

RESOLUCIÓN 40101 DEL 19 DE MARZO DE 2020 - Nulidad parcial

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Competencia / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Actos sobre los cuales recae / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Requisitos

La Ley 1437 de 2011 asigna competencia al Consejo de Estado para conocer del control inmediato de legalidad de los actos administrativos dictados por las autoridades nacionales en desarrollo de los decretos legislativos dictados con ocasión de los estados de excepción. (...) La referida norma debe ser analizada en forma conjunta con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, para efectos de determinar que las normas sujetas a este control automático son aquellas (i) de carácter general, (ii) dictadas en ejercicio de función administrativa y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 / LEY 137 DE 1994 - ARTÍCULO 20

RESOLUCIÓN 40101 DEL 19 DE MARZO DE 2020 / ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL QUE DESARROLLA DECRETOS LEGISLATIVOS / ACTO EXPEDIDO EN EJERCICIO DE FUNCIÓN ADMINISTRATIVA / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Procedente por cumplimiento de requisitos

Para la Sala la resolución que se controla es (i) general, en tanto regula en abstracto una materia, correspondiente a los términos y procedimientos en las actuaciones administrativas de la jurisdicción coactiva que se adelantan ante el Ministerio de Minas y Energía, (ii) fue expedida en ejercicio de función administrativa, en tanto fueron dictadas invocando la competencia asignada en el numeral 11 del artículo 17 del Decreto 381 de 2002, que faculta al secretario general del ministerio para expedir los actos encaminados a permitir el normal funcionamiento de la entidad y con la finalidad de regular los procedimientos relacionados con la jurisdicción coactiva que se surten ante esta. Y el acto objeto de control (iii) se dictó en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020 del 17 de marzo de 2020, por cuanto fue tenido en cuenta como fundamento de la Resolución 40101 del 19 de marzo de 2020, tal como lo advierte el Ministerio de Minas y Energía en su intervención. Además, se entiende dictado en desarrollo del estado de emergencia, por cuanto la Resolución 40101 se emitió dos días después de que entrara en vigencia el referido Decreto Legislativo.

FUENTE FORMAL: DECRETO 381 DE 2002 - ARTÍCULO 17 NUMERAL 11 / DECRETO LEGISLATIVO 417 DE 2020

RESOLUCIÓN 40101 DEL 19 DE MARZO DE 2020 - Ordenó ilegalmente la suspensión de términos en las actuaciones administrativas a cargo del Ministerio de Minas y Energía / RESERVA DE LEY

[A]ntes de que el gobierno dictara alguna medida legislativa en tal sentido, el Ministerio de Minas y Energía dispuso, mediante el acto que se controla, la suspensión de términos en las actuaciones administrativas a su cargo, decisión que la Sala encuentra ilegal en tanto afectó materias del resorte exclusivo del legislador y que, efectivamente, están reguladas por leyes que no había sido modificadas o suspendidas por el Gobierno en ejercicio de sus potestades legislativas excepcionales

DERECHOS FUNDAMENTALES / PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES / RESERVA DE LEY ESTATUTARIA / DERECHO DE

PETICIÓN / TÉRMINO DE RESPUESTA DEL DERECHO DE PETICIÓN / ALCANCE DE LA SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL / INEXEQUIBILIDAD DE LA LEY / NORMATIVIDAD DEL DERECHO DE PETICIÓN / LEY ESTATUTARIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

[D]e conformidad con el artículo 152 Superior, los derechos fundamentales de las personas y los procedimientos para su protección son asuntos de reserva legal estatutaria. El derecho de petición y la oportunidad para resolverlo hace parte de aquellos que solo el legislador puede reglamentar y ello incluye el término para resolver las peticiones con que se promueven las actuaciones administrativas. Con fundamento en dicha reserva legal estatutaria, la Corte Constitucional en sentencia C-811 de 2011 declaró inexecutable las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que regularon el ejercicio del derecho de petición y los términos con que cuentan las autoridades para resolver las actuaciones administrativas, al considerar que sus elementos estructurales solo pueden regularse mediante las leyes previstas en el artículo 152 de la Constitución. **NOTA DE RELATORÍA:** Al respecto, consultar sentencia de la Corte Constitucional de 01 de noviembre de 2011, Exp. C-811, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 152

COBRO COACTIVO / PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO COACTIVO / APLICACIÓN DEL ESTATUTO TRIBUTARIO / REMISIÓN DE LA NORMA / NORMATIVIDAD DE LAS MEDIDAS CAUTELARES / APLICACIÓN DEL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO / SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO LEGAL - No es una facultad de la administración

[E]n lo relacionado a los procedimientos de jurisdicción coactiva adelantados por las autoridades administrativas, la Ley 1066 de 2006 dispone que estos han de regirse por los procedimientos descritos en el Estatuto Tributario. (...) Así, a partir del artículo 831 del Estatuto Tributario se encuentran regulados, con rango de ley, los procedimientos y términos aplicables a los trámites de jurisdicción coactiva, cuya naturaleza es de índole administrativa y no jurisdiccional. Tratándose de ese procedimiento de cobro, el Estatuto Tributario solo remite al Código General del Proceso en puntuales asuntos relativos a medidas cautelares y designación de auxiliares de justicia, pero no faculta a la administración para suspender los términos de ley ni remite a las normas sobre suspensión de términos del procedimiento civil.

FUENTE FORMAL: LEY 1066 DE 2006 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 831 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO

RESOLUCIÓN 40101 DEL 19 DE MARZO DE 2020 - Otorga potestad indebida para suspender la aplicación de normas de rango legal / RESERVA DE LEY ESTATUTARIA / LEY ESTATUTARIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES / SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO LEGAL - Competencia propia del legislador ordinario o del legislador especial durante estados de excepción

La Sala verifica que el acto que se controla se arroga de manera indebida la potestad para suspender la aplicación de normas de rango legal, algunas de las cuales desarrollan y regulan un elemento esencial del derecho fundamental de petición consistente en la oportunidad para resolver, en tanto suspendieron los términos de toda actuación administrativa, lo que incluye aquellas tendientes a la decisión de las peticiones en interés particular. Sin duda, dichas competencias son

propias del legislador ordinario o del legislador especial durante el estado de excepción en aplicación del artículo 215 Superior, mas no de las autoridades administrativas cuya competencia se restringe, en estas contingencias, al desarrollo de las normas con rango legal y bajo los estrictos términos de estas.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 215

DECLARACIÓN DE ESTADO DE EXCEPCIÓN - Permite la suspensión de términos de las actuaciones administrativas / RESOLUCIÓN 40101 DEL 19 DE MARZO DE 2020 - Dictada antes de se dispusiera la mencionada habilitación legal

Aunque el Gobierno había anunciado en el Decreto 417 de 2020 que la suspensión de términos de las actuaciones administrativas sería una de las medidas a adoptar durante la emergencia, dicha reforma no se había dispuesto mediante Decreto Legislativo cuando el Ministerio dictó la resolución que se controla. (...) Sin embargo, sin que el control sobre la legalidad de esa habilitación de competencia para suspender términos corresponda a esta Corporación, basta con señalar que el acto que aquí se controlan fueron dictados antes de se dispusiera la mencionada habilitación legal y, por tanto, no encuentran fundamento en ella. La validez de la Resolución 40101 de 2020 del Ministerio de Minas y Energía solo puede analizarse de cara al ordenamiento jurídico vigente y aplicable al momento de su expedición, de donde surge palmario que para el 19 marzo de 2020, cuando fuera expedida, el Secretario General del Ministerio carecía de competencia alguna para suspender o inaplicar términos creados y regulados por normas de rango legal. Como se advirtió en precedencia, el trámite y términos de las actuaciones administrativas está previsto en normas especiales que no habilitan a la administración para disponer su suspensión.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEGISLATIVO 417 DE 2020

RESOLUCIÓN 40101 DEL 19 DE MARZO DE 2020 - Se declara nulidad de su artículo primero / NULIDAD PARCIAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO / EFECTOS DE LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO / APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA / EFECTOS DE LA SENTENCIA DE NULIDAD - No son retroactivos

Bajo dicha perspectiva se anulará el artículo primero y su párrafo de la Resolución No. 40101 de marzo de 2020, relativo a la suspensión de términos en actuaciones administrativas y en procedimientos de jurisdicción coactiva. Con todo, debe precisarse que, durante su vigencia, la disposición que se anula surtió efecto y, por ende, la situación jurídica que se consolidó bajo su amparo no pueden verse afectada con la presente decisión. Así las cosas, es preciso clarificar, con respecto a los términos con que contaban los administrados para adelantar actuaciones o presentar recursos ante el Ministerio, que estos no pueden verse afectados con la presente decisión por cuanto, amparados en la confianza legítima, tuvieron la convicción de que los términos estaban suspendidos desde el momento en que dicha entidad así lo dispuso, lo que equivale a señalar que los efectos de esta decisión no son retroactivos.

RESOLUCIÓN 40101 DEL 19 DE MARZO DE 2020 - El párrafo del artículo primero se encuentra ajustado a la ley

La norma que se revisa también reguló la posibilidad de desarrollar trabajo en casa por parte del personal de la entidad, para lo cual el párrafo del artículo

primero de la Resolución No. 40101 dispuso que los funcionarios del Grupo de Jurisdicción Coactiva seguirán laborando desde sus hogares. Para la Sala, este párrafo resulta ajustado al Decreto Legislativo 417 de 2020, pues, aunque fueron dictadas antes de que se dispusiera el aislamiento preventivo obligatorio, aquel ya preveía como principio la necesidad de implementar un distanciamiento social, por lo que su desarrollo mediante normas tendientes a garantizarlo estuvo ajustada a la ley en tanto no contrarió disposiciones legales vigentes al momento de su expedición.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEGISLATIVO 417 DE 2020

RESOLUCIÓN 40101 DEL 19 DE MARZO DE 2020 - Los artículos segundo y tercero se encuentran ajustados a la ley

Los artículos segundo y tercero corresponden a la vigencia y publicación de la resolución y a la improcedencia de recursos, artículos frente a los cuales no se avizora reparo de ilegalidad.

NOTA DE RELATORÍA: El presente fallo cuenta con salvamento de voto de los honorables consejeros Julio Roberto Piza Rodríguez y Oswaldo Giraldo López.

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 40101 DEL 19 DE MARZO DE 2020 - ARTÍCULO 1 (Anulado parcialmente)

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA DOCE ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00956-00(CA)

Actor: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

Demandado: RESOLUCIÓN 40101 DEL 19 DE MARZO DE 2020

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Se pronuncia la Sala sobre la legalidad de la Resolución 40101 del 19 de marzo de 2020, por medio del cual, el Ministerio de Minas y Energía suspendió los términos en los procedimientos y actuaciones administrativas a su cargo y dictó otras disposiciones.

I. ANTECEDENTES

1. Normas sometidas a control jurisdiccional

1.1. Resolución 40101 del 19 de marzo de 2020

El Ministerio de Minas y Energía remitió a esta Corporación, para su control automático, la Resolución 40101 del 19 de marzo de 2020, *"Por la cual se suspenden términos en la Jurisdicción Coactiva por el Ministerio de Minas y Energía con ocasión del COVID-19 y el compromiso del Gobierno Nacional de mitigar su propagación"*, en el que dispuso:

Que, en el despacho de jurisdicción coactiva se siguen actuaciones propias del proceso administrativo de cobro coactivo, a favor de la Nación-Ministerio de Minas y Energía, y en contra de quienes le adeudan dinero es por diferentes conceptos.

Que, el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS), declaró que el Coronavirus Covid-19, pasó de ser una epidemia a ser una pandemia con graves efectos en la salud de los contagiados, y con severos efectos en los sistemas de salud y la economía en general.

Que, el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, mediante Decreto 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, en procura de minimizar los efectos negativos en la salud de la población, ante el Covid 19.

Que el Gobierno Nacional decidió establecer medidas temporales y excepcionales de carácter preventivo en esta fase de contención del COVID-19, tales como, aducción de horarios flexibles, autorización de teletrabajo, realización de reuniones virtuales, con el fin de minimizar la concentración de varias personas en espacios reducidos de trabajo, y evitar el riesgo de contagio de enfermedades respiratorias, y COVID-19 por contacto cercano.

Que, en el grupo de jurisdicción coactiva debe atenderse actuaciones sujetas a términos, como es, el de librar mandamiento de pago, resolver excepciones, ordenar seguir adelante con la ejecución contra los deudores, resuelve recurso, entre otros.

Que, a diferencia de otros trámites y procedimientos del Ministerio de Minas y Energía, donde los documentos pueden ser consultados por los funcionarios virtualmente, y no son necesarios expedientes copiosos en folios y con títulos ejecutivos originales, los expedientes de la jurisdicción coactiva están solamente en físico para lo cual es indispensable la consulta in-situ del expediente.

Qué, un porcentaje considerable de los servidores del grupo coactivo, además de lo anterior, hacen parte de grupos poblaciones que por su edad pueden ser más vulnerables ante el virus; y que es compromiso del Secretario General tomar medidas para proteger en todo momento la

integridad en salud de los servidores del ministerio, así como la ciudadanía con la que se relaciona en el marco de sus funciones en las instalaciones.

Que, para garantizar los distintos derechos que le asisten a la ciudadanía en general, y de manera particular, el debido proceso, el derecho a la defensa, y el acceso a la administración de justicia, entre otros, es necesario adoptar medidas en procura de ello, por lo que, se ordenará la suspensión de los términos en cada uno de los casos, a partir del diecinueve (19) y hasta el 31 de marzo de 2020; que se podrán prorrogar según la evolución de la pandemia.

Que conforme al numeral 11 del artículo 17 del decreto tres 81 del 2012, le corresponde a la Secretaría general: “11. Coordinar las funciones relacionadas con la gestión de la reducción coactiva.”; conforme a lo expuesto, se dispone a continuar con la proyección de las actuaciones administrativas propias de los procedimientos contigo que no constituya en términos dentro de las mismas, así como también, continuar con las demás funciones propias del grupo de jurisdicción coactiva.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Suspender los términos de todas las actuaciones administrativas a que se ha hecho mención en la parte motiva del presente acto administrativo, a partir del día diecinueve (19) y hasta el treinta y uno (31) de marzo de 2020.

PARÁGRAFO: Los funcionarios del Grupo de Jurisdicción Coactiva seguirán laborando desde sus hogares en las demás labores que les correspondan.

ARTÍCULO SEGUNDO: Publicar el presente Acto Administrativo en el Diario Oficial, en la página web del Ministerio de Minas y Energía, en la cartelera del despacho, como en el lugar de acceso a la Sede Principal del Ministerio de Minas y Energía, y de su Archivo General.

ARTÍCULO TERCERO: Contra la presente resolución, no procede recurso alguno.

2. Intervenciones

El Ministerio de Minas y Energía, el 18 de mayo de 2020, solicitó que se declare ajustada a la ley la Resolución 40101 de marzo de 2020.

En cuanto al fondo del asunto, consideró que jurídicamente la suspensión se fundamentó en dos argumentos: uno sustancial, para proteger el derecho a la vida y a la integridad de la salud pública de la ciudadanía, en general, y, en particular de los servidores públicos, deudores, apoderados o representantes legales, intervinientes en los procesos administrativos de jurisdicción coactiva; y otro de

naturaleza procesal para garantizar los derechos de la ciudadanía en general y de manera particular el debido proceso, el derecho de defensa, y el acceso a la administración de justicia, entre otros.

Igualmente, señaló que se tuvo en cuenta para efectos de proferir el acto administrativo objeto de control, las siguientes normas: i) la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 proferida por el Ministerio de Salud, por medio de la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional; ii) los acuerdos PCSJA20 - 11517 y PCSJ A20 11518 por medio de los cuales el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales en todo el país; iii) El Decreto 090 del 19 de marzo de 2020, por medio del cual la alcaldía de Bogotá limitó totalmente la libre circulación de vehículos y personas en todo el distrito capital; iv) la Resolución 133 del 19 de marzo de 2020 por medio de la cual la Procuraduría General de la Nación suspendió la atención presencial al público; y iv) el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario

El Ministerio Público, por su parte, en su concepto del 2 de junio de 2020 concluyó que en el presente caso no se cumplieron a cabalidad los presupuestos necesarios para la procedibilidad del control inmediato de legalidad, en particular el correspondiente al que refiere a que el acto objeto de control "*tenga como propósito desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los Estados de Excepción*", lo cual hace inviable revisar la legalidad de la Resolución 40101 del 19 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Minas y Energía.

No se presentaron otras intervenciones.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Ley 1437 de 2011 asigna competencia al Consejo de Estado para conocer del control inmediato de legalidad de los actos administrativos dictados por las autoridades nacionales en desarrollo de los decretos legislativos dictados con ocasión de los estados de excepción:

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.

La referida norma debe ser analizada en forma conjunta con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, para efectos de determinar que las normas sujetas a este control automático son aquellas (i) de carácter general, (ii) dictadas en ejercicio de función administrativa y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción. Así lo prevé:

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.

Para la Sala la resolución que se controla es (i) general, en tanto regula en abstracto una materia, correspondiente a los términos y procedimientos en las actuaciones administrativas de la jurisdicción coactiva que se adelantan ante el Ministerio de Minas y Energía, (ii) fue expedida en ejercicio de función administrativa, en tanto fueron dictadas invocando la competencia asignada en el numeral 11 del artículo 17 del Decreto 381 de 2002, que faculta al secretario general del ministerio para expedir los actos encaminados a permitir el normal

funcionamiento de la entidad y con la finalidad de regular los procedimientos relacionados con la jurisdicción coactiva que se surten ante esta.

Y el acto objeto de control (iii) se dictó en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020 del 17 de marzo de 2020, por cuanto fue tenido en cuenta como fundamento de la Resolución 40101 del 19 de marzo de 2020, tal como lo advierte el Ministerio de Minas y Energía en su intervención. Además, se entiende dictado en desarrollo del estado de emergencia, por cuanto la Resolución 40101 se emitió dos días después de que entrara en vigencia el referido Decreto Legislativo. En efecto el acto enjuiciado señaló:

Qué, el Gobierno Nacional decidió establecer medidas temporales y excepcionales de carácter preventivo en esta fase de contención del COVID-19, tales como, aducción de horarios flexibles, autorización de teletrabajo, realización de reuniones virtuales, con el fin de minimizar la concentración de varias personas en espacios reducidos de trabajo, y evitar el riesgo de contagio de enfermedades respiratorias, y COVID-19 por contacto cercano.

También se verifica que el Ministerio de Minas y Energía es un ente del orden nacional que pertenece al sector central en los términos del artículo 38 de la Ley 489 de 1997.

Finalmente, conforme al reglamento interno de la Corporación, las Salas Especiales de Decisión están facultadas para asumir este tipo de asuntos asignados al pleno de la Corporación, según lo decidido en sesión del 1 de abril de 2020.

2. Análisis de legalidad

El análisis sobre la legalidad de las diferentes medidas adoptadas por el Ministerio de Minas y Energía mediante el acto que se controlan impone deslindar las diferentes temáticas abordadas por estos. La medida principal dispuesta en dicho acto general correspondió a la decisión de suspender los términos en las actuaciones administrativas que se surten ante dicha entidad, aspecto de que se ocupará la Sala en primer lugar. Seguidamente, se analizará la legalidad de las disposiciones sobre trabajo remoto durante la emergencia.

2.1. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas

Mediante el Decreto 417 de 17 de marzo 2020, el Presidente de la República, con fundamento en el artículo 215 Superior, declaró el estado de emergencia económica, ecológica y social por un término de 30 días calendario. La declaratoria de emergencia obedeció a la necesidad de hacer frente en el país a los efectos de la pandemia del virus COVID-19.

La parte resolutive del Decreto se limita a la declaratoria del estado de excepción y a señalar que se emitirán los decretos legislativos que desarrollen las medidas anunciadas en la parte considerativa¹. Las consideraciones del decreto hacen referencia a las recomendaciones de la OMS en materia de aislamiento y distanciamiento social, de acuerdo con las cuales se avizora la necesidad de suspender términos en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales para limitar los escenarios de propagación del virus. Así lo señaló:

Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos. Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia.

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

¹ Decreto 417 de 2020. “Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas acabo”.

usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Que con igual 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 que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicios público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

Sin embargo, antes de que el gobierno dictara alguna medida legislativa en tal sentido, el Ministerio de Minas y Energía dispuso, mediante el acto que se controla, la suspensión de términos en las actuaciones administrativas a su cargo, decisión que la Sala encuentra ilegal en tanto afectó materias del resorte exclusivo del legislador y que, efectivamente, están reguladas por leyes que no había sido modificadas o suspendidas por el Gobierno en ejercicio de sus potestades legislativas excepcionales, tal como pasa a explicarse:

La decisión de la actuación administrativa iniciada a petición de parte y, en especial, la oportunidad para resolverla, hacen parte del núcleo esencial del derecho fundamental de petición y están reguladas en forma genérica en la Ley 1755 de 2015 que prevé los términos en que deben atenderse las peticiones de los ciudadanos, salvo norma legal expresa que autorice uno distinto. Nótese cómo la ley no asignó competencia a las autoridades administrativas para suspender dichos términos y solo excepcionalmente autorizó desconocerlos previa información al peticionario las razones y, en todo caso, sin superar el doble del tiempo legalmente previsto:

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. 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 (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. 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 la ley 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.

Ahora, de conformidad con el artículo 152 Superior, los derechos fundamentales de las personas y los procedimientos para su protección son asuntos de reserva legal estatutaria. El derecho de petición y la oportunidad para resolverlo hace parte de aquellos que solo el legislador puede reglamentar y ello incluye el término para resolver las peticiones con que se promueven las actuaciones administrativas. Con fundamento en dicha reserva legal estatutaria, la Corte Constitucional en sentencia C-811 de 2011 declaró inexecutable las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que regularon el ejercicio del derecho de petición y los términos con que cuentan las autoridades para resolver las actuaciones administrativas, al considerar que sus elementos estructurales solo pueden regularse mediante las leyes previstas en el artículo 152 de la Constitución.

En lo que respecta a las competencias y procedimientos especiales a cargo del Ministerio de Minas y Energía, el Decreto 381 de 2012 en su artículo 17, regula las funciones de la Secretaría General de dicho ministerio, entre las cuales se destaca la del No. 11 [c]oordinar las funciones relacionadas con la gestión de la jurisdicción coactiva. No obstante, bajo ninguna egienda esta competencia habilita al Secretario

General de la entidad a suspender los términos del procedimiento de jurisdicción coactiva ya que, como se ha sostenido, ello es de reserva de ley.

Por su parte, en lo relacionado a los procedimientos de jurisdicción coactiva adelantados por las autoridades administrativas, la Ley 1066 de 2006 dispone que estos han de regirse por los procedimientos descritos en el Estatuto Tributario. Dice la norma:

Artículo 5°. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

Así, a partir del artículo 831 del Estatuto Tributario se encuentran regulados, con rango de ley, los procedimientos y términos aplicables a los trámites de jurisdicción coactiva, cuya naturaleza es de índole administrativa y no jurisdiccional². Tratándose de ese procedimiento de cobro, el Estatuto Tributario solo remite al Código General del Proceso en puntuales asuntos relativos a medidas cautelares³ y designación de auxiliares de justicia⁴, pero no faculta a la administración para suspender los términos de ley ni remite a las normas sobre suspensión de términos del procedimiento civil.

² Estatuto Tributario, artículo 823. "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COACTIVO. Para el cobro coactivo de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, deberá seguirse el procedimiento administrativo coactivo que se establece en los artículos siguientes".

³ *Ibidem*, "artículo 839-1, parágrafo: PARÁGRAFO 1o. Los embargos no contemplados en esta norma se tramitarán y perfeccionarán de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 681 del Código de Procedimiento Civil. Artículo 839-2. EMBARGO, SECUESTRO Y REMATE DE BIENES. [Artículo adicionado por el artículo 87 de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:] En los aspectos compatibles y no contemplados en este Estatuto, se observarán en el procedimiento administrativo de cobro las disposiciones del Código de Procedimiento Civil que regulan el embargo, secuestro y remate de bienes".

⁴ *Ibidem*, artículo 843-1 numeral 3. "Utilizar la lista de auxiliares de la justicia PARAGRAFO. La designación, remoción y responsabilidad de los auxiliares de la Administración Tributaria se regirá por las normas del Código de Procedimiento Civil, aplicables a los auxiliares de la justicia. Los honorarios, se fijarán por el funcionario ejecutor de acuerdo a las tarifas que la Administración establezca".

Conforme a lo expuesto, la Sala verifica que el acto que se controla se arroga de manera indebida la potestad para suspender la aplicación de normas de rango legal, algunas de las cuales desarrollan y regulan un elemento esencial del derecho fundamental de petición consistente en la oportunidad para resolver, en tanto suspendieron los términos de toda actuación administrativa, lo que incluye aquellas tendientes a la decisión de las peticiones en interés particular. Sin duda, dichas competencias son propias del legislador ordinario o del legislador especial durante el estado de excepción en aplicación del artículo 215 Superior, mas no de las autoridades administrativas cuya competencia se restringe, en estas contingencias, al desarrollo de las normas con rango legal y bajo los estrictos términos de estas.

Aunque el Gobierno había anunciado en el Decreto 417 de 2020 que la suspensión de términos de las actuaciones administrativas sería una de las medidas a adoptar durante la emergencia, dicha reforma no se había dispuesto mediante Decreto Legislativo cuando el Ministerio dictó la resolución que se controla.

La Sala no pasa por alto que mediante el Decreto Legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020, “por medio del 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”, cuyos destinatarios son las autoridades administrativas de los distintos órdenes⁵, dictó normas tendientes a privilegiar el trabajo en casa por parte de los trabajadores y contratistas de la administración, así como el uso de las tecnologías de la información, amplió los términos legales para la atención de peticiones y autorizó a las entidades para suspender, por medio de acto administrativo, los términos de las actuaciones judiciales y administrativas. Dice la norma:

⁵ Decreto 491 de 2020. “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”.

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 Decreto, 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.

Sin embargo, sin que el control sobre la legalidad de esa habilitación de competencia para suspender términos corresponda a esta Corporación, basta con señalar que el acto que aquí se controlan fueron dictados antes de se dispusiera la mencionada habilitación legal y, por tanto, no encuentran fundamento en ella. La validez de la Resolución 40101 de 2020 del Ministerio de Minas y Energía solo puede analizarse de cara al ordenamiento jurídico vigente y aplicable al momento de su expedición, de donde surge palmario que para el 19 marzo de 2020, cuando fuera expedida, el Secretario General del Ministerio carecía de competencia alguna para suspender o inaplicar términos creados y regulados por normas de rango legal.

Como se advirtió en precedencia, el trámite y términos de las actuaciones administrativas está previsto en normas especiales que no habilitan a la administración para disponer su suspensión.

Bajo dicha perspectiva se anulará el artículo primero y su párrafo de la Resolución No. 40101 de marzo de 2020, relativo a la suspensión de términos en actuaciones administrativas y en procedimientos de jurisdicción coactiva.

Con todo, debe precisarse que, durante su vigencia, la disposición que se anula surtió efecto y, por ende, la situación jurídica que se consolidó bajo su amparo no pueden verse afectada con la presente decisión. Así las cosas, es preciso clarificar, con respecto a los términos con que contaban los administrados para adelantar actuaciones o presentar recursos ante el Ministerio, que estos no pueden verse afectados con la presente decisión por cuanto, amparados en la confianza legítima, tuvieron la convicción de que los términos estaban suspendidos desde el momento en que dicha entidad así lo dispuso, lo que equivale a señalar que los efectos de esta decisión no son retroactivos.

Parágrafo del artículo primero tendiente a garantizar el trabajo remoto durante la emergencia

La norma que se revisa también reguló la posibilidad de desarrollar trabajo en casa por parte del personal de la entidad, para lo cual el párrafo del artículo primero de la Resolución No. 40101 dispuso que los funcionarios del Grupo de Jurisdicción Coactiva seguirán laborando desde sus hogares.

Para la Sala, este párrafo resulta ajustado al Decreto Legislativo 417 de 2020, pues, aunque fueron dictadas antes de que se dispusiera el aislamiento preventivo obligatorio, aquel ya preveía como principio la necesidad de implementar un distanciamiento social, por lo que su desarrollo mediante normas tendientes a garantizarlo estuvo ajustada a la ley en tanto no contrarío disposiciones legales vigentes al momento de su expedición.

Para ello se destaca que, conforme al artículo 17 numerales 3 y 11 del Decreto 381 de 2012, el Secretario General del Ministerio tenía competencia para: “3. *Dirigir las actividades de administración de personal, seguridad industrial y relaciones laborales del personal, de acuerdo con las políticas del Ministerio y las normas legales vigentes establecidas sobre la materia*” y “11. *Coordinar las funciones relacionadas con la gestión de la jurisdicción coactiva*”, por lo cual, bajo los principios de la función pública, el referido funcionario tenía la competencia

para dirigir la administración del personal en lo relacionado a la gestión de la jurisdicción coactiva.

Artículos segundo y tercero

Los artículos segundo y tercero corresponden a la vigencia y publicación de de la resolución y a la improcedencia de recursos, artículos frente a los cuales no se avizora reparo de ilegalidad.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala 12 Especial de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO. DECLARAR la nulidad del artículo primero de la Resolución No. 40101 de 19 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio de Minas y Energía con excepción de su párrafo el cual se ajusta al ordenamiento jurídico.

SEGUNDO. DECLARAR que los artículos dos y tres de la Resolución No. 40101 de 19 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio de Minas y Energía se ajustan al ordenamiento jurídico.

TERCERO. DECLARAR que la presente decisión tiene efectos hacia el futuro y no afecta situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de las normas que se anulan.

CUARTO. Por Secretaría comuníquese y remítase copia de la presente decisión al Ministerio de Minas y Energía. por el medio más expedito y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(firmado electrónicamente)

RAMIRO PAZOS GUERRERO

Presidente

(firmado electrónicamente con salvamento de voto)

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Magistrado

(firmado electrónicamente)

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Magistrada

(firmado electrónicamente con salvamento de voto)

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Magistrado

(firmado electrónicamente)

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO / RESOLUCIÓN 40101 DEL 19 DE MARZO DE 2020 - No es un acto susceptible del control inmediato de legalidad / RESOLUCIÓN 40101 DEL 19 DE MARZO DE 2020 - No desarrolla Decreto que declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

En el caso concreto, tal como lo expuso el agente del Ministerio Público en el concepto rendido, la Resolución 40101 del 19 de marzo de 2020 del Ministerio de Minas y Energía, que suspendió los términos de los procesos de cobro coactivo, no es un acto susceptible del control inmediato de legalidad. En efecto, la Resolución 40101 no desarrolla el Decreto 417 (que declaró el estado de excepción) ni ningún decreto legislativo proferido a su amparo. Por el contrario, advierto que en la resolución se menciona, fundamentalmente, la Resolución 385 de 2020, que declaró la emergencia.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEGISLATIVO 417 DE 2020

SALVAMENTO DE VOTO / SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS - Era legal por estar en el marco establecido para atender la grave emergencia social, económica y ecológica

Tampoco comparto que concluyera que el Decreto 417 de 2020 (que declaró el estado de excepción por la pandemia de la Covid-19) no servía de habilitación para suspender términos y que, por el contrario, dicho decreto solo anunció las medidas que, posteriormente, se materializaron en el Decreto legislativo 491 de 2020. (...) Justamente, el Decreto 417 estableció la posibilidad de que los funcionarios prestaran el servicio mediante el mecanismo de trabajo en casa y habilitó la atención al público a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Todo eso en orden a propiciar el distanciamiento, el aislamiento preventivo y reducir la propagación de la Covid-19, siempre que se protejan los derechos a la salud, a la vida, la integridad personal, el trabajo y el debido proceso. Si eso es así, la suspensión de términos en el Ministerio de Minas y Energía, incluso, la suspensión de los plazos para atender peticiones no solo es legal, sino que está en el marco establecido para atender la grave emergencia social, económica y ecológica, por cuenta del coronavirus, en las condiciones que estableció el Decreto 417, cuya constitucionalidad avaló la Corte Constitucional (sentencia C-145 de 2020).

FUENTE FORMAL: DECRETO LEGISLATIVO 417 DE 2020 / DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020

SALVAMENTO DE VOTO DEL CONSEJERO JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Con el respeto acostumbrado, presento las razones para salvar el voto, respecto de la sentencia que resolvió:

PRIMERO. DECLARAR la nulidad del artículo primero de la Resolución No. 40101 de 19 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio de Minas y Energía con excepción de su parágrafo el cual se ajusta al ordenamiento jurídico.

SEGUNDO. DECLARAR que los artículos dos y tres de la Resolución No. 40101 de 19 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio de Minas y Energía se ajustan al ordenamiento jurídico.

TERCERO. DECLARAR que la presente decisión tiene efectos hacia el futuro y no afecta situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de las normas que se anulan.

En síntesis, las razones de mi desacuerdo son las siguientes:

1. Durante el estado de excepción, el Gobierno Nacional profiere el decreto que declara el estado de excepción, con el objeto de conjurar la crisis e impedir que se extiendan los efectos. Y con ese mismo propósito, profiere otros decretos con fuerza de ley y actos normativos, en ejercicio de función administrativa, para desarrollar, cumplir y ejecutar tanto el acto que declara el estado de excepción como los decretos legislativos que se profieren a su amparo.
2. Mientras que contra los decretos legislativos (incluido el acto de declaratoria¹) procede el control automático ante la Corte Constitucional, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo le compete el control inmediato de

legalidad de las normas generales que el Gobierno profiere para reglamentar tanto el decreto que declara el estado de excepción como las demás normas que, en ejercicio de función administrativa, reglamentan los decretos legislativos.

3. En el caso concreto, tal como lo expuso el agente del Ministerio Público en el concepto rendido, la Resolución 40101 del 19 de marzo de 2020 del Ministerio de Minas y Energía, que suspendió los términos de los procesos de cobro coactivo, no es un acto susceptible del control inmediato de legalidad.

En efecto, la Resolución 40101 no desarrolla el Decreto 417 (que declaró el estado de excepción) ni ningún decreto legislativo proferido a su amparo. Por el contrario, advierto que en la resolución se menciona, fundamentalmente, la Resolución 385 de 2020, que declaró la emergencia

Contra lo expuesto por la posición mayoritaria, estimo que no basta que, en la intervención en este proceso, el Ministerio de Minas y Energía hubiera manifestado que el acto se expidió con fundamento en el Decreto 417, para asumir que el acto sí era pasible de control inmediato de legalidad, pues en el acto ni siquiera se mencionó el Decreto 417 como fundamento normativo.

¹ El acto de declaratoria es materialmente un decreto legislativo, en tanto es una habilitación excepcional, extraordinaria, para que el Gobierno nacional legisle (ver sentencia C-802 de 2002 de la Corte Constitucional).

En esas condiciones, no era procedente que, mediante este mecanismo, se estudiara la legalidad de la Resolución 40101.

4. Empero, la sentencia no solo concluyó que el acto era controlable, sino que examinó los requisitos formales y sustanciales y declaró la nulidad del acto, por razones que tampoco comparto y que enseguida resumo.

Mi disentimiento radica, fundamentalmente, en que la sentencia considerara que la administración se “arrogó” indebidamente la potestad para “suspender la aplicación de normas de rango legal, algunas de las cuales desarrollan y regulan un elemento esencial del derecho fundamental de petición consistente en la oportunidad para resolver, en tanto suspendieron los términos de toda actuación administrativa, lo que incluye aquellas tendientes a la decisión de las peticiones en interés particular. Sin duda, dichas competencias son propias del legislador ordinario o del legislador especial durante el estado de excepción en aplicación del artículo 215 Superior, mas no de las autoridades administrativas cuya competencia se restringe, en estas contingencias, al desarrollo de las normas con rango legal y bajo los estrictos términos de estas”.

Tampoco comparto que concluyera que el Decreto 417 de 2020 (que declaró el estado de excepción por la pandemia de la Covid-19) no servía de habilitación para suspender términos y que, por el contrario, dicho decreto solo anunció las medidas que, posteriormente, se materializaron en el Decreto legislativo 491 de 2020.

5. Pues bien, en gracia de discusión, si se aceptara que el acto era controlable (que, insisto, no lo era), la posición mayoritaria debió tener en cuenta que, en el Decreto 417, el Gobierno nacional explicó que la pandemia es un evento

imprevisto, con graves repercusiones en los derechos a la salud y la vida, y en la economía del país, dado el contagio exponencial, según dan cuentas las cifras a nivel mundial.

A mi modo de ver, la gravedad de la problemática revela la insuficiencia de los medios ordinarios para conjurar la emergencia, lo que obligó a implementar medidas excepcionales y extraordinarias para reducir el contagio y propagación del virus, mediante el mecanismo de limitar el contacto físico de las personas.

Justamente, el Decreto 417 estableció la posibilidad de que los funcionarios prestaran el servicio mediante el mecanismo de trabajo en casa y habilitó la atención al público a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Todo eso en orden a propiciar el distanciamiento, el aislamiento preventivo y reducir la propagación de la Covid-19, siempre que se protejan los derechos a la salud, a la vida, la integridad personal, el trabajo y el debido proceso.

6. Si eso es así, la suspensión de términos en el Ministerio de Minas y Energía, incluso, la suspensión de los plazos para atender peticiones no solo es legal, sino que está en el marco establecido para atender la grave emergencia social, económica y ecológica, por cuenta del coronavirus, en las condiciones que estableció el Decreto 417, cuya constitucionalidad avaló la Corte Constitucional (sentencia C-145 de 2020).

Quedan así consignadas las razones de la salvedad de voto.

Atentamente,

(Firmado electrónicamente)
Julio Roberto Piza Rodríguez

Fecha *ut supra*.