



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n°. 26

Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Bogotá D.C., veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-03536-00

Autoridad: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA-CARDER

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-El Consejo de Estado conoce de los actos administrativos de las autoridades nacionales proferidos en estados de excepción. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-Medio de control sobre las medidas administrativas de carácter general que adopten las autoridades administrativas nacionales en desarrollo de un decreto legislativo. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-Objeto. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-Oportunidad del medio de control. CARDER-La Corporación Autónoma Regional de Risaralda es una autoridad del orden nacional. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-Comprende el estudio de forma, materia, conexidad y proporcionalidad. COSA JUZGADA RELATIVA EN CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-Efectos de los fallos de la jurisdicción administrativa en estados de excepción. ESTADO DE EXCEPCIÓN-Como hace parte del régimen de legalidad, la Administración está sujeta al ordenamiento durante su vigencia. ACTIVISMO JUDICIAL-El juez no puede sustituir a la discrecionalidad administrativa porque viola la separación del poder público. COVID-19-Motivo para la declaratoria de un estado de excepción. NOTIFICACIONES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR MEDIOS ELECTRÓNICOS- El Decreto legislativo 491 de 2020 faculta a las autoridades a notificar o comunicar actos administrativos por medios electrónicos, exequibilidad condicionada sentencia C-242 de 2020. TÉRMINOS PARA RESOLVER PETICIONES POR PANDEMIA- El Decreto Legislativo 491 de 2020 amplió los términos para atender peticiones (art. 14 CPACA). SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS PARA RESOLVER PETICIONES - El Decreto Legislativo 491 de 2020 facultó a las autoridades para suspender los términos de las actuaciones administrativas o judiciales. DECRETO LEGISLATIVO 441 DE 2020-Dispuso unas medidas para garantizar a toda la población el acceso al servicio público de acueducto y alcantarillado. OTORGAMIENTOS AMBIENTALES Y CONCESIONES DE AGUAS- Medidas transitorias de reducción de términos del Decreto 1076 de 2017 por COVID-19 fueron condicionadas por el Consejo de Estado. PROSPECCIÓN Y EXPLORACIÓN DE AGUAS SUBTERRÁNEAS- El Consejo de Estado anuló la posibilidad de que se adelantaran sin permiso. DECRETO 465 DE 2020-El Consejo de Estado declaró legales unas disposiciones y anuló otras. CONDICIONAMIENTO DE CONSTITUCIONALIDAD-Interpretación conforme a modulación fijada por la Corte Constitucional. RESOLUCIÓN A-0259 de 2020-Examen de conexidad con los decretos legislativos de estados de excepción. RESOLUCIÓN A-0259 de 2020-Los artículos 10-12 reproducen normas del Decreto 465 de 2020, anuladas por el Consejo de Estado.

La Sala decide el control inmediato de legalidad de la Resolución n°. A-0259 del 2 de abril de 2020, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER, de conformidad con el artículo 185.6 del CPACA y lo dispuesto por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sesión n°. 10 del 1 de abril de 2020.

SÍNTESIS DEL CASO

La Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER, mediante la Resolución n°. A-0259 del 2 de abril de 2020, adoptó medidas de carácter



2
Expediente nº. 11001-03-15-000-2020-03536-00
Resolución A-0259 del 2 de abril de 2020 de CARDER
Anula parcialmente el acto sujeto a control inmediato de legalidad

transitorio en materia de “otorgamientos ambientales” y ajustó los trámites sobre concesiones de aguas para la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado. Estas medidas se expidieron en el marco de la emergencia sanitaria derivada de la pandemia del COVID-19 y del estado de excepción declarado por el Decreto 417 de 2020.

ANTECEDENTES

El 6 de agosto de 2020, CARDER **remitió** al Consejo de Estado la Resolución nº. A-0259 para el control inmediato de legalidad. La Secretaría General de la Corporación repartió el asunto y lo **pasó a Despacho**. El 26 de octubre de 2020, el consejero ponente **avocó** el conocimiento de la resolución objeto de este control, dispuso la publicación del aviso para intervención ciudadana, invitó a unas instituciones para que presentaran concepto, solicitó a CARDER la remisión de los antecedentes administrativos y ordenó notificar al agente del Ministerio Público.

No se presentaron **intervenciones ciudadanas**. El Ministerio Público **conceptuó** en favor de la legalidad de la resolución, porque la expidió la autoridad competente, guarda conexidad y proporcionalidad con las causas de la declaratoria del estado de excepción, las medidas son transitorias y se ajustan al marco normativo del estado de excepción.

CONSIDERACIONES

I. Presupuestos procesales

Jurisdicción y competencia

1. La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce del control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que se dictan en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, de conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 -Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, LEEE- y 136 del CPACA. Según estos preceptos, el Consejo de Estado ejerce el control de las medidas expedidas por las autoridades administrativas nacionales.



Medio de control procedente

2. El control inmediato de legalidad es el medio idóneo para verificar que las medidas generales expedidas por las autoridades administrativas, que desarrollan decretos legislativos, se ajustan al ordenamiento. Su propósito es impedir la aplicación de normas ilegales y limitar el poder de la Rama Ejecutiva durante un estado de excepción¹.

Oportunidad del control

3. La autoridad administrativa que dicte un acto sujeto al control inmediato de legalidad deberá enviarlo al juez administrativo competente, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se procede así, la jurisdicción de lo contencioso administrativo aprehenderá de oficio el conocimiento del acto (art. 20 LEEE)². Como el 6 de agosto de 2020 CARDER remitió el acto objeto de control, la oportunidad para esta actuación judicial está satisfecha.

II. Acto objeto de control

4. El director general encargado de CARDER expidió la Resolución nº. A-0259, que adoptó medidas de carácter transitorio en materia de “otorgamientos ambientales” y ajustó los trámites sobre concesiones de aguas para la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado. El acto estableció, entre otras medidas, la prórroga de las concesiones de agua y de los permisos, autorizaciones, certificados y licencias a cargo de la subdirección de gestión ambiental de la entidad (arts. 1 y 2), la reducción de los términos para el trámite de las concesiones de aguas superficiales (art. 4), las notificaciones de los actos por medios electrónicos (arts. 6 y 7), la ampliación de términos para contestar peticiones (art. 8), la autorización para adelantar sin permiso las actividades de prospección y exploración de las aguas subterráneas (art. 10), la reducción de las tarifas para los prestadores del

¹ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994 [fundamento jurídico f, artículo 20].

²La entidad publicó la circular en el sitio web institucional, que se puede consultar en <https://www.carder.gov.co/download/resolucion-administrativa-0259-del-02-de-abril-de-2020/>



servicio público de acueducto y alcantarillado (arts. 11-14) y la suspensión de los procesos de concertación del componente ambiental de los planes de ordenamiento territorial (arts. 17 y 18).

El funcionario fundamentó el acto en el Decreto 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, por la calamidad derivada de la pandemia del COVID-19. En los Decretos Legislativos 441 y 491 de 2020, el primero en el que se dictaron disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo y, el segundo, en el que adoptaron medidas para garantizar la atención y la prestación de los servicios de las autoridades públicas. Hizo referencia al Decreto 465 de 2020, que adoptó medidas transitorias en materia de concesiones de agua para el servicio público de acueducto, al Decreto 457, que dispuso el aislamiento preventivo obligatorio del 25 de marzo al 13 de abril de 2020 y a la Resolución n°. 385 del Ministerio de Salud y Protección Social, que declaró la emergencia sanitaria.

III. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si la Resolución n°. A-0259 del 02 de abril de 2020, expedida por CARDER, se ajusta a los preceptos superiores que le sirven de fundamento y si existe una relación de conexidad entre lo que este acto dispone y los motivos que dieron lugar al estado de excepción.

IV. Análisis de la Sala

El alcance del control inmediato de legalidad y el efecto de sus fallos

5. El control inmediato de legalidad está instituido para fiscalizar los actos administrativos de carácter general, expedidos en desarrollo de decretos legislativos. Como el estado de excepción no implica la supresión del Estado de derecho, la actividad de la Administración, en el ejercicio de las facultades excepcionales, sigue sometida al ordenamiento jurídico (art. 7 LEEE).

El control inmediato de legalidad comprende el análisis de la existencia de una



relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto sujeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Asimismo, el control implica confrontar el acto con las normas superiores que le sirven de fundamento, es decir, los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la LEEE, el decreto de declaratoria del estado de excepción y el decreto legislativo que desarrolla (art. 8 LEEE).

El control inmediato de legalidad tiene un carácter jurisdiccional, automático y oficioso, que se extiende a verificar la competencia de la autoridad que expidió el acto sujeto de control, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas. Al controlar el acto, el juez debe determinar si la medida administrativa es proporcional con la gravedad del hecho que pretende conjurar (arts. 9, 10, 11, 13 y 20 LEEE).

6. Con todo, el control inmediato de legalidad, como cualquier otra competencia judicial, tiene límite en la ley (art. 230 CN). De allí que la confrontación del acto con el ordenamiento que le sirve de sustento no puede extenderse a otras materias, por ejemplo, a reemplazar la legítima discrecionalidad administrativa -que en un estado de excepción está limitada por los postulados de necesidad, finalidad, proporcionalidad, conexidad y debida motivación de las decisiones- por una inconstitucional “discrecionalidad judicial”.

Una justicia extraviada en la Administración no solo contraviene la separación del poder público, sino que impide la adopción y ejecución de medidas administrativas que, precisamente, deben ser eficaces y oportunas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos (arts. 113 y 215.2 CN). En democracia, como la soberanía solo reside en la ley, el juez no puede -so pretexto de la defensa de los derechos- asumir competencias que el pueblo -a través de la ley- no le ha dado. El juez no está exceptuado del cumplimiento de la ley, por el contrario, debe dar ejemplo de obediencia a sus mandatos inexorables.

7. La evaluación de la juridicidad del acto sujeto a control se hace respecto de todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico relacionados con la materia. Así, se debe confrontar el acto con la normativa propia del estado de



excepción. No obstante, si el juez advierte que el acto vulnera cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones excepcionales con fuerza de ley, procederá a declarar la ilegalidad del acto.

Aunque el control inmediato de legalidad tiene un carácter integral, no puede fundarse en los mismos parámetros del control que ejerce la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción (arts. 241.7 y 215, párrafo, CN). No es lo mismo confrontar una norma legal de excepción con un número finito de disposiciones -como los artículos de la Constitución-, que verificar la legalidad de un acto administrativo en relación con el “resto del ordenamiento jurídico”. De allí que, si bien el control automático es integral -por ello el juez estudia la forma y la materia del acto-, no es viable verificar la legalidad de una resolución administrativa frente a todo el ordenamiento.

Por ello, lo decidido en el control inmediato de legalidad no cierra la posibilidad de que el acto pueda ser sometido a otro estudio de legalidad en el futuro, a través del medio de control de nulidad que cualquier persona formule por razones diferentes a las analizadas en el control automático. De modo que, si la medida administrativa controlada se encuentra ajustada a derecho o si se llega a decretar la nulidad de algunos de sus preceptos, aunque este fallo tiene efecto *erga omnes* -oponible a todos y contra todos-, la decisión tiene el carácter de cosa juzgada relativa. La sentencia solo es definitiva frente a los aspectos analizados y decididos, en virtud del control inmediato de legalidad³.

Examen formal de la Resolución n°. A-0259 de CARDER

Naturaleza jurídica de CARDER

8. CARDER, creada por el artículo 1 de la Ley 66 de 1981, es un ente corporativo especial del orden nacional, con autonomía administrativa, presupuestal y financiera, dotado de personería jurídica. CARDER está encargada por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos

³ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad. n°. 11001-03-15-000-2010-00196-00 [fundamento jurídico 3].



7
Expediente nº. 11001-03-15-000-2020-03536-00
Resolución A-0259 del 2 de abril de 2020 de CARDER
Anula parcialmente el acto sujeto a control inmediato de legalidad

naturales renovables y propender por el desarrollo sostenible. Su jurisdicción comprende el territorio del departamento de Risaralda (art. 2 de la Ley 66 de 1981, arts. 23 y 33 de la Ley 99 de 1993 y arts. 1.2.5.1 y 2.2.8.4.1.1 del Decreto 1076 de 2015).

Competencia

9. El director general de CARDER es el representante legal de la entidad, su primera autoridad ejecutiva y ejerce las funciones establecidas en la Ley 99 de 1993 y en los estatutos (art. 2.2.8.4.1.20 Decreto 1076 de 2015). El artículo 2.2.2.2.1, numeral 3, del Decreto 1083 de 2015 -aplicable a las corporaciones autónomas regionales, de conformidad con el artículo 2.2.2.1.1 del mismo precepto- establece que el director tiene la facultad de organizar el funcionamiento de la entidad y dictar las disposiciones que regulan los procedimientos y trámites administrativos. El acuerdo nº. 02 de 2021 -estatutos de la CARDER-, prevé que ese servidor está facultado para dirigir, coordinar y controlar las actividades de la corporación, expedir los actos que se requieren para el logro de los objetivos de la entidad y adoptar las medidas relacionadas con su organización y funcionamiento (art. 65 nums. 1, 4 y 12).

Como el director general encargado de CARDER expidió la resolución controlada, en ejercicio de las facultades de dirección, de organización del funcionamiento de la entidad, de fijación de los procedimientos y de trámites administrativos y de velar por el cumplimiento de los objetivos de la corporación, se satisface el requisito de competencia.

Formalidades

10. El director general encargado de CARDER suscribió la resolución controlada. Respecto de otras formalidades, que no tienen carácter sustancial, el acto cumple con los elementos que permiten su individualización: (i) encabezado con número y fecha. (ii) Los epígrafes dan cuenta del objeto de la resolución. (iii) La invocación de las normas de las que el director deriva su competencia para expedir los actos. (iv) Las partes resolutivas dan cuenta de las decisiones administrativas. (v) No



tiene un acápite de derogatorias, pues no suprime o modifica las resoluciones anteriores.

Examen material Resolución nº. A-0259 de CARDER

11. El estudio material de las medidas dela resolución se dividirá en cuatro secciones: (i) la prórroga automática de los permisos, autorizaciones, certificados y licencias ambientales, la implementación de medios electrónicos de notificación, la ampliación de los términos para contestar derechos de petición y la suspensión de trámites ambientales; (ii) las medidas de carácter transitorio en materia de “otorgamientos ambientales” y en los trámites sobre concesiones de aguas para la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado; (iii) la reducción en las tarifas a los prestadores del servicio público de acueducto y alcantarillado, y la autorización de las actividades de prospección y exploración de las aguas subterráneas y (iv) otras disposiciones.

Notificación por medios electrónicos, ampliación de los términos para contestar derechos de petición, prórroga automática de los permisos, autorizaciones, certificados y licencias ambientales, y la suspensión de trámites ambientales (artículos 2, 6-8, 14, 15 y 17-19)

Conexidad

12. El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. El precepto señaló que para limitar la propagación del COVID-19, cuidar la salud del público y de los servidores que los atienden, se imponía la expedición de normas para flexibilizar la obligación de atención personal de los usuarios, suspender los términos de las actuaciones administrativas y judiciales y la utilización de tecnologías de la información y las comunicaciones (núm. 3 consideraciones)⁴. A su vez, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución nº. 385, que declaró una emergencia sanitaria y adoptó medidas para prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional.

⁴ La Corte Constitucional declaró exequible el Decreto 417 de 2020 mediante sentencia C-145 de 2020 [fundamento jurídico 98].



A raíz del aislamiento obligatorio preventivo, que ordenó el Gobierno Nacional con el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, se expidió el Decreto Legislativo 491 del 28 siguiente. El artículo 4 del precepto prescribe que la notificación y comunicación de actos administrativos se hará por medios electrónicos y, para ello, ordena que, en todo trámite, se indique la dirección electrónica para recibir notificaciones. Sin embargo, cuando la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes del CPACA. La Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de ese artículo, en el entendido que si una persona manifiesta que no tiene una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para la notificación, por ejemplo, una llamada telefónica, un mensaje de texto o de voz al celular⁵.

El artículo 5 del mismo decreto amplía los términos del artículo 14 del CPACA para atender las peticiones en curso o que se radiquen durante la vigencia de la emergencia sanitaria. En este sentido, salvo norma especial, toda petición deberá resolverse en treinta (30) días. Si se trata de una petición de documentos, el plazo es de veinte (20) días. Las consultas a las autoridades se atenderán en treinta y cinco (35) días. Si no es posible resolver la petición en estos plazos, la autoridad debe informar al interesado, indicar los motivos de la demora y el plazo en que resolverá, que no podrá exceder el doble del plazo inicial. La Corte Constitucional en la sentencia referida, condicionó la exequibilidad de la norma, en el entendido que la ampliación de términos también cobija a los particulares que deben atender peticiones⁶.

El artículo 6 señala que las autoridades podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión podrá ser parcial o total, conforme al análisis que se haga. En todo caso, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria. La Corte Constitucional declaró exequible esta disposición y advirtió que la suspensión no aplica de plano, sino que debe

⁵ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-242 de 2020 [fundamentos jurídicos 6.75 a 6.96].

⁶ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-242 de 2020 [fundamentos jurídicos 6.97 a 6.141].



respetarse la autonomía administrativa, pues cada autoridad debe definir cómo operará, siempre con el objetivo de garantizar el derecho al debido proceso de los ciudadanos⁷.

El artículo 8 dispone la prórroga automática de los permisos, autorizaciones, certificaciones y licencias que venzan durante la emergencia sanitaria y cuyo trámite de renovación no pueda ser realizado debido a las medidas sanitarias adoptadas para conjurar la emergencia. La Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de este precepto, en el entendido de que la medida se hace extensiva también a los que venzan dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria y que no pudieron ser renovados en vigencia de la misma debido a las medidas adoptadas para conjurarla⁸.

13. Los artículos 2, 6 a 8 y 15 de la Resolución nº. A-0259 de 2020 disponen la prórroga de los permisos, autorizaciones, certificados y licencias ambientales que venzan durante el término de la vigencia sanitaria y hasta por un mes más, el uso de tecnologías de la información para la ejecución de labores, la notificación de actos administrativos por medios electrónicos y la ampliación de los términos para atender peticiones. Estas medidas están en consonancia con los preceptos extraordinarios, pues se ajustan a lo dispuesto por los artículos 3, 4, 5, y 8 del Decreto Legislativo 491 de 2020.

No obstante, los artículos 7 y 15 que regulan la notificación de los actos administrativos y la respuestas a peticiones, a través del correo electrónico, deben interpretarse conforme a la exequibilidad condicionada, que dispuso la Corte Constitucional respecto del artículo 4 del Decreto Legislativo 491 de 2020.

14. Los artículos 14 y 17 a 19 de la Resolución nº. A-0259 disponen la suspensión de la expedición de salvoconductos, de los procesos de concertación del componente ambiental de los planes de ordenamiento territorial, de la expedición de “determinantes ambientales ” y del proceso de concertación del componente

⁷ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-242 de 2020 [fundamentos jurídicos 6.142 a 6.159].

⁸ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-242 de 2020 [fundamentos jurídicos 6.190 a 6.204].



ambiental de los instrumentos de planificación intermedia. Lo anterior, sin perjuicio del “teletrabajo” que adelantan los funcionarios de los trámites.

La resolución suspendió los términos de las actuaciones, evaluó cada procedimiento y estableció excepciones a dicha suspensión, en razón al estado y naturaleza del trámite. La norma extraordinaria (art. 6 Decreto Legislativo 491 de 2020) otorgó competencia a las autoridades para suspender los términos de las actuaciones, total o parcialmente, y las facultó para establecer excepciones. Por ello, no se advierte contradicción alguna con las normas superiores que les sirven de sustento.

15. Como las medidas adoptadas en la resolución tienen que ver, precisamente, con la prestación del servicio a su cargo, mediante el uso de las tecnologías de la información, la ampliación de términos para contestar peticiones y la suspensión de algunos términos, es claro que existe una relación de conexidad entre estos preceptos y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica y el Decreto Legislativo 491 de 2020.

Proporcionalidad

16. Las medidas impartidas por la resolución -referidas a la prórroga automática de los permisos, autorizaciones, certificados y licencias ambientales, la implementación de medios electrónicos de notificación, la ampliación de los términos para contestar derechos de petición y la suspensión de trámites ambientales- buscan propiciar el distanciamiento social y contener la propagación del COVID-19. Esas medidas son, pues, adecuadas y proporcionales al fin que persiguen, en tanto que la resolución es congruente con la motivación que llevó a la declaratoria del estado de excepción ante la emergencia sanitaria producida por el COVID-19. De ahí que en relación con la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la proporcionalidad con la gravedad del hecho que pretende conjurar, la Sala advierte que los artículos 2, 6-8, 14, 15 y 17-19 de la Resolución nº. A-0259 satisfacen esos requisitos.

Medidas de carácter transitorio en materia de “otorgamientos ambientales” y



12
Expediente nº. 11001-03-15-000-2020-03536-00
Resolución A-0259 del 2 de abril de 2020 de CARDER
Anula parcialmente el acto sujeto a control inmediato de legalidad

en los trámites sobre concesiones de aguas para la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado (artículos 1, 3-5, 9, 13, 16 y 20)

Conexidad

17. El Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 441 de 2020 que dispuso unas medidas para garantizar a toda la población el acceso al servicio público de acueducto y alcantarillado. El artículo 2 prevé que, durante la emergencia sanitaria, los municipios y distritos asegurarán el acceso al agua potable mediante la prestación del servicio público de acueducto y esquemas diferenciales, pues el lavado de manos y la desinfección de superficies son mecanismos efectivos para evitar el contagio del COVID-19. El artículo 4 prohibió a las empresas prestadoras de ese servicio público el aumento de tarifas durante la emergencia sanitaria y el artículo 1 le ordenó reconectar el servicio a los usuarios morosos. La Corte Constitucional declaró exequible el decreto, salvo el aparte de la norma que excluía del restablecimiento del servicio a los usuarios con conexiones fraudulentas, de modo que a estos también se les debe permitir el acceso al servicio⁹.

En desarrollo de ese mandato, el Gobierno dictó el Decreto 465 de 2020 que adicionó varios artículos del Decreto 1076 de 2015 de manera transitoria. El artículo 1 ordenó a las autoridades ambientales priorizar y tramitar de inmediato las solicitudes de concesión de aguas superficiales y subterráneas. El artículo 2 dispuso que las concesiones de agua que estuvieran próximas a vencerse, o que se venzan mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, se entenderían prorrogadas de manera automática. Por su parte, el artículo 3 estableció la reducción de términos, en la tercera parte, para el otorgamiento de concesión de aguas superficiales. Así mismo, los artículos 7 y 8 indicaron que las facturas de cobro de la tasa por utilización de agua y de la tasa retributiva por vertimientos puntuales correspondientes a la vigencia 2019 podrían entregarse dentro de los cuatro meses siguientes a la finalización de la emergencia sanitaria. Agregaron que, si como consecuencia de la emergencia sanitaria se acumulaban los pagos de las tasas de los años 2019 y 2020, las

⁹ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-154 del 28 de mayo de 2020 [fundamento jurídico 115].



autoridades ambientales competentes suscribirían con sus usuarios acuerdos de pago. El artículo 9 de la misma norma permitió a las autoridades ambientales autorizar a otros gestores de residuos peligrosos, para que también gestionaran residuos con riesgo biológico o infeccioso.

El Consejo de Estado declaró ajustadas a derecho estas disposiciones, pero condicionó la legalidad del artículo 3 bajo el entendido que los términos previstos en el Decreto 1076 de 2015 para el trámite de concesión de aguas, se reducirían en una tercera parte únicamente en la etapa del procedimiento administrativo que compete a las autoridades ambientales, es decir, la expedición del acto administrativo que decide, por una parte, la oposición y, por otra, si es procedente o no, otorgar la concesión solicitada, la cual ya no será de 15 días sino de 5 días¹⁰.

18. Los artículos 1, 3-5, 9, 13, 16 y 20 de la Resolución nº. A-0259 de 2020 ordenaron prorrogar de manera automática las concesiones de agua, redujeron a la tercera parte los términos del trámite previsto para las concesiones de aguas superficiales, mandaron priorizar el trámite de solicitudes de concesiones de agua y las solicitudes de los gestores de residuos peligrosos y dispusieron la entrega de facturas de cobro de la tasa por utilización de agua y por la tasa retributiva por vertimientos puntuales correspondientes a la vigencia 2019, dentro de los cuatro meses siguientes a la finalización de la emergencia sanitaria. Estas medidas se ajustan a lo establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo 441 de 2020 y reproducen los artículos 1-3 y 7-9 del Decreto 465 de 2020, declarado ajustado al ordenamiento jurídico, por el Consejo de Estado.

19. En relación con la reducción a la tercera parte de los términos del trámite previsto para las concesiones de aguas superficiales (art. 4), como la norma tiene fundamento en el artículo 3 del Decreto 465 de 2020, deberá interpretarse conforme a la legalidad condicionada, que dispuso el Consejo de Estado, esto es que tal reducción aplica únicamente en la etapa del procedimiento administrativo cuyo trámite compete a las autoridades ambientales.

¹⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión nº. 10, sentencia del 13 de agosto de 2020 [fundamentos jurídicos 138 a 141 y 174 a 181], SVP del magistrado Guillermo Sánchez Luque y SV Julio Roberto Piza Rodríguez.



20. Como las medidas adoptadas en la resolución desarrollan las disposiciones del Decreto Legislativo 441 de 2020, al implementar los mecanismos necesarios para garantizar el acceso al agua potable, es claro que existe una relación de conexidad entre estos preceptos y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica y a la expedición del Decreto Legislativo 441 de 2020.

Proporcionalidad

21. Las medidas transitorias impartidas por la resolución -referidas a los “otorgamientos ambientales” y a los trámites sobre concesiones de agua- buscan garantizar la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado durante la emergencia ocasionada por el COVID-19. Esas medidas son, pues, adecuadas y proporcionales al fin que persiguen, en tanto que la resolución es congruente con la motivación que llevó a la declaratoria del estado de excepción ante la emergencia sanitaria producida por el COVID-19. De ahí que en relación con la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la proporcionalidad con la gravedad del hecho que pretende conjurar, la Sala advierte que los artículos 1, 3-5, 9, 13, 16 y 20 de la Resolución nº. A-0259 satisfacen esos requisitos.

Reducción en las tarifas a los prestadores del servicio público de acueducto y alcantarillado y la autorización de las actividades de prospección y exploración de las aguas subterráneas (artículos 10-12).

21. Los artículos 10-12 de la Resolución nº. A-0259 del 2020 reproducen los artículos 4, 5.1 y 6 del Decreto 465 de 2020 -respectivamente-. El Consejo de Estado declaró la nulidad con efectos ex tunc -desde su expedición- de estas disposiciones¹¹.

22. El artículo 10 de la Resolución nº. A-0259 del 2020 -que reprodujo el artículo 4 del Decreto 465- estableció que durante el tiempo que se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria en el país por causa del coronavirus COVID-19, se

¹¹ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión nº. 10, sentencia del 13 de agosto de 2020 [numerales 3 y 4 de la parte resolutive], SVP Guillermo Sánchez Luque y SV Julio Roberto Piza Rodríguez.



podrían adelantar sin permiso las actividades de prospección y exploración de las aguas subterráneas por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto, siempre que previamente se contara con la información geoelectrónica del área de influencia del proyecto, así como el registro y aval de CARDER para su respectivo control y seguimiento.

Según el fallo de nulidad del 13 de agosto de 2020, los permisos para la exploración de recursos naturales, así como las concesiones de aguas, son instrumentos jurídicos que constituyen herramientas cuya finalidad principal es planificar el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales en garantía del desarrollo sostenible, controlar en debida forma los factores de deterioro ambiental y materializar la intervención del Estado en la explotación de los recursos naturales. Esa decisión anulatoria concluyó que al derogar el permiso para la prospección y exploración de aguas subterráneas, aunque sea de manera transitoria, esa norma contraviene los artículos 8, 79, 80 y 334 CN.

23. Los artículos 11 y 12 de la resolución -que reprodujeron los artículos 5.1 y 6 del Decreto 465- dispusieron la reducción de las tarifas para los prestadores del servicio público de acueducto y alcantarillado. En cuanto a los artículos 5.1 y 6 del Decreto 465, la Sala consideró, en el fallo de nulidad ya referido, que estas medidas, cuyo propósito es liberar recursos económicos en favor de los prestadores del servicio público de acueducto, carecían de eficacia material, pues no conjuran el estado de anormalidad decretado por el Gobierno Nacional. La providencia anulatoria estimó que no existe mandato legal o reglamentario que obligue a los prestadores del servicio público de acueducto y alcantarillado a invertir esos recursos en el mejoramiento de la capacidad y de la frecuencia en la prestación del mencionado servicio, razón por la cual el capital liberado, podría ser usado para fines distintos.

24. Como los artículos 10-12 de la Resolución nº. A-0259 del 2020 reprodujeron los artículos 4, 5.1 y 6 del Decreto 465 que, a juicio de la Sala Especial de Decisión del Consejo de Estado en la sentencia de 13 de agosto de 2020¹², son

¹² El Consejero Ponente de esta decisión, aunque no lo comparte, sigue el criterio jurisprudencial de la Sala Sala Especial de Decisión nº. 10 contenido en la sentencia del 13 de agosto de 2020, Rad 2020-01058 [fundamentos jurídicos 235, 260 y 272]. Los motivos de la disidencia están contenidos en el salvamento de voto a la sentencia.



16
Expediente nº. 11001-03-15-000-2020-03536-00
Resolución A-0259 del 2 de abril de 2020 de CARDER
Anula parcialmente el acto sujeto a control inmediato de legalidad

contrarios a mandatos constitucionales y no cumplen con el requerimiento de idoneidad, se declarará su nulidad.

Otras disposiciones de la Resolución A-0259 (artículos 21-24)

25. Los artículos 21-24 del acto objeto de control establecen la vigencia de la resolución por el término de duración de la emergencia sanitaria como consecuencia de la pandemia COVID-19, decretan la publicación del acto en el diario oficial y en la página web de la entidad, preceptúan su remisión al Consejo de Estado para el control inmediato de legalidad e indican la improcedencia de recursos contra esa resolución.

Estas disposiciones son acordes con los artículos 136 CPACA y 20 LEEE que regulan el control inmediato de legalidad. Así mismo, se ajustan a lo dispuesto en el artículo 119 de la Ley 489 de 1998, retomado por el 65 CPACA, que ordena que los actos administrativos de carácter general, expedidos por las entidades del orden nacional, deben publicarse en el diario oficial y a lo previsto en el artículo 75 que establece la improcedencia de recursos contra los actos de la misma naturaleza.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión nº. 26, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: ANÚLANSE los artículos 10, 11 y 12 de la Resolución nº. A-0259 del 2 de abril de 2020 de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER, en los términos de la sentencia de 13 de agosto de 2020.

SEGUNDO: DECLÁRASE la legalidad de los artículos 1-9 y 13-24 de la Resolución nº. A-0259 del 2 de abril de 2020 de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER, en relación con el examen formal y material realizado en este control inmediato de legalidad.



TERCERO: DECLÁRASE la legalidad de los artículos 7 y 15 de la Resolución nº. A-0259 del 2 de abril de 2020 de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER, en cuanto disponen la notificación de actos administrativos a través de correo electrónico, los cuales deben interpretarse según el condicionamiento del artículo 4 del Decreto Legislativo 491 de 2020, que ordenó la Corte Constitucional en Sentencia C-242 de 2020.

CUARTO: DECLÁRASE la legalidad del artículo 4 de la Resolución nº. A-0259 del 2 de abril de 2020 de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda-CARDER, el cual debe aplicarse de conformidad con el condicionamiento del artículo 3 del Decreto 465 de 2020, que ordenó el Consejo de Estado en Sentencia del 13 de agosto de 2020.

TERCERO: En firme esta decisión, **ARCHÍVESE** el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Presidente de la Sala

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

MILTON CHAVES GARCÍA

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Ausente con permiso

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ