

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD / AUTO QUE ORDENA REMISIÓN DE EXPEDIENTE / FALTA DE COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO / RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA / CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA / NATURALEZA DEL ACTO ADMINISTRATIVO / COBRO PERSUASIVO / COBRO COACTIVO ADMINISTRATIVO / MEDIDAS PARA EVITAR UN DAÑO A LA SALUD / MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DEL GOBIERNO / ENFERMEDADES DE INTERÉS EN SALUD PÚBLICA / COVID 19

Recibida la copia de la Resolución 250 proferida el 31 de marzo de 2020 por el Director General (E) de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda - CARDER-, a través de la cual se “ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS FRENTE A LAS ACTUACIONES DE LOS PROCESOS DE COBRO ADMINISTRATIVO (PERSUASIVOS Y COACTIVOS) QUE SE ADELANTEN” en esa entidad pública, con miras a que se adelante el control inmediato de legalidad al que se refieren los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, se advierte la falta de competencia de esta Corporación para pronunciarse al respecto, lo que impone seguir el camino procesal indicado en el artículo 168 del CPACA y remitir el expediente al juez competente.

FUENTE FORMAL: LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 20 / C.P.A.C.A. – ARTÍCULO 136 / C.P.A.C.A. – ARTÍCULO 168

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD / CRITERIO DE COMPETENCIA / ACTO ADMINISTRATIVO / RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA / CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL / COMPETENCIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO / ENTIDAD TERRITORIAL / APLICACIÓN DEL FACTOR DE COMPETENCIA TERRITORIAL / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO / AUTORIDAD ADMINISTRATIVA / AUTORIDAD PÚBLICA DEL ORDEN NACIONAL / DECISIÓN ADMINISTRATIVA

Para definir a quién corresponde el conocimiento de los actos proferidos por las Corporaciones Autónomas Regionales en el marco del control inmediato de legalidad, se impone armonizar los criterios legales que definen las competencias entre los Tribunales Administrativos -art. 151.14 del CPACA- y el Consejo de Estado -art. 136 ibídem- en relación con ese medio de control, de donde emergen dos premisas centrales en la definición de la competencia: i) si el acto emana de entidades territoriales, el competente será el tribunal administrativo del lugar donde fue expedido el acto, pues la regla procesal se acompasa con la jurisdicción donde éste proyecta sus efectos y ii) cuando se trate de actos que no se inscriben en un ámbito territorial definido, se entiende que provienen de una autoridad del orden nacional y, en estos casos, el control judicial estará a cargo del Consejo de Estado.

FUENTE FORMAL: C.P.A.C.A. – ARTÍCULO 151 NUMERAL 14 / C.P.A.C.A. – ARTÍCULO 136

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD / CRITERIO DE COMPETENCIA / FACTOR DE COMPETENCIA / ACTO ADMINISTRATIVO / CRITERIO MATERIAL / CRITERIO FORMAL / EXPEDICIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Lugar de expedición / ENTIDAD TERRITORIAL / ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO / APLICACIÓN DEL FACTOR DE COMPETENCIA TERRITORIAL / AUTORIDAD ADMINISTRATIVA / AUTORIDAD PÚBLICA DEL ORDEN NACIONAL / EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

[E]l factor de competencia de este medio de control, recibe las notas distintivas del criterio material y formal de los actos administrativos, de manera que el lugar de expedición del acto se corresponde con el nivel que ocupa la respectiva entidad en la estructura del Estado, ya sea en el orden territorial o en el nacional; al paso que dichos actos, materialmente, sólo producen decisiones con efectos jurídicos en el ámbito de la jurisdicción donde la entidad pública que lo emite ejerza sus competencias, ya sea en la esfera local o nacional, completando de esta manera un silogismo basado en la plena coincidencia de estos factores y criterios, a partir del cual la determinación del juez competente no debería revestir mayor discusión.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL / NATURALEZA JURÍDICA DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL - Autoridades sui generis / ESTRUCTURA DEL ESTADO / ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL - No hacen parte de la organización territorial del Estado / FACULTADES DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL / ADMINISTRACIÓN DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL / CARACTERÍSTICAS DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL / FUNCIONES DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL / VIGILANCIA DEL MEDIO AMBIENTE / PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES / RECURSOS NATURALES DE ENTIDAD TERRITORIAL / CRITERIO FUNCIONAL PARA DETERMINAR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA / INDEPENDENCIA FUNCIONAL / PRINCIPIO DE DESCONCENTRACIÓN FUNCIONAL

[L]as Corporaciones Autónomas Regionales, (...) en su acción administrativa, no encajan en los niveles tradicionales de la organización territorial -local o nacional-, pues dada su especial naturaleza, estructura y finalidades, corresponden a autoridades sui generis, “sin que sea posible encuadrarlas como otro organismo superior de la administración central (ministerios, departamentos administrativos, etc.), o descentralizado de este mismo orden, ni como una entidad territorial”, siendo entonces consideradas como eslabones intermedios entre la Nación y las entidades locales (departamentales y municipales), sin perder por ello la jurisdicción en el territorio que por ley les ha sido atribuida. (...) la especial connotación que tienen las Corporaciones Autónomas Regionales en la estructura del Estado Colombiano permite afirmar que “por su estructura y finalidades, corresponden a formas u organismos administrativos, reconocidos por la Constitución Política, orientados a la gestión de los recursos naturales y del medio ambiente, que responden a un criterio de organización funcional para la gestión de ecosistemas comunes, cuyas atribuciones se aplican a un espacio territorial plenamente identificado. Esta noción, supera los niveles fijados en la división política del territorio, pues las CAR tienen su propia jurisdicción de orden estrictamente funcional, de la que emerge su carácter autónomo y especial”.

FUENTE FORMAL: Sobre la naturaleza de las corporaciones autónomas regionales, ver sentencia de la Corte Constitucional C 578 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell, reiterada en la sentencia C 035 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL / CORPORACIÓN PÚBLICA / NATURALEZA JURÍDICA DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL / ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL / PERSONERÍA JURÍDICA / AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA / PATRIMONIO AUTÓNOMO / FUNCIONES DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL / VIGILANCIA DEL MEDIO AMBIENTE / PROTECCIÓN DE LOS

RECURSOS NATURALES / RECURSOS NATURALES DE ENTIDAD TERRITORIAL

[L]a identificación de una jurisdicción para el ejercicio de sus competencias constituye elemento esencial en la estructura legal de las CAR, por lo que, en desarrollo fiel del encargo conferido por el Constituyente en el art. 150.7, el legislador determinó, a través de la Ley 99 de 1993, la naturaleza y ámbito de actuación de estas Corporaciones.

FUENTE FORMAL: LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 150 NUMERAL 7 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 23

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD / CRITERIO DE COMPETENCIA / FACTOR DE COMPETENCIA / ACTO ADMINISTRATIVO / CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL / APLICACIÓN DEL FACTOR DE COMPETENCIA TERRITORIAL / AUTORIDAD ADMINISTRATIVA / EXPEDICIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Lugar de expedición

[E]s posible, para efectos del control inmediato de legalidad, aplicar a los actos que expidan las Corporaciones Autónomas Regionales la regla de competencia prevista en el artículo 136 del CPACA, que corresponde al lugar de expedición de los actos, sin que sea necesario ubicar a tales organismos en el orden local o nacional, de cara a la suficiencia de una regla aplicable al factor de competencia que, además, concuerda con el ámbito en que se proyectan tales decisiones y se ciñe a la jurisdicción fijada en la Ley 99 de 1993.

FUENTE FORMAL: C.P.A.C.A. – ARTÍCULO 136 / LEY 99 DE 1993

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Improcedente / FALTA DE COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO / RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA / CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA / EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO – En el Departamento de Risaralda / NATURALEZA DEL ACTO ADMINISTRATIVO / APLICACIÓN DEL FACTOR DE COMPETENCIA TERRITORIAL / REMISIÓN DE EXPEDIENTE / COMPETENCIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

[L]a entidad pública que profirió la Resolución 250 del 31 de marzo de 2020 es una Corporación Autónoma Regional, cuyos actos se proyectan, según lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 99 de 1993, únicamente en el departamento de Risaralda. Así las cosas, en aplicación del ya referido factor de competencia del artículo 136 del CPACA, se concluye que no corresponde a esta Corporación adelantar el control inmediato de legalidad de la referida Resolución y, como consecuencia, al tenor de lo previsto en el artículo 168 de esa misma normativa, se ordenará la remisión del expediente 11001031500020200353400 al Tribunal Administrativo de Risaralda, para lo de su competencia.

FUENTE FORMAL: LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 33 / C.P.A.C.A. – ARTÍCULO 136

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 250 DE 2020 (31 de marzo) CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA - CARDER-

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA ESPECIAL DE DECISIÓN VEINTITRÉS

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., diecinueve (19) de agosto de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-03534-00

Actor: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA - CARDER-

Demandado: RESOLUCIÓN 250 PROFERIDA EL 31 DE MARZO DE 2020

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Recibida la copia de la Resolución 250 proferida el 31 de marzo de 2020 por el Director General (E) de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda – CARDER–, a través de la cual se “*ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS FRENTE A LAS ACTUACIONES DE LOS PROCESOS DE COBRO ADMINISTRATIVO (PERSUASIVOS Y COACTIVOS) QUE SE ADELANTEN*” en esa entidad pública, con miras a que se adelante el control inmediato de legalidad al que se refieren los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, se advierte la falta de competencia de esta Corporación para pronunciarse al respecto, lo que impone seguir el camino procesal indicado en el artículo 168¹ del CPACA y remitir el expediente al juez competente, de conformidad con las siguientes consideraciones, las cuales ya fueron expuestas por este mismo despacho en proveídos del 3 y 11 de agosto de 2020² y que ahora se reiteran dada su pertinencia con el presente asunto:

Para definir a quién corresponde el conocimiento de los actos proferidos por las Corporaciones Autónomas Regionales en el marco del control inmediato de legalidad, se impone armonizar los criterios legales que definen las competencias entre los Tribunales Administrativos –art. 151.14 del CPACA³– y el Consejo de

¹ *ARTÍCULO 168. FALTA DE JURISDICCIÓN O DE COMPETENCIA. En caso de falta de jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el Juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión*

² Expedientes 11001-03-15-000-2020-01762-00 y. 11001-03-15-000-2020-03477-00. M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

³ “Artículo 151 del CPACA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

Estado –art. 136 ibídem– en relación con ese medio de control, de donde emergen dos premisas centrales en la definición de la competencia: *i)* si el acto emana de entidades territoriales, el competente será el tribunal administrativo del lugar donde fue expedido el acto, pues la regla procesal se acompasa con la jurisdicción donde éste proyecta sus efectos y *ii)* cuando se trate de actos que no se inscriben en un ámbito territorial definido, se entiende que provienen de una autoridad del orden nacional y, en estos casos, el control judicial estará a cargo del Consejo de Estado.

Al compás de esta regla, el factor de competencia de este medio de control, recibe las notas distintivas del criterio material y formal de los actos administrativos, de manera que el lugar de expedición del acto se corresponde con el nivel que ocupa la respectiva entidad en la estructura del Estado, ya sea en el orden territorial o en el nacional; al paso que dichos actos, materialmente, sólo producen decisiones con efectos jurídicos en el ámbito de la jurisdicción donde la entidad pública que lo emite ejerza sus competencias, ya sea en la esfera local o nacional, completando de esta manera un silogismo basado en la plena coincidencia de estos factores y criterios, a partir del cual la determinación del juez competente no debería revestir mayor discusión.

Sin embargo, la aplicación de estos cánones no ha sido uniforme en relación con las Corporaciones Autónomas Regionales, toda vez que éstas, en su acción administrativa, no encajan en los niveles tradicionales de la organización territorial –*local o nacional*–, pues dada su especial naturaleza, estructura y finalidades, corresponden a autoridades *sui generis*, “*sin que sea posible encuadrarlas como otro organismo superior de la administración central (ministerios, departamentos administrativos, etc.), o descentralizado de este mismo orden, ni como una entidad territorial*”⁴, siendo entonces consideradas como eslabones intermedios entre la Nación y las entidades locales (departamentales y municipales), sin perder por ello la jurisdicción en el territorio que por ley les ha sido atribuida.

“(…)

“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” (se subraya).

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-578 de 1999, MP Antonio Barrera Carbonell, reiterada en la Sentencia C-035 de 2016, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En efecto, como lo viene sosteniendo el despacho, la especial connotación que tienen las Corporaciones Autónomas Regionales en la estructura del Estado Colombiano permite afirmar que *“por su estructura y finalidades, corresponden a formas u organismos administrativos, reconocidos por la Constitución Política, orientados a la gestión de los recursos naturales y del medio ambiente, que responden a un criterio de organización funcional para la gestión de ecosistemas comunes, cuyas atribuciones se aplican a un espacio territorial plenamente identificado. Esta noción, supera los niveles fijados en la división política del territorio, pues las CAR tienen su propia jurisdicción de orden estrictamente funcional, de la que emerge su carácter autónomo y especial”⁵ (se subraya).*

De esta forma, la identificación de una *jurisdicción* para el ejercicio de sus competencias constituye elemento esencial en la estructura legal de las CAR, por lo que, en desarrollo fiel del encargo conferido por el Constituyente en el art. 150.7, el legislador determinó, a través de la Ley 99 de 1993, la naturaleza y ámbito de actuación de estas Corporaciones, en los siguientes términos:

“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”* (Resaltado propio).

Se desprende de lo dicho que, efectuado un análisis normativo sistemático, que involucra las normas sustantivas y adjetivas vistas, es posible, para efectos del control inmediato de legalidad, aplicar a los actos que expidan las Corporaciones Autónomas Regionales la regla de competencia prevista en el artículo 136 del CPACA, que corresponde al lugar de expedición de los actos, sin que sea necesario ubicar a tales organismos en el orden local o nacional, de cara a la suficiencia de una regla aplicable al factor de competencia que, además,

⁵ *Ibidem.*

concuenda con el ámbito en que se proyectan tales decisiones y se ciñe a la jurisdicción fijada en la Ley 99 de 1993.

Descendiendo al caso concreto, se destaca que la entidad pública que profirió la Resolución 250 del 31 de marzo de 2020 es una Corporación Autónoma Regional⁶, cuyos actos se proyectan, según lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 99 de 1993⁷, únicamente en el departamento de Risaralda⁸.

Así las cosas, en aplicación del ya referido factor de competencia del artículo 136 del CPACA, se concluye que no corresponde a esta Corporación adelantar el control inmediato de legalidad de la referida Resolución y, como consecuencia, al tenor de lo previsto en el artículo 168 de esa misma normativa, se ordenará la remisión del expediente 11001031500020200353400 al Tribunal Administrativo de Risaralda, para lo de su competencia.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la falta de competencia para conocer del control inmediato de legalidad de la Resolución 250 del 31 de marzo de 2020, proferida

⁶ Creada por la Ley 66 de 1981 como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Departamento Nacional de Planeación, dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, pero transformada por la Ley 99 de 1993 a un ente corporativo de carácter público, dotado de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica.

⁷ **“ARTÍCULO 33. CREACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES.** La administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables estará en todo el territorio nacional a cargo de Corporaciones Autónomas Regionales. Las siguientes Corporaciones **conservarán su denominación, sedes y jurisdicción territorial actual:**

- Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER)”.

A su vez, el artículo 3 de la Ley 66 de 1981 dispone:

“Artículo 3º. La Corporación tendrá como área de jurisdicción el Departamento de Risaralda, y como sede la ciudad de Pereira”.

⁸ El Acuerdo 005 del 26 de febrero de 2010 –Asamblea Corporativa-, “Por medio del cual se adoptan los Estatutos de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda -CARDER”, en su artículo 4 dispone: **“JURISDICCIÓN Y SEDE.-** La jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda -CARDER- es el territorio actual del Departamento de Risaralda y de los municipios que la integran. Tiene su sede principal en el municipio de Pereira; la Corporación podrá establecer subsedes en lugares distintos a su domicilio principal, donde por necesidades del servicio así lo requiera.

PARÁGRAFO. Harán parte de la jurisdicción de la Corporación, los municipios y demás entidades territoriales que se creen, cuya jurisdicción se inscriba en el territorio que hoy corresponde a los municipios que actualmente la integran por mandato de la Constitución y las Leyes”. Tomado de http://www.carder.gov.co/index.php/intradocuments/webExplorer/acuerdos_asamblea_corporativa_2010_2036

por el Director General (E) de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda –
CARDER–.

SEGUNDO: REMITIR el expediente 11001031500020200353400 al Tribunal
Administrativo de Risaralda, para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.