

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META
Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**

Villavicencio, trece (13) de abril de dos mil veinte (2020)

TRÁMITE:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE:	DIRECTORA DE LA CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL NORTE Y EL ORIENTE AMAZÓNICO -CDA-
ACTO EXPEDIDO:	RESOLUCIÓN No. 114 DEL 24 DE MARZO DE 2020
RADICADO:	50001-23-33-000-2020-00260-00

I. ANTECEDENTES

Correspondió a este Despacho, la solicitud remitida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA-¹ con el fin de que se realice el control inmediato de legalidad sobre la Resolución No. 114 del 24 de marzo de 2020 «*Por la cual se suspenden términos y se toman otras determinaciones*», expedida por la Directora General.

II. CONSIDERACIONES

El ejercicio del Control Inmediato de Legalidad sobre las medidas de carácter general que sean expedidas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, se encuentra contenido en los artículos 20² de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011; este último indica lo siguiente:

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

¹ Conforme al acta de reparto remitida al correo electrónico de la corporación que data del 1 de abril de 2020, recibida por el Despacho, a través de correo electrónico el 2 de abril de 2020.

² “Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

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

Así, se establece que la competencia del control de legalidad de dichas medidas lo determina la jurisdicción de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan en el caso de entidades territoriales, y en caso de que sean emitidos por entidades del orden nacional, se atribuye la competencia al Consejo de Estado. Particularmente esta regla de competencia se replica en el artículo 151 del C.P.A.C.A que prevé la competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia para estos asuntos, en los siguientes términos:

Artículo 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.”

Así, teniendo en cuenta que acto administrativo objeto de control de legalidad corresponde a la Resolución No. 114 del 24 de marzo de 2020, a través de la cual, la Directora de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA-, como medidas en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia en el territorio nacional, suspendió los términos procesales a partir del 24 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, o hasta que cese la declaratoria de emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional, en los procesos administrativos ambientales, sancionatorios ambientales, jurisdicción coactiva, disciplinarios y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el cómputo de términos en las diferentes dependencias; para efectos de determinar la competencia de este Tribunal, es necesario acudir a la naturaleza de la Corporación que expidió el acto administrativo.

Pues bien, sobre la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales, que en este caso corresponde a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA-, el artículo 23 de la Ley 99 de 1993 «Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones», establece lo siguiente:

“Artículo 23. Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un

mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

Exceptúase del régimen jurídico aplicable por esta Ley a las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Nacional, cuyo régimen especial lo establecerá la ley."

El alcance de la anterior disposición fue analizado por la Corte Constitucional en sentencia T-945 de 2008, aclarando, entre otros aspectos, que aunque las Corporaciones Autónomas Regionales estén integradas por entidades territoriales, esto no es indicativo de que tengan su misma naturaleza o hagan parte de ellas; pues en razón a que las funciones que desempeñan estas Corporaciones conciernen al Estado en su nivel central, realmente son entidades del orden nacional. En este sentido, se extrae de la citada providencia lo siguiente:

"11. No siendo, pues, entidades territoriales, sino respondiendo más bien al concepto de descentralización por servicios, es claro que las competencias que en materia ambiental ejercen las corporaciones autónomas regionales, son una forma de gestión de facultades estatales, es decir, de competencias que emanan de las potestades del Estado central.

"Por ello la gestión administrativa que estos entes descentralizados llevan a cabo de conformidad con la ley, debe responder a los principios establecidos para la armonización de las competencias concurrentes del estado central y de las entidades territoriales. Específicamente, esta gestión no puede ir tan allá que vacíe de contenido las competencias constitucionales asignadas a los departamentos y municipios en materia ambiental y debe ejercerse en observancia del principio de rigor subsidiario anteriormente definido"³

Anteriormente, se había pronunciado el Tribunal Constitucional refiriéndose a la naturaleza de las Corporaciones Autónomas Regionales, mediante sentencia C-578 de 1999, en la cual sostuvo que aquellas «no se articulan funcionalmente al sistema ordinario de la descentralización por servicios, ni están adscritas, por ende, a ningún ministerio o departamento administrativo», por lo que «no tienen el carácter de entidades territoriales, **pues son organismos del orden nacional**». En consecuencia, «no pueden ser considerados como células típicas de la organización descentralizada o por servicios, sino que "su naturaleza es sui generis porque, a pesar de que está conformada por entidades territoriales y desempeña funciones específicas y concretas dentro de una circunscripción territorial, es un organismo del orden nacional"⁴». (Resalta el Despacho).

En el mismo sentido, la sentencia C-994 de 2000 indicó que las Corporaciones Autónomas Regionales «son personas jurídicas públicas del orden nacional, que cumplen

³ Sentencia C-596 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Esa tesis fue recientemente reiterada en sentencia C-554 de 2007. M.P. Jaime Araújo Rentería.

⁴ Auto del 29 de noviembre de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

cometidos públicos de interés del Estado»; y la sentencia C-894 de 2003 aclaró que la «interdependencia ecológica entre lo local, lo regional y lo nacional, ha llevado a la Corte Constitucional a sostener que las funciones que desarrollan las corporaciones autónomas no pueden inscribirse dentro del concepto de descentralización territorial en el sentido político administrativo».

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se refirió a las características de las Corporaciones Autónomas Regionales en concepto del 10 de febrero de 2014⁵, de la siguiente manera:

“En lo que respecta a su naturaleza jurídica, las Corporaciones Autónomas Regionales eran catalogadas como establecimientos públicos en vigencia de la Constitución de 1886. Sin embargo, con la expedición de la Carta Política de 1991 dicha calificación cambiaría convirtiéndose en entidades administrativas de naturaleza especial: “del orden nacional, que tienen una naturaleza intermedia entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios”⁶.

De otra parte, las Corporaciones Autónomas Regionales disfrutaban de las siguientes características:

i) Son personas jurídicas.

ii) Integran la estructura administrativa del Estado.

iii) No hacen parte de las ramas del poder público.

iv) Son de naturaleza pública.

v) Su creación tiene origen en la ley.

vi) Pertenecen al orden nacional⁷.

vii) Gozan de autonomía administrativa, financiera y patrimonial.

viii) Están conformadas por entidades territoriales que configuran geográficamente un mismo ecosistema o integran una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica.

ix) Tienen como objetivo la preservación del medio ambiente.

⁵ C.P. William Zambrano Cetino, Rad. 11001-03-06-000-2013-00529-00(2188).

⁶ Corte Constitucional. Sentencia del 21 de septiembre de 2011, C-689/11. Véase igualmente: “En la Constitución de 1991, las Corporaciones Autónomas Regionales son recreadas como organismos de la administración del Estado, sólo que bajo un esquema distinto al del régimen anterior, pues se las considera como una organización administrativa con identidad propia, autónoma e independiente, y no como una especie dentro del género de los establecimientos públicos. De suerte que en el momento actual no se articulan funcionalmente al sistema ordinario de la descentralización por servicios, ni están adscritas, por ende, a ningún ministerio o departamento administrativo”. Sentencia C-578/99.

⁷ “Con base en esa disposición, en reiteradas oportunidades, esta Corporación ha aclarado que el hecho de que las C.A.R.s estén integradas por entidades territoriales no significa que hagan parte de ellas o que tengan esa misma naturaleza, pues son entidades del orden nacional en razón a que las funciones que desempeñan corresponden al Estado en su nivel central...” “En consecuencia, su naturaleza es sui generis porque, a pesar de que está conformada por entidades territoriales y desempeña funciones específicas y concretas dentro de una circunscripción territorial, es un organismo del orden nacional”. Corte Constitucional. Sentencia del 2 de octubre de 2008, T-945/08; “En cuanto a la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales, el Consejo de Estado, con fundamento en lo señalado por la Corte Constitucional⁷, en sentencia del 9 de junio de 2005, exp. 17478⁸, precisó que las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades administrativas del orden nacional, “que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y que con la promulgación de la Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía; que por los atributos que les asignó la Ley 99 de 1993 son entidades descentralizadas por servicio”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 19 de abril de 2012, Radicación número: 68001-23-31-000-2004-00882-02(18364). Véase igualmente: Corte Constitucional. Auto del 29 de noviembre de 2006, Auto 341/06, Corte Constitucional. Auto del 15 de octubre de 2008, Auto 266/08, Corte Constitucional. Auto del 24 de febrero de 2009, Auto 089A/09, Corte Constitucional. Auto del 28 de mayo de 2009, Auto 198/09.

- x) Se encuentran a su cargo la planeación y promoción de la política ambiental regional.*
- xi) Su jurisdicción puede comprender varios municipios y departamentos.”*
(Subraya el Despacho).

Concepto, que en recientes pronunciamientos se ha citado por la misma Corporación⁸, refiriéndose a las CAR como «entes del orden nacional con funciones específicas en materia de regulación y protección de los recursos naturales. Son entidades del orden nacional pero no son descentralizadas por servicios, así como tampoco son entidades territoriales, por lo que su regulación y funcionamiento está a cargo del legislador y en razón a su autonomía no pertenecen a ningún sector administrativo de la rama ejecutiva.»⁹.

De acuerdo con lo anterior, al solicitarse el Control Inmediato de Legalidad respecto de un acto administrativo -Resolución No. 114 del 24 de marzo de 2020- expedido por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico, que corresponde a una entidad del orden nacional, resulta evidente que este Tribunal Administrativo carece de competencia para conocer del presente asunto; y en consecuencia, conforme a los artículos 111 -numeral 8- y 136 del C.P.A.C.A, que establecen la competencia en estos eventos por parte del Consejo de Estado, deberá remitirse el asunto a dicha Corporación para lo pertinente.

En mérito de lo expuesto, este Despacho del Tribunal Contencioso Administrativo del Meta,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR LA FALTA DE COMPETENCIA de este Tribunal para realizar el Control Inmediato de Legalidad de la Resolución No. 114 del 24 de marzo de 2020 expedida por la Directora de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA- «*Por la cual se suspenden términos y se toman otras determinaciones*», conforme a lo expuesto en las consideraciones de esta providencia.

SEGUNDO: REMITIR POR COMPETENCIA el expediente a través de los medios digitales dispuestos para el efecto, por intermedio de la Secretaría de esta corporación, al Consejo de Estado para lo de su cargo.

TERCERO: NOTIFICAR personalmente este proveído al Ministerio Público, mediante mensaje dirigido al buzón de notificaciones electrónicas de la entidad.

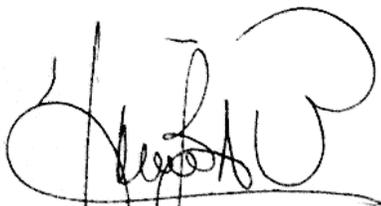
⁸ Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 13 de febrero de 2019, Rad. 11001-03-06-000-2018-00226-00(C), C.P. Oscar Darío Amaya Navas.

⁹ Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 22 de agosto de 2018, Rad. 11001-03-06-000-2018-00011-00(C)), C.P. Oscar Darío Amaya Navas.

CUARTO: COMUNICAR la presente decisión a la Directora de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico -CDA-

QUINTO: INFORMAR a la comunidad de esta decisión, a través de su *publicación* en el sitio web tanto de la Rama Judicial como del Tribunal Administrativo del Meta, y en la red social twitter de esta corporación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado