fauna silvestre, y la ejecución de la normativa concerniente, hace necesario el uso de hogares de paso, como el referido en el artículo 10 de las Resoluciones 0445 y 0513 de 2020. Se justifica así la labor presencial de los servidores y contratistas para la operación del hogar de paso de Corpourabá, así como para la restitución de especies, en caso de que se requiera.

⁷⁸ LEY 1333 DE 2009. “Artículo 4°. Funciones de la sanción y de las medidas preventivas en materia ambiental. [...] Las medidas preventivas, por su parte, tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana. [...] Artículo 12. Objeto de las medidas preventivas. Las medidas preventivas tienen por objeto prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana”.

⁷⁹ LEY 1333 DE 2009. “Artículo 13. Iniciación del procedimiento para la imposición de medidas preventivas. [...] Parágrafo 3°. En el evento de decomiso preventivo se deberán poner a disposición de la autoridad ambiental los individuos y especímenes aprehendidos, productos, medios e implementos decomisados o bien, del acta mediante la cual se dispuso la destrucción, incineración o entrega para su uso o consumo por tratarse de elementos que representen peligro o perecederos que no puedan ser objeto de almacenamiento y conservación, en los términos del artículo 49 de la presente ley”.

⁸⁰ LEY 1333 DE 2009. “Artículo 50. Disposición provisional en materia de aprehensión preventiva de especímenes de especies de flora y fauna silvestres. En los eventos de decomiso preventivo en los cuales la autoridad ambiental no cuente con las instalaciones, infraestructura o equipos necesarios para mantener en forma adecuada los individuos o especímenes de fauna y flora silvestres utilizados en la comisión de la infracción ambiental, se procederá a ubicarlos provisionalmente en Centros de Atención y Valoración, CAV, hogares de paso, zoológicos, jardines botánicos u otros sitios aptos para tal efecto”.

⁸¹ LEY 1333 DE 2009. “Artículo 52. Disposición final de fauna silvestre decomisados o aprehendidos preventivamente o restituidos. Impuesto el decomiso provisional o aprehensión provisional o la restitución de especímenes de fauna silvestre, la autoridad ambiental competente mediante acto administrativo debidamente motivado podrá disponer de los individuos o especímenes de fauna y/o flora utilizados para cometer la infracción en cualquiera de las siguientes alternativas: || 1. Liberación. Cuando el decomiso preventivo o definitivo o la restitución verse sobre especímenes de fauna silvestre se procederá a buscar preferentemente su libertad, siempre y cuando existan los elementos de juicio que permitan determinar que los especímenes objeto de liberación y el ecosistema en la cual serán liberados no sufrirían un daño o impacto mayor que el beneficio que pueda presentar su liberación. Bajo ninguna circunstancia las especies exóticas podrán ser objeto de esta medida. [...]”.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ LEY 1333 DE 2009. “Artículo 48. Restitución de especímenes de especies silvestres. Consiste en la aprehensión material y el cobro del costo de todo el proceso necesario para la adecuada restitución de los individuos, especímenes y/o muestras de especies silvestres o productos del medio ambiente que pertenecen al Estado que se hayan aprovechado, movilizado, transformado y/o comercializado sin la autorización ambiental respectiva o con violación de las disposiciones ambientales que regulan la materia”.



Pero, a su vez, se justifica la flexibilización del servicio, para la protección de la salud de los servidores públicos y la atención prioritaria de las actuaciones administrativas requeridas para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19. Observa la Sala, además, que los Decretos 457, 531 y 593 de 2020, en los que se ordenó sucesivamente el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 11 de mayo de 2020, exceptuaron de la medida a “*las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias*” (artículo 3.8), con lo que el desplazamiento de los servidores para la atención del hogar de paso se encuentra habilitado.

2.8.3. Por otro lado, encuentra la Sala que las medidas de liberación de especies se acompañan a lo previsto en la Ley 1333 de 2009, en cuanto buscan la restitución del individuo al hábitat cercano más similar al de la especie, con lo que se evita la afectación de la especie y del ecosistema, así como la exposición del personal de la entidad a un riesgo de contagio.

2.8.4. Concluye, por tanto, esta Judicatura, que la decisión adoptada en el artículo 10 de las Resoluciones 0445 y 0513 de 2020, es proporcional y necesaria bajo las circunstancias de pandemia que dieron lugar al estado de emergencia y, por lo tanto, válida.

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

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la legalidad condicionada de los artículos 3, 4 y 6 de las Resoluciones 100-03-30-99-0445-2 del del dieciséis (16) de abril de dos mil veinte (2020) y 100-03-30-99-0513-2 del veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020), proferidas por la Directora General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá), bajo el entendido de que las actuaciones administrativas ambientales de Corpourabá necesarias para la prevención, mitigación y atención de la emergencia sanitaria por el coronavirus Covid-19, de las que forma parte el acceso al agua potable, constituyen situaciones de *urgencia o emergencia*, como en las que, según el artículo 6º de dichos actos, es procedente visita de campo, para evitar la suspensión de los trámites, con el cumplimiento de los protocolos de seguridad aprobados por el Gobierno nacional.

SEGUNDO: DECLARAR la validez condicionada del artículo parágrafo 4º del artículo 3º de las 6º de las Resoluciones 100-03-30-99-0445-2 del dieciséis (16) de abril de dos mil veinte (2020) y 100-03-30-99-0513-2 del veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020), proferidas por la Directora General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá), bajo el entendido de que los procedimientos deben tramitarse en el término legal previsto en el Decreto 1076 de 2015 (artículos 2.2.3.2.9.1 a 2.2.3.2.11.6), con la modificación introducida en el



artículo 3º del Decreto 465 de 2020 que, junto con el Decreto 441 de 2020, buscan priorizar el trámite de las solicitudes de concesión de aguas y garantizar el oportuno suministro de agua potable, y no en el término máximo previsto en la tabla que se encuentra en el referido artículo 3º.

TERCERO: DECLARAR que, en lo demás, Resoluciones 100-03-30-99-0445-2 del del dieciséis (16) de abril de dos mil veinte (2020) y 100-03-30-99-0513-2 del veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020), proferidas por la Directora General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá) se ajustan a derecho, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

CUARTO: INSTAR a la Directora General de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá), a publicar esta sentencia en un lugar visible de la página web de la entidad, para garantizar el derecho de acceso a información ambiental.

QUINTO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

GABRIEL RODOLFO VALBUENA HERNÁNDEZ
Consejero de Estado

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Presidente de la Sala

JULIO ROBERTO PIZA RODRIGUEZ
Consejero de Estado

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Consejero de Estado