

MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020 “Por la cual se ordena la suspensión del plazo para liquidar los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía” / RESOLUCIÓN 411218 DE 2020 – Expedida por el Ministerio de Minas y Energía / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Requisitos de procedencia

De acuerdo con lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 del CPACA, los presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad son los siguientes: (i) que se trate de una medida de carácter general; (ii) que sea dictada en ejercicio de funciones administrativas; (iii) que la medida se dicte por parte de una autoridad del orden nacional y, (iv) que sea proferida en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

FUENTE FORMAL: LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 20 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 136 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 185

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA DIECISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., cuatro (4) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-15-000-2021-00062-00(CA)

Actor: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

Demandado: RESOLUCIÓN 411218 DEL 24 DE DICIEMBRE DE 2020

Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Asunto: Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020 *“Por la cual se ordena la suspensión del plazo para liquidar los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía”* dictada por el Subdirector Administrativo y Financiero de esta entidad.

La Sala 17 Especial de Decisión procede al Control Inmediato de Legalidad de la Resolución No. 411218, del veinticuatro (24) de diciembre de dos mil veinte (2020), expedida por el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Minas y Energía, *“Por la cual se ordena la suspensión del plazo para liquidar los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía”*.

I. ANTECEDENTES

1.1.- La Organización Mundial de la Salud – OMS- declaró el brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, el 11 de marzo de 2020.

1.2.- Por medio de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de dicho acto, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos. Entre tales medidas, ordenó a los jefes, representantes legales, administradores, a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19, y les instó para que impulsaran al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.

1.3.- La Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, fue modificada por las resoluciones 407 de 13 de marzo de 2020 y 450 de 17 de marzo de 2020, expedidas por el ministro de Salud y Protección Social. Luego, mediante las resoluciones 844 de 26 de mayo de 2020; 1462 de 25 de agosto de 2020; 2230 del 27 de noviembre de 2020 y, 222 de 25 de febrero de 2021, fue prorrogada la emergencia sanitaria, la cual irá, conforme a esta última, hasta el 31 de mayo de 2021; no obstante, esta prórroga “[...] *podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, podrá prorrogarse si estas persisten [...]*”¹.

1.4.- El Presidente de la República consideradas, entre otras circunstancias, la insuficiencia de las medidas adoptadas en ejecución de la emergencia sanitaria, y la aptitud de la pandemia causada por el COVID-19 para obrar como detonante de un crisis económica y social que no podía ser afrontada por las autoridades estatales mediante el ejercicio de sus atribuciones ordinarias, expidió, con la firma de todos sus ministros, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, y por medio de este declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto, normativa que fue declarada ajustada a la Carta Política por la Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020².

1.5.- Que, en virtud de tal declaración, se autorizó al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. El decreto tuvo como presupuestos fácticos los siguientes: (i) la salud pública, y (ii) los aspectos económicos tanto en el ámbito nacional como internacional.

1.6.- Que, en desarrollo del mencionado decreto, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020, por el cual se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica,

¹ Conforme a lo establecido en el Parágrafo del Artículo 1º de la Resolución No. 222 de 25 de febrero de 2021, dictada por el Ministro de Salud y Protección Social

²«[...] Declarar exequible el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional” [...]».

disposición que tuvo control de constitucionalidad por medio de la sentencia C-242 del 9 de julio de 2020³.

1.7.- Con base en la normativa indicada en precedencia, el subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020 *“Por la cual se ordena la suspensión del plazo para liquidar los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía”*, acto administrativo que fue publicado en el Diario Oficial 51.555 del 12 de enero de 2021.

1.8.- El Ministerio de Minas y Energía, por mensaje electrónico remitido a la Secretaría General del Consejo de Estado el día 8 de enero de 2021, adjuntó copia de la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020, con el fin de que se le impartiera el control inmediato de legalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 136 y 185 del CPACA⁴.

1.9.- El Despacho del magistrado sustanciador avocó el conocimiento del asunto por auto del veintiuno (21) de enero de dos mil veintiuno (2021). En este proveído dispuso, igualmente, notificar al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al Ministerio Público, al Ministro de Minas y Energía, o a su delegatario de la facultad de notificarse de las decisiones judiciales, a quien le corrió traslado para que se pronunciara sobre la legalidad de la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020 y lo requirió para que aportara copia de los documentos relacionados con los trámites que antecedieron a la expedición del acto sujeto a control. Además, ordenó la fijación del aviso sobre la existencia de este proceso en la Secretaría General y en la página web de la entidad⁵.

1.10. Por medio de escrito radicado el 7 de abril de 2021, la apoderada del Ministerio de Minas y Energía se pronunció sobre la legalidad del acto administrativo objeto de control⁶; por su lado, el agente del Ministerio Público hizo lo propio según concepto de fecha 19 de abril de esta anualidad⁷.

II. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

El texto del acto sujeto al control inmediato de legalidad es el siguiente:

“MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

RESOLUCIÓN NUMERO 4 1218 DE 2020
(24 DIC 2020)

“Por la cual se ordena la suspensión del plazo para liquidar los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía”

EL SUBDIRECTOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

³ Corte Constitucional, Sentencia C-242 del 9 de julio de 2020, Magistrados Ponentes Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Dra. Cristina Pardo Schlesinger.

⁴ Índice 3 del SAMAI

⁵ Índice 4 del SAMAI

⁶ Índice 14 del SAMAI

⁷ Índice 17 del SAMAI

En uso de las facultades legales y en especial las dispuestas en el artículo 12 de la Ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2017 y la Resolución de Delegación N° 4 0548 del 18 de junio de 2019 y,

CONSIDERANDO

Que mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adopto una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que dentro de las medidas sanitarias establecidas en el artículo 2° de la precitada resolución, se estableció, entre otras, la de: "2.6. 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 evaluar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo."

Que pese a las medidas adoptadas, el 17 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social reporta el aumento de casos confirmados en Colombia en 75 y reporta a nivel mundial, 180.159 casos de contagio confirmados, 7.103 número de muertes y 143 países con casos de contagio confirmados.

Que en atención a lo anterior, el 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales expidió el Decreto 417 a través del cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, quedando habilitado para ejercer las facultades a las que se refiere el artículo 215 de la Constitución Política.

Que el mencionado Decreto dispuso 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 y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales".

Que bajo el contexto de la declaratoria del estado de excepción, el Presidente de la República expidió, además, el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 mediante el cual impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público y, específicamente, ordenó el "aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19", lo cual, implica el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes, exceptuando de dicha medida, entre otros, a aquellos servidores públicos y contratistas cuyas actividades sean 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.

Que mediante el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, el Presidente de la República adoptó medidas en materia de prestación de servicios a cargo de todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos ordenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del use y

aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite por contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

Que el artículo 6° de esa normatividad, dispuso: "(...)Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas a jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años. La suspensión de los términos se produce de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta, (...) Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia (...).

Que en consideración de las disposiciones del Gobierno Nacional, se expidió la Resolución No. 410576 del 03 de Abril de 2020: "Por la cual se ordena la suspensión del plazo para liquidar los contratos de conformidad con el Decreto 491 de 2020", en la que el Subdirector Administrativo y Financiero decidió suspender los plazos para liquidar todos los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía que sean objeto de liquidación de conformidad con el artículo 60° de la Ley 80 de 1993 modificada por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012, hasta el día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, por lo que no corren los términos previstos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y el término de caducidad del medio de control previsto en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas que la adicionen, modifiquen a sustituyan.

Que por medio de la Resolución No. 1462 del 25 de agosto de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social extendió la emergencia sanitaria hasta el 30 de noviembre de 2020.

Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del Coronavirus COVID-19, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1168 de 25 de agosto de 2020 mediante el cual reguló la fase de aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y posteriormente prorrogó el plazo de estas medidas hasta el 1 de noviembre de 2020, con el Decreto 1297 de 2020.

Que el Ministerio de Minas y Energía en cumplimiento de la directiva presidencial No. 07 y demás normas adoptó un plan de bioseguridad, por lo cual se emitió la Resolución No. 410904 del 16 de octubre de 2020, levantando a partir del primero (1°) de noviembre de 2020 la medida de suspensión de términos ordenada mediante la Resolución No. 410576 del 03 de abril de 2020.

Que mediante Resolución 2230 del 27 de noviembre de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social prorrogó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 28 de febrero de 2021, en atención al actual escenario de circulación del virus ya que aumentó el número de contactos con interacción física por la apertura y reactivación económica y el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable lo que aumenta el riesgo de contagio.

Que es de público conocimiento el aumento de casos de contagio y muertes por Covid19 en el territorio nacional, durante el mes de diciembre de 2020. Así se evidencia por ejemplo en la ciudad de Bogotá D.C, donde el Ministerio tiene su sede, en donde mediante el Decreto Distrital No. 293 del 20 de diciembre de 2020 se indica una evolución del comportamiento epidemiológico y también señala: "Que la ocupación de camas de Unidad de Cuidados Intensivos - UCI para adultos destinadas a la atención de pacientes sospechosos o confirmados con COVID-19, presenta una tendencia sostenida a la disminución hasta el 26 de septiembre de 2020 en la cual llegó a bajar al 46,4% de ocupación, desde ese momento hasta el 27 de noviembre se mantuvo en una meseta con promedio de ocupación de 48,85%, en los últimos 22 días (28 de noviembre al 19 de diciembre) se ha identificado una tendencia al aumento de 9 puntos porcentuales en la ocupación, alcanzando un promedio de 54,25% en el periodo en mención. Que a la fecha 19 de diciembre de 2020 se presenta una ocupación total de Unidades de Cuidado intensivo del 73.9%".

Que en consideración a que la situación epidemiológica causada por la COVID-19 se encuentra en aumento poniendo en riesgo la salubridad de la población, estando incluidos los funcionarios y contratistas del Ministerio de Minas y Energía, resulta necesario suspender temporalmente los plazos para las liquidaciones, hasta tanto se supere la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que la suspensión temporal de los plazos para liquidar surge del aumento de casos positivos por la COVID-19 y que los expedientes contractuales, y los documentos que se expiden en el marco de las actividades de supervisión y control durante la ejecución de los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía, reposan en físico en el Grupo de Gestión Contractual y en las dependencias de la entidad, por lo cual, una consulta de estos documentos para realizar la liquidación del contrato, requiere el desplazamiento obligatorio de los funcionarios y contratistas, situación que aumenta el riesgo de contagio de la COVID-19.

Que en virtud de la habilitación legal dada por el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, se hace necesario adoptar las medidas necesarias para garantizar la salud de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones u obligaciones y de otro lado proteger tanto los derechos de la propia Entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados con el transcurso del tiempo establecido legalmente para la liquidación de los contratos.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Artículo Primero. Suspender los plazos para liquidar todos los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía que sean objeto de liquidación de conformidad con el artículo 60° de la Ley 80 de 1993 modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012, hasta el día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 2º: Durante el término que dure la suspensión de la presente resolución y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos previstos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y demás normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.

Artículo 3º: La presente resolución rige a partir de su expedición

Dado en Bogotá D.C. a los 24 DIC 2020

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

III. INTERVENCIONES EN EL PRESENTE TRÁMITE

3.1. Intervención del Ministerio de Minas y Energía

La apoderada judicial de la entidad sostuvo, en síntesis, luego de traer a colación algunos antecedentes fácticos y jurídicos relacionados con la expedición de la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020, que este acto administrativo fue expedido de acuerdo con los principios, derechos, garantías y demás normas de orden superior y que se encuentran consagradas en la Constitución Política de 1991; sostuvo, además, que las previsiones del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, relacionadas con la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, resultaban aplicables al procedimiento administrativo para la liquidación del contrato estatal⁸.

De otra parte, señaló que, debido a la situación generada por la propagación de la pandemia ocasionada por el Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Minas y Energía se vio en la necesidad de adoptar medidas administrativas transitorias relacionadas con la liquidación de los contratos para garantizar la seguridad de los servidores públicos y la protección de los ciudadanos, así como el respeto por la seguridad jurídica, obedeciendo fielmente a los preceptos normativos enunciados en los Decretos Legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.

Adujo, finalmente, que la Ministra de Minas y Energía, mediante el artículo 2 de la Resolución No. 40548 del 18 de junio de 2019, delegó en el Subdirector Administrativo y Financiero, la suscripción de contratos sin consideración de la naturaleza y cuantía y en su párrafo segundo indica: “[l]as facultades de ordenación del gasto y suscripción de contratos y/o convenios conferidas en el presente artículo, comprenden la etapa precontractual, adjudicación, liquidación, terminación, modificación, adición, prórroga, aplicación de sanciones y todas las demás actuaciones inherentes a la actividad contractual, sin perjuicio de lo señalado en el Manual de Contratación del Ministerio de Minas y Energía.” En ese sentido, adujo que el Subdirector Administrativo y Financiero estaba facultado y contaba con la competencia legal para expedir la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020; por tanto, solicitó que se declare su conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

3.2 Intervención de la Procuraduría General de la Nación

El representante del Ministerio Público rindió concepto en el que, después de hacer referencia a los antecedentes y fundamentos del acto sujeto a control, así como a la naturaleza del control inmediato de legalidad, abordó el análisis de legalidad en el que concluyó que el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Minas y Energía, carecía de competencia para expedir la Resolución No. 411218 del 24 de diciembre de 2020, razón por la cual solicitó que se declare la nulidad de esta decisión⁹.

⁸ Índice 14 del SAMAI

⁹ Índice 17 del SAMAI

Al punto, refirió que el acto objeto de control fue expedido por el Subdirector Administrativo y Financiero en ejercicio de las funciones delegadas por la entonces Ministra de Minas y Energía mediante la Resolución No. 4-0548 del 18 de junio de 2019²⁸, la cual, en su opinión, no le otorgaba la potestad de ordenar la suspensión del plazo para liquidar los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía, pues dicha función se encuentra asignada en cabeza del Ministro de Minas y Energía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 208 de la Constitución Política.

En este orden, teniendo en cuenta que la falta de competencia es un vicio en la formación del acto administrativo, absoluto e insuperable, concluyó que se presenta una situación que amerita la declaratoria de nulidad del acto objeto de estudio al no encontrarse ajustado a derecho.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia de la Sala

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 17¹⁰, es competente en única instancia para ejercer el control inmediato de legalidad de la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020 *“Por la cual se ordena la suspensión del plazo para liquidar los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía”*, en cuanto tiene fuente en una autoridad del orden nacional, según lo dispuesto en los artículos 111 numeral 8º y 136 de la Ley 1437 de 2011, así como del artículo 29 del Acuerdo 080 de 2019, que contiene el reglamento interno de la Corporación.

4.2. Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y Estado de Excepción – Del control inmediato de legalidad.

4.2.1. El artículo 215 de la Constitución Política establece que, cuando sobrevengan hechos distintos a los constitutivos de guerra exterior y de conmoción interior - *previstos en los artículos 212 y 213 ejusdem-*, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá ser declarado el **Estado de Emergencia** por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, por periodos de hasta 30 días que pueden ser prorrogados hasta por dos periodos adicionales que sumados no podrán exceder de 90 días en el año¹¹.

¹⁰ La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sesión virtual celebrada el 1º de abril de 2020, asignó a las salas especiales de decisión el conocimiento del Control Inmediato de Legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

¹¹ **“Artículo 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

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

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

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

En el marco de los estados de excepción, incluido el de emergencia económica, social y ecológica, el presidente de la República podrá dictar decretos con fuerza de ley los **decretos legislativos** que regulan el marco de las restricciones de los derechos y las medidas que permitan superar o paliar las circunstancias que dieron origen a esta situación.

Además de lo anterior, el Gobierno nacional, a través del Presidente de la República, los ministros de despacho y los directores de departamentos administrativos, así como también cualquier otra autoridad pública del orden nacional y territorial, podrán expedir en el ámbito de su jurisdicción y competencia, los correspondientes **actos administrativos de carácter general que reglamenten y/o desarrollen** lo dispuesto en los decretos legislativos expedidos en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia, con el ánimo de superar o aminorar las causas que dieron origen a esta circunstancia excepcional.

Es así como los artículos 46 y 47 de la Ley 137 de 1994 –*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción*¹²- establecen que, una vez el Gobierno Nacional declare el Estado de Emergencia, podrá dictar decretos legislativos para tomar medidas o adoptar instrumentos tendientes a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Al punto, la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente¹³:

“[...] El Estado de Emergencia, como modo de los estados de excepción, brinda instrumentos para conjurar situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública. El propósito del Estado de Emergencia es, expresamente, “conjurar la crisis económica, social o ecológica correspondiente y [...] contener la extensión de sus efectos con el fin de retornar a la situación normal anterior”.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

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

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

Parágrafo. *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.”*

¹² **“Artículo 46. Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.** *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocará al Congreso, si no se haya reunido para los 10 días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado.

De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Artículo 47. Facultades. *En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

Parágrafo. *Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.”*

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-156 del 9 de marzo de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo.

Por la propia naturaleza del Estado de Emergencia, es imposible predefinir el listado taxativo y el alcance de las medidas que podría adoptar el ejecutivo para conjurar la situación que inspiró la declaratoria [...] Mas tal indeterminación, precisamente, justifica la existencia de cautelas para garantizar el buen uso del Estado de Emergencia, que se encuentran consignados en el texto constitucional, unos como requisitos formales y otros como presupuestos materiales, predicables de los decretos declaratorios y de los decretos legislativos de desarrollo. Así, se califica el hecho que lleve al Gobierno a declarar la emergencia, pues este debe perturbar o amenazar en forma grave e inminente los órdenes protegidos por la medida; se determina que la declaratoria de emergencia debe limitarse a periodos hasta de treinta días y un acumulado de hasta noventa en el año calendario; y se impone que la declaratoria y los decretos de desarrollo no sean suscritos solamente por el presidente, sino también, por todos sus ministros [...]"

Este mismo criterio ha sido adoptado por la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado, en los siguientes términos¹⁴:

“las funciones básicas de acusación y de juzgamiento.” “[...] 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.

Entre los límites a las potestades de las cuales queda investido el Gobierno en virtud de la declaratoria de los estados de excepción —comoquiera que éstos no pueden constituirse en una negación de los principios y garantías consustanciales a un Estado de Derecho—, resulta menester dar cuenta de la imposibilidad de que, durante la vigencia del estado excepcional, puedan desconocerse los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia —los cuales prohíban la limitación de tales derechos durante los estados de excepción—, el derecho internacional humanitario y los demás derechos inherentes a la persona humana, aunque no figuren expresamente en la Constitución Política, así como también la prohibición de interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del Poder Público o de los órganos del Estado o de suprimir o modificar los organismos

Por último, en el plano convencional vale la pena recordar que, en el Sistema Universal de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas orienta a los Estados sobre los requisitos y potestades en el marco de los estados de emergencia a través de la Observación General No. 29 de 2001¹⁵, que interpreta el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Así mismo, en el Sistema Interamericano de Protección, la Corte IDH se ha

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 20 de octubre de 2009. Expediente 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA).

¹⁵ Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 29, relativa a *Estados de Emergencia* (art.4), Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, de 31 de agosto de 2001.

pronunciado sobre este mismo aspecto en la Opinión Consultiva No. 9 de 1987, referente a las garantías judiciales durante los estados de emergencia¹⁶. Dichos ejes de interpretación han sido aplicados en el contexto colombiano por la Corte Constitucional en el ejercicio del control automático de constitucionalidad que supone la declaratoria de las medidas adoptadas en el contexto de circunstancias excepcionales¹⁷.

4.2.2. De otra parte, conforme lo prevé el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 –*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción*¹⁸-, el **control inmediato de legalidad** es el mecanismo judicial que permite verificar, enjuiciar o controlar de manera urgente las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos en el marco de los Estados de Excepción -*como lo es el estado de emergencia económica, social y ecológica*-, control que será ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo del lugar en el que se expidan -*si se tratare de entidades territoriales*- o por el Consejo de Estado si provienen de autoridades nacionales. Para efecto de garantizar su control inmediato, las autoridades competentes que expidan estos actos administrativos, deberán enviarlos dentro de las 48 horas siguientes a su expedición a la jurisdicción contencioso administrativa indicada.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA-¹⁹, por su lado, reitera en términos similares la anterior disposición con la advertencia de que, cuando la autoridad administrativa no remita los actos administrativos a la autoridad judicial indicada dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, esta última aprehenderá de oficio su conocimiento en el marco de sus competencias. Con fundamento en las disposiciones en estudio, resulta claro que el Consejo de Estado es competente para ejercer el control inmediato de legalidad de aquellos actos administrativos de carácter general que reglamenten y/o desarrollen lo dispuesto en los decretos legislativos expedidos en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia.

Ahora, teniendo en cuenta que el examen de legalidad que se hace es integral, la autoridad judicial competente lo realiza por medio de la confrontación del acto administrativo objeto de control con todo el ordenamiento jurídico vigente, en particular con las normas constitucionales que permitan la declaratoria de los estados de excepción, esto es, los artículos 212 al 215 de la Constitución Política, así como con la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994); el decreto que establece la situación excepcional y, finalmente, con los decretos

¹⁶Corte IDH, Opinión Consultiva, OC- No. 9 de 1987, *Sobre garantías judiciales en estados de emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8), Convención Americana sobre Derechos Humanos) Serie A_09 de 6 de octubre de 1987.

¹⁷ Ver entre otras las sentencias, Corte Constitucional C-136 de 2009, M.P. Jaime Araujo Rentería, de 25 de febrero de 2009, C-070 de 2009, M.P. Humberto Sierra Porto, de 12 de febrero de 2009, C-226 de 2001, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, de 30 de marzo de 2011.

¹⁸ **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.

¹⁹ **Artículo 136. Control Inmediato de Legalidad.** *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.*

legislativos proferidos por el Gobierno Nacional que establecen las medidas para superar o atenuar esta circunstancia particular²⁰.

La jurisprudencia de la Sala Plena de la Corporación ha definido de tiempo atrás las características del control inmediato de legalidad²¹. Al punto ha emitido pronunciamientos del siguiente tenor:

[...] (i) Tiene carácter jurisdiccional, ya que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, y por tanto la decisión se toma en una sentencia.

(ii) El estudio que se hace es integral. Los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”²² y el análisis abarca “la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”²³.

(iii) Es autónomo porque la revisión se puede hacer 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 este punto se precisa que si la Corte Constitucional se ha pronunciado previamente debe acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad, “pero sin que suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo”²⁴.

(iv) El control es automático e inmediato como consecuencia de la obligación de las autoridades de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición.

(v) Es oficioso ya que si la entidad no envía el acto a la jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”²⁵;

²⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA- 011.

²¹ Ver, entre otras, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 20 de octubre de 2009. Expediente 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), y sentencia del 5 de marzo de 2012. Expediente 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

²² Nota original: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA- 011.

²³ Nota original: *Idem*.

²⁴ Nota original: *Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: “Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”.*

²⁵ Nota original: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 7 de febrero de 2000; Radicación: CA-033.

(vi) La sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa, esto es solo en relación con las normas que se estudian en la providencia y en consecuencia es posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos a través del medio de control de nulidad. [...]

Finalmente, de conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 185²⁶ de la Ley 1437 de 2011 -CPACA-, junto con la jurisprudencia reiterativa de la Sala Plena de esta Corporación²⁷, los actos administrativos que pueden ser objeto de verificación o enjuiciamiento de manera urgente a través del control inmediato de legalidad son aquellos que expresamente desarrollen decretos legislativos expedidos en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia. En este orden, son tres los requerimientos para la procedencia del control inmediato de legalidad: **(i)** que se trate de un acto de contenido general; **(ii)** que este haya sido expedido en ejercicio de la función administrativa y, **(iii)** que el acto tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria de los estados de excepción.

4.3. Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad

La Sala, de manera previa a la definición del problema jurídico que habrá de resolver, deberá establecer si la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020 *“Por la cual se ordena la suspensión del plazo para liquidar los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía”* dictada por el Subdirector Administrativo y Financiero de esta entidad, puede ser enjuiciada a través del mecanismo del control inmediato de legalidad.

De acuerdo con lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 del CPACA, los presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad son los siguientes: (i) que se trate de una medida de carácter general; (ii) que sea dictada en ejercicio de funciones administrativas; (iii) que la medida se dicte por parte de una autoridad del orden nacional y, (iv) que sea proferida en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

²⁶ **“Artículo 185. Trámite Del Control Inmediato de Legalidad de Actos.** *Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:*

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

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

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

4. *Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.*

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

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

²⁷ Ver, entre otras, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de enero de 2003, Exp. 2002-0949-01; sentencia del 7 de octubre de 2003, Exp. 2003-0472-01; sentencia del 16 de junio de 2009, Exp. 2009-00305-00 y sentencia del 9 de diciembre de 2009, Exp. 2009-0732-00.

4.4. Del estudio de los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad

4.4.1. Como se indicó en el acápite de antecedentes de esta providencia, el Gobierno nacional adoptó una serie de medidas con el propósito de prevenir y controlar la propagación del virus COVID-19 -cuyo brote fue declarado como pandemia por la OMS-, por lo cual el Ministerio de Salud y Protección Social -en el marco de sus atribuciones administrativas, ordinarias y cotidianas-, expidió inicialmente la Resolución 0000380 de fecha 10 de marzo de 2020, que dispuso medidas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que arribaran a Colombia provenientes de algunos países identificados como fuente o espacio de propagación del virus y, con posterioridad, por medio de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa de esta pandemia en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, término que se prorrogó sucesivamente hasta la expedición de la Resolución No. 222 de 25 de febrero de 2021, que dispuso que esta emergencia irá hasta el 31 de mayo de 2021.

Estas medidas ordinarias de carácter administrativo -junto con otras que fueron proferidas por el Gobierno nacional- resultaron insuficientes para contener el incremento del número de contagios y los impactos que esta situación estaba generando en la economía nacional, el empleo, la estabilidad económica de las empresas y la sostenibilidad fiscal del Estado, entre otros factores, lo que justificó que el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, declarase el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

En desarrollo de esta disposición, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020, por el cual se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica.

Dentro de las medidas adoptadas en este Decreto se destacan las contenidas en los artículos 3°, 4°, 5° y 6° *ejusdem*, relacionadas con la prestación de los servicios a cargo de las autoridades; la notificación o comunicación de actos administrativos; la ampliación de los términos para dar respuesta a peticiones y la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, que al tenor señalan lo siguiente:

"[...] Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. 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.

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.

En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. 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.

Parágrafo. En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. Las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.

Artículo 4. Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

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.

El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.

En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011. Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.

[...]

Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto²⁸, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

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

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

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

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

Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo. Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales [...]"

Por su lado, la Corte Constitucional en la sentencia C-242 del 9 de julio de 2020²⁹, abordó el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020. En este sentido, (i) declaró la exequibilidad del artículo 3^o; (ii) la exequibilidad condicionada del artículo 4^o, bajo el entendido de que, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos y, (iii) declaró la exequibilidad del artículo 6^o, salvo el parágrafo 1^o que se declaró inexecutable -relativo a la suspensión del pago de sentencias-, y condicionó la exequibilidad del parágrafo 2^o del artículo en comento bajo el entendido de que “cuando la suspensión de

²⁸ El artículo 1^o del citado decreto legislativo indica lo siguiente: «[...] Artículo 1. Ámbito de aplicación. El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades [...].»

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-242 del 9 de julio de 2020, Magistrados Ponentes Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Dra. Cristina Pardo Schlesinger.

términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma”.

Con base en la normativa indicada en precedencia, en particular lo previsto en el artículo 6º del Decreto Legislativo 491 de 2020, así como lo reglado en el artículo 12 de la Ley 80 de 1993; la Ley 1150 de 2017 y la Resolución de Delegación No. 4 0548 del 18 de junio de 2019, entre otras disposiciones, el subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020 *“Por la cual se ordena la suspensión del plazo para liquidar los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía”*, acto administrativo que fue publicado en el Diario Oficial 51.555 del 12 de enero de 2021.

Las medidas legislativas adoptadas en el marco de estas circunstancias excepcionales requieren desarrollo a través de actos de carácter general que se expiden en el ámbito propio de la función administrativa, actos administrativos que, como se indicó en precedencia, constituyen el objeto del control inmediato de legalidad al que aluden el artículo 20 de la ley 137 de 1994, y los artículos 136 y 185 del CPACA.

Pues bien, vistos los antecedentes y motivaciones de la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020 *“Por la cual se ordena la suspensión del plazo para liquidar los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía”*, es fácil advertir que la autoridad administrativa relaciona como fundamentos de las medidas que allí adopta, fuentes formales de diferente naturaleza y jerarquía. Por tanto, el control de legalidad ha de hacerse en forma integral conforme al lineamiento trazado por la jurisprudencia de la Corporación³⁰, examinando, entre otros aspectos, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con el decreto legislativo que ha sido expedido con ocasión de este y que el acto administrativo dice desarrollar, y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

4.4.2. Tal como se expuso en el numeral 4.2.2. de esta providencia, la normativa rectora del Control Inmediato de Legalidad tiene fuente en los artículos 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994); y los artículos 136 y 185 de la ley 1437 de 2011 (CPACA), normativa que ha sido interpretada por la Sala Plena de esta Corporación para inferir³¹, 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 adoptan³².

Con sujeción a los caracteres así definidos por la Corporación, procede esta Sala al ejercicio del control integral de legalidad sobre la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020 *“Por la cual se ordena la suspensión del plazo para liquidar los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía”* dictada por el Subdirector Administrativo y Financiero de esta entidad.

³⁰ Ver, entre otras decisiones, las siguientes: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencias de 28 de enero de 2003 en el expediente 2002 0949-01; y del 9 de diciembre de 2009, en el expediente 2009-0732 00.

³¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias del 20 de octubre de 2009 en el Expediente 11001-03-15-000-2009-00549-00; del 9 de diciembre de 2009, en el expediente 2009-0732 00.; y del 5 de marzo de 2012 en el Expediente 11001-03-15-000-2010-00369-00

³² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; en el expediente radicado al número CA- 011; y del 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196.

Dicho control se incardina a juzgar el acatamiento del principio de legalidad, por parte del acto administrativo sujeto a control en cuanto atañe a la competencia, a los motivos, a los fines, a las formas y procedimientos preestablecidos, así como a las normas sustantivas en que deberían fundarse, aspecto este último que comprende el análisis de su conexidad, no sólo con los motivos que dieron lugar, en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 a la declaratoria de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino, con el Decreto Legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

En línea con lo expuesto, para sistematizar este estudio la Sala lo organizará en distintos apartes referentes en su orden a verificar: **(i)** si fue expedida por una autoridad del orden nacional; **(ii)** si fue expedida en ejercicio de facultades administrativas; **(iii)** si contiene medidas de carácter general y, **(iv)** si desarrolla un decreto legislativo proferido en el marco de un estado de excepción. En el supuesto de que el acto objeto del control de legalidad cumpla con las exigencias indicadas, la Sala procederá a verificar lo relacionado con la competencia, los motivos, los fines y la sujeción a las normas en que el acto debería fundarse. En ese orden de ideas, ha de tomarse en consideración que:

4.4.3. El acto fue expedido por una autoridad del orden nacional.

El Ministerio de Minas y Energía es el organismo principal de la administración pública nacional, perteneciente a la Rama Ejecutiva del poder público, encargado de formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y biocombustibles, lo quiere decir que es una autoridad del orden nacional³³.

Por tanto, la Sala encuentra cumplido el primer requisito formal del control inmediato de legalidad, en tanto el acto sujeto a control fue expedido por una autoridad del orden nacional.

4.4.4. El acto fue expedido en ejercicio de facultades administrativas

El acto objeto de control fue dictado por el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Minas y Energía, en virtud, de un lado, de lo previsto en el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas”*, expedido en el marco del estado de emergencia declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y, de otro, de las facultades conferidas en el artículo 12 de la Ley 80 de 1993; la Ley 1150 de 2017 y la Resolución de Delegación No. 4 0548 del 18 de junio de 2019.

³³ De acuerdo con lo previsto en el artículo 1.1.1.1 del Decreto No. 1073 del 26 de mayo de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía”*, además de las funciones definidas en la Constitución Política y el artículo 59 de la Ley 489 de 1998.

Además, para la Sala resulta diáfano que la suspensión temporal de términos para liquidar todos los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía que sean objeto de liquidación hasta que se supere la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, corresponde a una de las maneras de dirigir y organizar la contratación en la entidad por parte del Ministerio de Minas y Energía, en este caso, con el fin de acoger las recomendaciones del Gobierno nacional tendientes a prevenir la propagación del Covid-19.

Teniendo en consideración que la actividad reglamentaria constituye típica función administrativa, subordinada a la ley cuya efectividad facilita mediante actos que propenden por la concreción de sus supuestos, se tiene por cumplido el segundo requisito formal del control inmediato de legalidad.

4.4.5. De la generalidad del objeto y de la legalidad de sus elementos formales.

Frente a la exigencia de que las medidas tengan carácter general, la Sala encuentra que este también se cumple, pues estas se refieren a situaciones abstractas no relacionadas directa e inmediatamente con persona determinada, como quiera se ordena, de una parte, (i) la suspensión del plazo para liquidar los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía, hasta el día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y, de otra, (ii) dispone que durante esta suspensión no correrán los términos previstos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y demás normas que lo adiciones, modifiquen o sustituyan. En ese sentido, resulta claro que este acto contiene verdaderas decisiones que producen efectos jurídicos de carácter general, en tanto la Ley 80 de 1993, modificada por la Ley 1150 de 2007, contempló los términos para liquidar algunos contratos estatales, como trámite necesario para verificar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las partes durante su ejecución.

Ahora bien, la alusión a las formalidades del acto administrativo se encuentra referida al modo o manera en que la voluntad se produce y manifiesta para dar vida al acto administrativo³⁴. La jurisprudencia contencioso-administrativa, al igual que la doctrina nacional especializada han advertido, de manera general, que *“el procedimiento administrativo es flexible; indica al funcionario que lo impulsa que simplemente garantice los extremos del debido proceso, sin exigir etapas o períodos predeterminados en materia probatoria ni formalidades excesivas”*³⁵.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, salvo la exigencia de motivación expresa que introduce en el artículo 42 *ejusdem* para las decisiones que ponen fin al procedimiento administrativo, no contempla requisito alguno de forma cuya pretermisión comprometa la validez del acto producido dentro del procedimiento administrativo común y principal. Al margen de la motivación, solo la pretermisión de aquellas formalidades que afecten el debido proceso, y de los principios propios de la función administrativa (artículos 29 y 209 de la Constitución Política) que han incidido en el sentido de la decisión, comprometen la validez del acto administrativo. Las restantes se reputan formalidades accidentales.

La motivación del acto administrativo cumple varias finalidades, unas de orden técnico, relacionadas con la preparación de los fundamentos de la decisión, y

³⁴ SANTOFIMIO GAMBOA. Jaime. *“Tratado de Derecho Administrativo”*, Tomo II, Universidad Externado de Colombia, pág. 154

³⁵ *Ibidem*

otras, con los requerimientos del control político y jurídico de sus antecedentes. Unas y otras permiten entender que la exigencia de motivación del acto administrativo particular, cuyos efectos vinculan en forma directa e inmediata a persona(s) determinada(s) o determinable(s) sea más estricta y rigurosa que la que demanda el acto administrativo general, cuyos efectos jurídicos son abstractos e impersonales.

Por esa razón, tratándose de actos administrativos de carácter general, salvo normativa específica y concreta, “es suficiente tener como motivación en ellos la indicación de sus fundamentos legales y de su objeto”, como lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación³⁶.

Por lo demás, la Sala encuentra que el citado acto cumple con los demás elementos formales de todo acto administrativo, tales como el encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias reguladas; la competencia o la referencia expresa de las conductas que se ejercen; el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición con una debida motivación; el acápite resolutivo y la firma de quien lo suscribe.

4.4.6. El acto desarrolla un decreto legislativo proferido en el marco de un estado excepción.

En lo que tiene que ver con la necesidad de que el acto haya sido expedido con fundamento o en desarrollo de decretos legislativos dictados durante el estado de excepción, esta colegiatura encuentra que este también se encuentra acreditado. En efecto, una vez revisada la parte motiva de la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020 se advierte que, además de basarse en las facultades ordinarias previstas para dicha entidad y en las normas del estatuto general de contratación pública contenidas tanto en la Ley 80 de 1993 como en la Ley 1150 de 2007, también lo hace con fundamento en el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, específicamente en lo dispuesto en el artículo 6º *ejusdem*, que dispone lo siguiente:

“(…) Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto³⁷, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años. La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Segunda - Subsección A, sentencia del 5 de julio de 2018 Rad. No.: 110010325000201000064 00 (0685-2010)

³⁷ El artículo 1º del citado decreto legislativo indica lo siguiente: «[...] Artículo 1. *Ámbito de aplicación.* El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades [...]».

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

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

Como puede apreciarse, sin dificultad, el acto general objeto de estudio fue proferido al amparo de un decreto legislativo propio del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica decretado por el presidente de la República y, además, constituye un desarrollo de sus preceptos.

Teniendo en consideración que se reúnen los presupuestos previstos en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 del CPACA para la procedencia del control inmediato de legalidad, se definirá el problema jurídico que deberá resolverse en este asunto.

4.5. Problema jurídico

Le corresponde a la Sala determinar si la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020 *"Por la cual se ordena la suspensión del plazo para liquidar los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía"* dictada por el Subdirector Administrativo y Financiero de esta entidad, se encuentra conforme -en sus aspectos formales y materiales-, con las normas superiores que le sirvieron de fundamento y con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

4.6. El alcance del control integral en el presente medio de control

La jurisprudencia de la Corporación ha precisado que el control integral que se efectúa en el marco del control inmediato de legalidad implica *"el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material (proporcionalidad y conexidad)³⁸ con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento"*³⁹. (Subraya fuera del texto original)

En ese orden, el **control integral** impone un control **formal y material**. El **control formal** implica que se *"deberá examinar si el acto administrativo general cumplió con las formalidades necesarias para su expedición, de cara y acorde al marco de las medidas de excepción (...) compuesto por tres (3) estadios de análisis -competencia, motivación y requisitos formales propiamente dichos"*⁴⁰. Por su lado,

³⁸ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 24 de septiembre de 2002, Rad. No. 2002-0697.

³⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. sentencia de 24 de mayo de 2016. Rad. No.11001-03-15-000-2015-02578-00(CA).

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Número 4. Sentencia de 18 de junio de 2020. Rad. No. 11001-03-15-000-2020-01201-00. En igual sentido: Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Número 10. Sentencia de 11 de mayo de 2020, Rad. No. 11001-03-15-000-2020-00944-00

en el **control material** “se escudriñará lo atinente a la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar el Estado de Excepción, y la proporcionalidad de sus disposiciones”⁴¹.

4.7. Control formal de la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020, expedida por el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Minas y Energía

4.7.1. Como se indicó en precedencia, el alcance de este control guarda relación con la verificación de la observancia del principio de legalidad, en lo atinente al acatamiento de las normas en que debería fundarse el acto; a la realidad y validez de los motivos que prestaron causa a las medidas que con él se adoptaron; y a la satisfacción de los fines que se propuso el ordenamiento con su expedición⁴².

No está de más señalar que la decisión que aquí se tome hace tránsito a cosa juzgada relativa en los términos del artículo 189 del CPACA, por lo que es posible que el acto objeto de control pueda ser nuevamente controvertido ante la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos que no sirvieron de fundamento al control automático, de manera tal que, a partir esas nuevas perspectivas, resulten contrarias a alguna disposición del ordenamiento jurídico.

4.7.2. Pues bien, el contenido de la resolución objeto de control permite apreciar, con claridad, el **objeto y los motivos** que llevaron a la administración a adoptar las medidas allí dispuestas. En efecto, en cuanto al **objeto** del acto administrativo, esto es, el asunto de que trata y sobre el cual recae la declaración, con su expedición se buscaba, de una parte, (i) suspender los plazos para liquidar los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía que sean objeto de liquidación de conformidad con el artículo 60º de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012, hasta el día siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y, de otra, (ii) establecer que, durante el término que dure la suspensión de términos y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones, no correrán los términos previstos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

En cuanto a los **motivos** que llevaron a la administración a expedir la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020, esto es, en lo que atañe al soporte fáctico y jurídico del sentido y alcance de la declaración o contenido del acto administrativo, se percibe que el Ministerio de Minas y Energía tuvo como sustento jurídico lo siguiente: (i) la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 y sus sucesivas prórrogas, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional; (ii) el Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional y por la cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica; (iii) el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público y, (iv) el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, por el cual se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica,

⁴¹ Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Número 10. Sentencia de 11 de mayo de 2020. Rad. No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

⁴² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2015-02578-00(CA), sentencia de 24 de mayo de 2016.

específicamente lo dispuesto en el artículo 6º *ejusdem*, que autoriza la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Como puede apreciarse, la sola mención del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológico en todo el territorial, es de suma importancia en la medida en que constituye el reconocimiento de que la expansión del contagio del Covid-19 y la crisis social y económica que ello originó, no pudo ser solucionada mediante el ejercicio de las potestades ordinarias con que cuentan las autoridades públicas. Así mismo, tal y como se expuso en el **numeral 4.4.6.** de esta providencia, el acto objeto de estudio fue proferido al amparo de un decreto legislativo propio de un estado de excepción decretado por el presidente de la República (Decreto 491 de 2020) y, además, constituye un claro desarrollo de sus preceptos. Con todo y lo anterior, las medidas adoptadas fueron condicionadas a la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, en el contexto de la crisis de salud derivada por la pandemia del Covid 19.

Por otro lado, se observa que el soporte fáctico que relacionó el Ministerio para la expedición de la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020, tiene que ver, de un lado, con el propósito de garantizar la primacía del interés general de funcionarios, contratistas y usuarios de la entidad, por lo que se hacía necesaria la suspensión de los términos para liquidación de los contratos celebrados por la entidad que fueran objeto de este trámite, hasta tanto se mantuvieran las condiciones de salubridad y de orden técnico surgidas como consecuencia de la pandemia del coronavirus y, de otro lado, garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos a su cargo.

Con fundamento en lo anterior, para la Sala resulta claro que, la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020, presenta el soporte fáctico y jurídico del sentido y alcance de su contenido, sin que se encuentre reproche alguno respecto de tal motivación. Además, no se advierte la omisión de requisito alguno para efectos de su expedición y el acto objeto de revisión cuenta con un epígrafe, número de identificación, fecha de expedición, la referencia expresa a las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas, la parte resolutive y la firma del servidor público que la suscribe.

4.7.3. Ahora bien, en lo atinente a la **competencia del Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Minas y Energía**, se debe acudir a la parte motiva de la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020, en la que se expresa que esta fue expedida en uso de las facultades que le fueron conferidas al citado funcionario en el artículo 12 de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y la Resolución de Delegación No. 4-0548 del 18 de junio de 2019.

En efecto, el artículo 12 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007⁴³, establece la facultad general que tienen los jefes y representantes legales de las entidades públicas para delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes. A su turno, la Resolución No. 4-0548 del 18 de

⁴³ “Artículo 12 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007. De la Delegación para Contratar. Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes (...)”

junio de 2019 “*Por la cual se delegan unas funciones*”⁴⁴, dictada por la Ministra de Minas y Energía, establece en el artículo 2º *ejusdem*, las funciones delegadas en materia de contratación en el Subdirector Administrativo y Financiero, de la siguiente manera:

“(…) Artículo 2º. (…) *Delegar en el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Minas y Energía las siguientes funciones:*

1. *Suscribir los contratos que celebre el Ministerio de Minas y Energía, sin consideración de su naturaleza o cuantía.*
2. *Suscribir los convenios que celebre el Ministerio de Minas y Energía, sin consideración de su naturaleza o cuantía.*
3. *Aprobar las garantías de todos los contratos y convenios que suscriba el Ministerio de Minas y Energía, sin importar su cuantía.*
4. *Expedir todos los actos administrativos relacionados con las desagregaciones del presupuesto y sus modificaciones.*
5. *Ordenar que se sitúen a los municipios productores, los recursos correspondientes al recaudo del impuesto del oro, plata y platino, de acuerdo con el recaudo efectuado por la Dirección de Crédito y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la distribución efectuada por la Agencia Nacional de Minería.*
6. *Ordenar mediante acto administrativo el pago de los recursos correspondientes a los excedentes de la contribución de solidaridad, girados por las empresas de los sectores eléctrico y de gas, según la distribución efectuada por el área técnica respectiva.*
7. *Ordenar mediante acto administrativo el pago de los recursos del presupuesto general de la nación a las empresas de energía y gas deficitarias, con el fin de cubrir subsidios por menores tarifas según la distribución efectuada por el área técnica respectiva.*
8. *Ordenar mediante acto administrativo el pago de los recursos del Fondo Especial de Energía Solar (FOES) según la distribución efectuada por el área técnica respectiva.*
9. *Ordenar el pago de viáticos y demás gastos inherentes a las comisiones del Ministro, Viceministros y demás funcionarios del Ministerio de Minas y Energía.*
10. *Expedir los actos administrativos relativos a las comisiones al exterior de los contratistas del Ministerio de Minas y Energía, previa autorización del Secretario General.*
11. *Reconocer y ordenar toda comisión de servicios al interior del país de los funcionarios y contratistas del Ministerio de Minas y Energía.*
12. *Representar al Ministerio en los actos, trámites administrativos y contratos que se refirieran a bienes inmuebles.*
13. *Celebrar el contrato de fiducia mercantil para el manejo, administración e inversión de los recursos presupuestales de la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG, conforme lo dispone el artículo 21 de la Ley 143 de 1994 o la norma que lo modifique o sustituya.*

⁴⁴ Consultada en la página web del Ministerio de Minas y Energía el día 10 de mayo de 2021, en el siguiente enlace: <https://www.minenergia.gov.co/documents/10180//23517//48289-res.+4+0548+del+18-6-192019-06-18-105020.pdf>

14. Proferir los actos administrativos que declaran deudas u obligaciones a favor del Ministerio de Minas y Energía, tal como lo dispone el artículo 99 de la Ley 1437 de 2011 o la norma que lo modifique o sustituya.

15. Reconocer y ordenar toda comisión de servicios al interior del país de los funcionarios y contratistas del Ministerio de Minas y Energía.

16. Ordenar el giro de recursos de las Cajas Menores pertenecientes al Ministerio de Minas y Energía.

17. Reconocer y ordenar el pago de todas las obligaciones a cargo del Ministerio, así como recibir el pago de las que existan a favor de la Entidad y a cargo de terceros. Una vez estas obligaciones sean pagadas, deberá expedir el respectivo paz y salvo cuando el deudor así lo requiera.

18. Autorizar y ordenar la baja de elementos devolutivos y de cualquier tipo de bienes, que de acuerdo con el instructivo para el manejo administrativo de los bienes de propiedad del Ministerio no se consideren necesarios para la Entidad.

19. Suscribir todos los actos y contratos que surjan en desarrollo de los procesos liquidatarios.

20. Ejercer como representante del Ministerio de Minas y Energía ante la Junta Administradora del Fondo de Becas y Apoyos Financieros, quien la presidirá.

21. Condonar los apoyos financieros concedidos con cargo a recursos del Fondo Especial de Becas y Apoyos Financieros del Ministerio de Minas y Energía, en los términos del artículo 14 del Decreto 483 de 1990 o la norma que lo modifique o sustituya.

22. Aprobar los presupuestos anuales de ingresos y gastos del Fondo Especial de Becas y Apoyos Financieros del Ministerio de Minas y Energía.

Parágrafo Primero.- Las facultades delegadas en cabeza del Subdirector Administrativo y Financiero se ejercerán bajo la dirección del Secretario General en los términos del artículo 17 del Decreto 381 de 2012 o las normas que lo modifiquen o sustituyan.

Parágrafo Segundo.- Las facultades de ordenación del gasto y suscripción de contratos y/o convenios conferidas en el presente artículo, comprenden la etapa precontractual, adjudicación, liquidación, terminación, modificación, adición, prórroga, aplicación de sanciones y todas las demás actuaciones inherentes a la actividad contractual, sin perjuicio de lo señalado en el Manual de Contratación del Ministerio de Minas y Energía (...)"

Nótese que, si bien el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Minas y Energía fue delegado para suscribir todos los actos y contratos que surjan en desarrollo de los procesos liquidatarios, lo cierto es que, tal como lo refirió el agente del Ministerio Público en su intervención, su competencia estaba limitada a tal actuación, es decir, únicamente a la suscripción de los actos y contratos derivados de la actuación administrativa que se adelante luego de la terminación normal o anormal del contrato estatal, por lo que no se vislumbra que este funcionario contara con la facultad para expedir actos administrativos de carácter general relacionados con tales funciones.

Además de lo anterior, la Sala considera que las funciones atribuidas al Subdirector Administrativo y Financiero de ordenación del gasto y suscripción de contratos y/o convenios comprendidas en la etapa precontractual, adjudicación, liquidación, terminación, modificación, adición, prórroga, aplicación de sanciones y todas las demás actuaciones inherentes a la actividad contractual, no le confirieron competencias ni atribuciones para expedir actos administrativos de carácter general relacionados con la ejecución o desarrollo de dichas funciones, como tampoco le otorgaron la atribución para regular los trámites y procedimientos administrativos internos del Ministerio de Minas y Energía, como lo es el de ordenar la suspensión del plazo previsto en el procedimiento administrativo contractual para liquidar los contratos suscritos por la entidad.

Así, resulta claro que a través de la Resolución No. 4-0548 del 18 de junio de 2019²², la Ministra de Minas y Energía le delegó al Subdirector Administrativo y Financiero de la entidad, la dirección y manejo de la actividad contractual desde la etapa precontractual hasta la liquidación del contrato; empero, no se advierte que en el marco de estas funciones delegadas, alguna de ellas tuviera vínculo o nexo material o funcional que le permitiera al citado funcionario definir -mucho menos suspender- los términos de las actuaciones administrativas relacionados con la gestión contractual, como tampoco se observa que tuviera esta facultad en las funciones ordinarias que le fueron asignadas en la Resolución No. 4-1077 del 25 de octubre de 2018 *“Por la cual se modifica y adopta el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales establecido para los empleos de la planta de personal del Ministerio de Minas y Energía”*⁴⁵.

Considera la Sala, en consecuencia, que la competencia para expedir el acto *sub-examine* no podía ser otro que el señor ministro de Minas y Energía. En efecto, recuérdese que, desde el punto de vista orgánico y funcional, el Ministerio de Minas y Energía es el organismo principal de la administración pública nacional, perteneciente a la rama ejecutiva del poder público, encargado de formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y biocombustibles. Por su lado, el artículo

⁴⁵ Consultada en la página web del Ministerio de Minas y Energía el día 10 de mayo de 2021, en el siguiente enlace: https://www.minenergia.gov.co/documents/10180/23517/48004-res_41077_251018.pdf

“(…) IV. DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES:

- 1. Asesorar a la Secretaría General en la adopción de políticas, objetivos y estrategias relacionadas con la administración de recursos físicos y financieros del Ministerio.*
- 2. Realizar funciones relacionadas con los asuntos financieros, de administración financiera, de los servicios administrativos y de contratación administrativa.*
- 3. Controlar la ejecución del presupuesto, expedir los certificados de disponibilidad presupuestal y demás trámites que le corresponda para el desarrollo de las funciones del Ministerio.*
- 4. Verificar y llevar la contabilidad general de acuerdo con las normas legales vigentes.*
- 5. Elaborar y presentar los estados financieros, declaraciones e informes requeridos por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional y la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contaduría General de la Nación, Contraloría General de la República y demás entidades, dependencias o autoridades que lo requieran.*
- 6. Elaborar los informes y estados financieros del Ministerio.*
- 7. Apoyar la gestión ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de las modificaciones presupuestales y del Plan Anual Mensualizado de Caja, PAC, que se requieran.*
- 8. Ejecutar y supervisar los procedimientos de adquisición, almacenamiento, custodia, mantenimiento y distribución de los bienes necesarios para el buen funcionamiento del Ministerio.*
- 9. Preparar en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación el Plan Anual de contratación para compra de bienes y servicios del Ministerio y hacer el seguimiento a la ejecución de conformidad con la normatividad aplicable.*
- 10. Ejecutar los procesos de contratación de bienes y servicios del Ministerio, así como de los contratos interadministrativos que se celebren.*
- 11. Dirigir, controlar y coordinar los servicios de registro, clasificación y tramitación de correspondencia del Ministerio (...)*

60 de la Ley 489 de 1998⁴⁶, dispone que la dirección del Ministerio le corresponde al ministro, en concordancia con lo establecido en el artículo 208 de la Constitución Política, que establece que los ministros son los jefes de la administración en su respectiva dependencia y les corresponde dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley⁴⁷.

No está de más señalar que, tal como lo adujo el Ministerio Público en su concepto, la facultad otorgada por el artículo 6º del Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, a todas las autoridades para suspender los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa hasta tanto permaneciera vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, no comporta que sea cualquier funcionario el que pueda ejercer esa atribución por más conveniente, urgente o necesaria que sea la medida a tomar.

En efecto, la gravedad de las circunstancias que justificaron la declaratoria de estado de excepción a raíz de la pandemia del Covid-19, requería la adopción de medidas urgentes, necesarias y proporcionales por parte de las autoridades administrativas con el fin de paliar la crisis y sus efectos desde el punto de vista sanitario y económico; no obstante, estas disposiciones debían ser dictadas por el funcionario competente, que, para el presente caso, correspondía al señor ministro de Minas y Energía, pues, tal como se expuso en precedencia, la suspensión de los plazos o términos para liquidar los contratos suscritos al interior de la entidad, resultaba ser una medida administrativa propia del ámbito de sus atribuciones y competencias.

4.7.4. De otro lado, esta colegiatura advierte que en los considerandos del acto sujeto a control se dijo que, de manera previa a su expedición, el Ministerio de Minas y Energía profirió la Resolución No. 410576 del 3 de abril de 2020 *“Por la cual se ordena la suspensión del plazo para liquidar los contratos de conformidad con el Decreto 491 de 2020”*, acto administrativo que fue suscrito por el Subdirector Administrativo y Financiero de la entidad y que, según pudo verificar la Sala en el SAMAI, tuvo control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación a través de la sentencia de fecha 16 de junio de 2020, encontrándola ajustada al ordenamiento jurídico vigente al momento de su expedición⁴⁸.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la competencia del Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Minas y Energía para expedir la Resolución No. 410576 del 3 de abril de 2020, esta providencia señaló que: *“Dicho acto si bien corresponde por regla general a un asunto de la competencia de la Ministra, por delegación autorizada por el artículo 12 de la Ley 80 de 1993, fue suscrito por el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio y tiene elementos suficientes que permiten su identificación, tales como el número, la fecha, la individualización de las facultades que permiten su expedición, la expresión del mecanismo de publicidad, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe”*.

⁴⁶ “Artículo 60. Dirección de los ministerios. La dirección de los ministerios corresponde al Ministro, quien la ejercerá con la inmediata colaboración del viceministro o viceministras”.

⁴⁷ “Artículo 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley (...)”

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala 12 Especial de Decisión. M.P. Dr. Ramiro Pazos Guerrero. Rad. No. 11001031500020200124200.

Como puede apreciarse, sin dificultad, si bien el citado acto administrativo fue dictado por el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Minas y Energía, decisión que fue declarada ajustada al ordenamiento jurídico por esta Corporación en sentencia de fecha 16 de junio de 2020, lo cierto es que en esta providencia no se efectuó un análisis del acto de delegación contenido en la Resolución No. 4-0548 del 18 de junio de 2019²² expedido por la ministra de Minas y Energía, estudio que, en criterio de esta colegiatura, era necesario para determinar la competencia del funcionario en la expedición del acto objeto de control, de manera tal que, en este aspecto, la Sala se apartará de las consideraciones y resultas del referido proceso.

Por último, la Sala destaca que, en el contexto de un Estado de Derecho, las competencias deben ser claras y explícitas y no pueden ser objeto de deducciones o inferencias, tal como lo ha referido la jurisprudencia de la Corporación al precisar que: *“(...) la competencia es la concreción o materialización del principio constitucional de legalidad (artículos 6, 121 y 122 de la Constitución Política). En esa medida, la competencia no puede ser presunta o inferida; por el contrario, tiene que ser expresa y taxativa. En otras palabras, no existen competencias implícitas (...)”*⁴⁹.

A su turno, la doctrina especializada ha indicado que, la *“competencia es la facultad o el poder jurídico que tiene una autoridad para ejercer determinar función”*⁵⁰; por tanto, la incompetencia o falta de competencia se materializa cuando la autoridad administrativa profiere un acto pese que a no tenía el poder legal para expedirlo, es decir, cuando la decisión se toma sin estar facultada legalmente para ello. En otras palabras, dicho reproche se configura cuando el acto es proferido por fuera de las competencias legales y constitucionales atribuidas al servidor público o la Corporación respectiva, esto es, por fuera de las atribuciones que el ordenamiento jurídico le ha otorgado.

Como consecuencia de lo expuesto en precedencia, la Sala procederá a declarar la nulidad de la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020 *“Por la cual se ordena la suspensión del plazo para liquidar los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía”*, dictada por el Subdirector Administrativo y Financiero de esta entidad.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 17, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020 *“Por la cual se ordena la suspensión del plazo para liquidar los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía”*, dictada por el Subdirector Administrativo y Financiero de la entidad, por las razones señaladas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Primera Especial de Decisión, sentencia del 7 de julio de 2020. Rad. No. 11001-03-15-000-2020-01210-00(CA).

⁵⁰ BERROCAL GUERRERO, Luís Enrique: *Manual del Acto Administrativo*, 7ª ed., Bogotá, Editorial Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2015.

COPÍESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Presidente de la Sala

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Consejero de Estado
Salvo voto

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Consejero de Estado
Salvo voto

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Consejero de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA DIECISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN

SALVAMENTO DE VOTO DEL CONSEJERO LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá D.C., cuatro (4) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-15-000-2021-00062-00(CA)

Actor: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

Demandado: RESOLUCIÓN 411218 DEL 24 DE DICIEMBRE DE 2020

Respetuosamente me aparto de la decisión mayoritaria proferida el 4 de junio de 2021, mediante la cual la Sala Diecisiete Especial de Decisión declaró la nulidad de la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020 *“Por la cual se ordena la suspensión del plazo para liquidar los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía”*, dictada por el Subdirector Administrativo y Financiero de la entidad. Las razones son las siguientes:

En mi condición de integrante de la Sala Doce Especial de Decisión suscribí la sentencia de 16 de junio de 2020⁵¹ mediante la cual dentro del control inmediato de legalidad se declaró que la Resolución 41076 del 3 de abril de 2020 *“Por la cual se ordena la suspensión del plazo para liquidar los contratos de conformidad con el Decreto 491 de 2020”*, proferida por el Subdirector Administrativo y

⁵¹ Radicación: 11001031500020200124200 M. P.: Ramiro Pazos Guerrero.

Financiero del Ministerio de Minas y Energía se ajustaba al ordenamiento jurídico.

El acto objeto de control dispuso:

“Artículo 1º: Suspender los plazos para liquidar todos los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía que sean objeto de liquidación de conformidad con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012, hasta el día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 2º: Durante el término que dure la suspensión de la presente resolución y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos previstos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y el término de caducidad del medio de control previsto en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.”.

La Sala, al abordar el estudio de la legalidad del acto, expuso las siguientes razones que me permito transcribir, *in extenso*, como garantía de transparencia:

En el caso objeto de estudio por parte de la Sala, se advierte que la Resolución n.º 410576 de 3 de abril de 2020, por medio de la cual se ordena la suspensión del plazo para liquidar todos los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía que sean objeto de liquidación, fue expedida por el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Minas y Energía quien invocó razones originadas en la declaratoria de “emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional” mediante Resolución n.º 385 del 12 de marzo de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social y a su vez en la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declaró por el Presidente de la República el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”.

*Precisado lo anterior, procede la Sala a analizar los **requisitos de forma** del acto para determinar si en este caso se cumplieron y hay lugar a realizar un examen de fondo de la resolución.*

En tal sentido, se observa que en el sub lite la Resolución n.º 410576 de 3 de abril de 2020, se encuentra suscrita por el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Minas y Energía, Camilo Enrique Álvarez Hernández.

Dicho acto si bien corresponde por regla general a un asunto de la competencia de la Ministra, por delegación autorizada por el artículo 12 de la Ley 80 de 1993, fue suscrito por el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio y tiene elementos suficientes que permiten su identificación, tales como el número, la fecha, la individualización de las facultades que permiten su expedición, la expresión del mecanismo de publicidad, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe.

Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma que deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

(...)

La Sala observa que la Ley 80 de 1993, con la modificación introducida por el Decreto 19 de 2012, impone la obligación de liquidar los contratos estatales de tracto sucesivo y los demás que lo requieran.

A su vez, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007⁵² consagró el plazo para realizar la liquidación del contrato estatal, de acuerdo a la modalidad de liquidación que sea acogida, en su orden:

- a. La liquidación de mutuo acuerdo en el término que convengan las partes y de no existir tal término, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato por cualquier causa.
- b. En los casos en que el contratista no se presente a la liquidación cuando previamente la entidad le haya notificado o convocado, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre el contenido de la liquidación, la entidad “tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes”, al vencimiento del plazo previsto para la liquidación bilateral.
- c. Una vez vencidos los plazos anteriores, la liquidación podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio del ejercicio de la acción contractual, en los términos de caducidad que resulten procedentes (artículo 164 del C.P.A.C.A.).

La Sala encuentra que la Ley 1150 de 2007 contempló los términos para adelantar el trámite de liquidación en los contratos estatales, necesario para verificar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las partes durante su ejecución.

Ahora bien, de acuerdo a la motivación expuesta en la Resolución objeto de control de legalidad, la suspensión en los términos previstos para la liquidación de los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía, resulta jurídicamente justificada y pertinente, de conformidad con lo previsto en el artículo 6º del Decreto 491 de 2020, según el cual, las autoridades administrativas, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Protección Social, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, suspensión que afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en meses o años.

Es preciso advertir que el procedimiento de liquidación, dependiendo de la modalidad adoptada por las partes del contrato, ostenta una naturaleza bilateral propia del negocio jurídico⁵³, cuando al trámite acuden de consuno los dos

⁵² “ARTÍCULO 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

“En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

“Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.

“Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.”

⁵³ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 26 de junio de 2015, Exp. 25387, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

extremos de la relación negocial, entre tanto, la liquidación realizada de manera unilateral por la entidad, sin participación del contratista, bien sea por la falta de acuerdo o por su inasistencia, tiene el carácter de acto administrativo, es decir, es el resultado del agotamiento de una actuación administrativa contractual.

Sin perjuicio de la naturaleza atribuida a los actos de liquidación, advertida en precedencia, la Sala concluye que el Decreto 491 de 2020, expedido en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020, a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorial nacional, autorizó a los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Protección Social con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19, hasta tanto permanezca vigente la referida emergencia sanitaria.

En consecuencia, la Resolución 410576 del 3 de abril de 2020 desarrolló los postulados del Decreto Legislativo 417 de 2020, al amparo de la autorización prevista por el artículo 6º del Decreto 491 de 2020, al suspender el término legal contemplado para la liquidación de los contratos estatales⁵⁴. A su vez, se evidencia que la suspensión de los términos legales se adoptó por razón del servicio y en consideración a la emergencia sanitaria declarada para impedir la propagación del COVID-19, en cumplimiento de la orden de distanciamiento social como medida preventiva para evitar el contagio, que impide el desplazamiento de los funcionarios de la entidad y de los contratistas para examinar “los documentos que hacen parte de los expedientes contractuales y aquellos expedidos en el marco de las actividades de supervisión y control durante la ejecución de los contratos, que reposan en el grupo de gestión contractual de la entidad, en medio físico”.

Así mismo, la Sala encuentra que la suspensión de los términos al interior del trámite de liquidación de los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía dentro del procedimiento de liquidación, procura la protección del derecho de defensa y el debido proceso de las partes e intervinientes, que pueden resultar afectados con el vencimiento de los plazos dispuestos para liquidar el contrato.

La Sala debe aclarar, que lo dispuesto en el numeral segundo de la Resolución objeto de control, al señalar que durante el término de suspensión previsto en el acto administrativo no correrá “el término de caducidad del medio de control previsto en el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011”, desarrolla igualmente el artículo 6º del Decreto 491 de 2020, cuando consagra que “durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia”. En consecuencia, se ajusta a la legalidad, sin perjuicio del examen de constitucionalidad que pueda haber al decreto aludido, al disponer la suspensión de los términos de caducidad”.

En la providencia de la cual me aparto, de manera muy respetuosa, la Sala Diecisiete Especial de Decisión ejerció el control inmediato de legalidad sobre la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020 “*Por la cual se ordena la suspensión del plazo para liquidar los contratos suscritos por el Ministerio de Minas y Energía*”, dictada por el Subdirector Administrativo y Financiero de la

⁵⁴ Procedimiento exigido para determinar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las partes por el Estatuto de Contratación Estatal (Ley 80 de 1993), que se desarrolla en la etapa posterior a la terminación y para los efectos del Decreto Legislativo 491; es una actuación administrativa contractual, sin perjuicio de la naturaleza que ostenta el acto mismo de liquidación, dependiendo de la forma en que las partes se pronuncien al realizar el balance (bilateral o unilateral).

entidad, acto administrativo de idéntico contenido material al de la Resolución No. 410576 de 2020 (03 abr 2020) “*Por la cual se ordena la suspensión del plazo para liquidar los contratos de conformidad con el Decreto 491 de 2020*”, dictada por el mismo funcionario, esto es, el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Minas y Energía.

En punto de la competencia para proferir el mencionado acto administrativo, la Sala Doce Especial de Decisión precisó que, si bien dicho acto “*corresponde por regla general a un asunto de la competencia de la Ministra*”, fue suscrito por “*delegación autorizada por el artículo 12 de la Ley 80 de 1993*”, por el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio. Esta decisión, como lo consideró la Sala, fue proferida dentro del marco del estado de excepción, de acuerdo con la facultad conferida por el Decreto Legislativo 491 de 2020, atendiendo la situación de anormalidad, como consecuencia de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorial nacional.

A su vez, en los considerandos del acto sujeto a control se dijo, como se precisó en la sentencia de la cual me aparto, que, de manera previa a su expedición, el Ministerio de Minas y Energía profirió la Resolución No. 410576 del 3 de abril de 2020 “*Por la cual se ordena la suspensión del plazo para liquidar los contratos de conformidad con el Decreto 491 de 2020*”.

En este orden de ideas, en aras de la coherencia en mis decisiones, debo salvar mi voto frente a la sentencia aprobada por la mayoría de la Sala Diecisiete Especial de Decisión, en cuanto la decisión se aparta de la postura expresada por la Sala Doce Especial de Decisión en la sentencia de fecha 16 de junio de 2020, que declaró ajustada al ordenamiento jurídico vigente la Resolución No. 410576 del 3 de abril de 2020.

Con estos argumentos sustentó mi salvamento de voto.

Fecha *ut supra*.

(Firmado electrónicamente)
LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Consejero

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”