



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil dos (2022)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación: 11001031500020220221300
Temas: Avoca conocimiento de control inmediato de legalidad de la Resolución N. 00758 del 19 de abril de 2022 «[p]or la cual se ordena el levantamiento de la suspensión de plazos para liquidar todos los contratos del Ministerio de Minas y Energía»

Decide el Despacho avocar el conocimiento de la Resolución No. 00758 del 19 de abril de 2022 expedida por el subdirector administrativo y financiero (E) del Ministerio de Minas y Energía «[p]or la cual se ordena el levantamiento de la suspensión de plazos para liquidar todos los contratos del Ministerio de Minas y Energía» con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad, establecido en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

1. Consideraciones

El 7 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud – OMS identificó el nuevo coronavirus¹ como Covid-19. Posteriormente, el 11 de marzo del mismo año, dicho ente declaró el brote como una pandemia,² en consideración a la velocidad de su propagación y la escala de transmisión.

¹ De conformidad con lo establecido por la Organización Mundial de la Salud, los coronavirus son «una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común hasta enfermedades más graves (...)».

² Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, pandemia es una «Enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región».



Radicado: 11001-03-15-000-2022-02213-00

En atención a lo anterior, mediante Resolución N.º 385 del 12 de marzo de 2020, emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, se adoptaron medidas preventivas de aislamiento y cuarentena para un grupo de personas, a partir de dicha fecha y hasta el 30 de mayo del presente año. Esta disposición fue, a su vez, modificada por la Resolución N.º 0000047 del 13 de marzo de 2020, en los numerales 2.4 y 2.6 del artículo 2.º.

Posteriormente, el presidente de la República en desarrollo del artículo 215 de la Constitución Política, expidió el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del decreto, con el fin de, primero, conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, evitando así la propagación del Covid-19 y, segundo, mitigar y prevenir el impacto negativo en la economía del país.

El subdirector administrativo y financiero (E) del Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución No. 00758 del 19 de abril de 2022 «[p]or la cual se ordena el levantamiento de la suspensión de plazos para liquidar todos los contratos del Ministerio de Minas y Energía» en uso de las facultades legales y en especial las dispuestas en el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 del 2020, en concordancia con el numeral 27 del inciso segundo del artículo 2 de la Resolución 40548 del 18 de junio de 2019, adicionado por el artículo 3 de la Resolución 40071 del 21 de febrero del 2022 del Ministerio de Minas y Energía, y

Algunas motivaciones del citado acto administrativo son del siguiente contenido:

Que mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional. Emergencia sanitaria que fue prorrogada mediante las Resoluciones 844, 1462, 2230 del 2020, 222, 738, 1315 y 1913 del 2021 y 304 del 2022, hasta el 30 de abril de 2022.

Que el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en



Radicado: 11001-03-15-000-2022-02213-00

la Ley 137 de 1994 expidió el Decreto Legislativo 417 del 2020 por el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Que a través del Decreto Legislativo 491 de 2020, el Presidente de la República adoptó medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y en el artículo 6 facultó a las autoridades administrativas para suspender los términos de las actuaciones administrativas, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia.

Que de conformidad con lo anterior, mediante la Resolución 410576 del 03 de abril de 2020 el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Minas y Energía ordenó la suspensión de 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 Ley 19 de 2012, hasta el día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que mediante la Resolución 410904 del 16 de octubre del 2020, el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Minas y Energía, ordenó levantar a partir del primero (01) de noviembre de 2020 la medida de suspensión de términos ordenada mediante la Resolución 410576 del 03 de abril de 2020, teniendo en cuenta que esta Cartera en cumplimiento de la Directiva Presidencial No. 07 del 27 de agosto de 2020 y las normas aplicables, adoptó un plan de bioseguridad para garantizar la prestación del servicio y preservar la vida y la salud, lo que evidenciaba la superación de las circunstancias que motivaron la suspensión de los plazos.

Que posteriormente, mediante Resolución No. 411218 del 24 de diciembre de 2020, el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Minas y Energía determinó, nuevamente, suspender los plazos para liquidar todos los contratos suscritos por la entidad, que sean objeto de liquidación de conformidad con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto Ley 19 de 2012, hasta el día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que frente a la anterior resolución, el 4 de junio de 2021 el honorable Consejo de Estado profirió la sentencia de control de legalidad No. 11001-03-15-000-2021-00062-00, declarando la nulidad del acto administrativo, señalando: *“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*



Radicado: 11001-03-15-000-2022-02213-00

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 expedición”

Que el Ministerio de Minas y Energía mediante las comunicaciones de radicado MME No. 2-2021- 016288 del 20 de agosto de 2021 y 2-2022-002071 del 10 de febrero de 2022 solicitó al honorable Consejo de Estado la adición de la referida sentencia, lo anterior, frente a los efectos de modulación de la nulidad declarada.

Que mediante auto del 18 de febrero de 2022, notificado al Ministerio de Minas y Energía el 10 de marzo de 2022, el honorable Consejo de Estado aclaró la sentencia en mención de la siguiente manera: *"(...) en el sentido de indicar que la declaración de nulidad de la Resolución No. 411218 de 24 de diciembre de 2020, por medio de la cual el Ministerio de Minas y Energía ordenó la suspensión del plazo para liquidar los contratos, producirá efectos a partir de la ejecutoria de dicha providencia",* es decir, a partir del día de 11 de marzo de 2022.

Que mediante el artículo 3 de la Resolución 40071 del 21 de febrero del 2022 se adicionó el numeral 27 al inciso segundo del artículo 2 de la Resolución 4 0548 del 18 de junio de 2019 de este Ministerio, a fin de delegar en el Subdirector Administrativo y Financiero la función de expedir *"actos administrativos de carácter general relacionados con la dirección y manejo de la actividad contractual desde la etapa precontractual hasta la liquidación del contrato, incluidas las suspensiones de términos y sus reanudaciones, cuando se requiera"*.

Que el Subdirector Administrativo y Financiero (E) del Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución 00473 del 10 de marzo de 2022, por medio del cual ordenó la suspensión de 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 Ley 19 de 2012, hasta el día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Lo anterior, teniendo en cuenta que el Ministerio de Salud y Protección Social prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 30 de abril de 2022 en atención a que la variante ómicron continuaba representando un desafío a nivel mundial debido a su alta transmisibilidad, aumentando rápidamente los casos de personas contagiadas con COVID19, por lo que persistían las circunstancias que dieron lugar a la suspensión de plazos para liquidar los referidos contratos.

Que el Ministerio de Minas y Energía, con corte al 12 de abril de 2022 cuenta con un 57,98% de personas con esquema de vacunación completo incluyendo la dosis de refuerzo, 32,49% cuenta con la segunda dosis y está a la espera de la dosis de refuerzo, 5,74% cuenta con la primera dosis y un 1,26% de personal no se encuentra vacunado. Adicionalmente, como consecuencia de los avances en el Plan Nacional de Vacunación, los casos de contagio han disminuido considerablemente, por lo cual, junto al plan de bioseguridad que busca garantizar la prestación del servicio y, ante todo, preservar la vida y la salud, se puede realizar con menor riesgo la consulta los expedientes contractuales, y los documentos que se expiden en el marco de las actividades de supervisión y que reposan físicamente en el Grupo de Gestión Contractual y en las dependencias de la Entidad. Motivos por los cuales este Despacho considera pertinente no continuar con la suspensión de los plazos ordenada mediante la Resolución 00473 del 10 de marzo de 2022 y por tanto,



Radicado: 11001-03-15-000-2022-02213-00

proceder a partir del veintidós (22) de abril de 2022, con el trámite de liquidaciones, con el fin de liberar los saldos, procurar los pagos y garantizar el cumplimiento de las obligaciones poscontractuales.

Ahora bien, en atención a lo dispuesto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,³ resulta procedente que la Resolución No. 00758 del 19 de abril de 2022 expedida por el subdirector administrativo y financiero (E) del Ministerio de Minas y energía «[p]or la cual se ordena el levantamiento de la suspensión de plazos para liquidar todos los contratos del Ministerio de Minas y Energía» sea susceptible de ser examinada por la vía del control inmediato de legalidad, dado que invoca para su expedición los Decretos Legislativos 467 y 662 de 2020.

En ese orden de ideas, se avocará el conocimiento de la resolución mencionada, emitida por el subdirector administrativo y financiero (E) del Ministerio de Minas y Energía teniendo en cuenta el trámite pertinente establecido en el CPACA,⁴ con el fin de ejercer el control inmediato de su legalidad; se solicitarán las pruebas que se estimen conducentes; y se invitará a las organizaciones públicas y privadas y a expertos en la materia relacionada con este asunto, para que presenten su concepto sobre la legalidad de dicho acto.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE:

Primero. Avocar conocimiento, en única instancia, de la Resolución No. 00758 del 19 de abril de 2022 expedida por el subdirector administrativo y financiero (E) del Ministerio de Minas y Energía «[p]or la cual se ordena el levantamiento de la

³ «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 (...)».

⁴ Notificaciones y publicaciones pertinentes a través de la Secretaría General de esta Corporación.



Radicado: 11001-03-15-000-2022-02213-00

suspensión de plazos para liquidar todos los contratos del Ministerio de Minas y Energía» de conformidad con lo establecido en el artículo 136 del CPACA.

Segundo. Notificar personalmente o a través de correo electrónico, al ministro de Minas y Energía de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

Tercero. Notificar personalmente o a través de correo electrónico, al Ministerio Público, de conformidad con lo consagrado en los artículos 171 y 185 del CPACA.

Cuarto. Correr traslado al Ministerio de Minas y Energía para que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, conforme lo indica el artículo 185 del CPACA, se pronuncie por escrito sobre la legalidad de la Resolución No. 00758 del 19 de abril de 2022 expedida por el subdirector administrativo y financiero (E) del Ministerio de Minas y Energía «[p]or la cual se ordena el levantamiento de la suspensión de plazos para liquidar todos los contratos del Ministerio de Minas y Energía».

Quinto. Ordenar al Ministerio de Minas y Energía, remitir todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en este proceso; y aportar los antecedentes administrativos de la referida resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 175 del CPACA, so pena de las sanciones establecidas en dicha norma.

Sexto. Fijar un aviso en la página Web del Consejo de Estado sobre la existencia del presente 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 en mención.

Séptimo. Ordenar al ministro de Minas y Energía publicar esta providencia en la página Web oficial de la entidad para efectos de que los interesados tengan conocimiento de la iniciación del presente proceso. La Secretaría General del Consejo de Estado requerirá a dicha entidad para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.



Radicado: 11001-03-15-000-2022-02213-00

Octavo. Invitar a las Universidades Rosario, Nacional, Libre, Javeriana y Externado, para que, si lo consideran pertinente, dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, se pronuncien sobre la legalidad de la Resolución No. 00758 del 19 de abril de 2022 expedida por el subdirector administrativo y financiero (E) del Ministerio de Minas y Energía «[p]or la cual se ordena el levantamiento de la suspensión de plazos para liquidar todos los contratos del Ministerio de Minas y Energía».

Para tales efectos, la Secretaría General de la Corporación les enviará a los antes mencionados, a través de los correos institucionales que aparecen en sus Páginas Web, copia de esta providencia.

Noveno. Expirado el término de publicación del aviso o una vez vencido el término probatorio, por secretaría general, se correrá traslado al Ministerio Público de que habla el numeral 5.º del artículo 185 del CPACA.

Décimo. Las comunicaciones, oficios, memoriales, conceptos, pruebas documentales y demás, se recibirán en los siguientes correos electrónicos: notifrsuarez@consejoestado.ramajudicial.gov.co y secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

MECG