



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N° 4

Magistrada ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., nueve (9) de junio dos mil veinte (2020)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación: 11001-03-15-000-2020-02262-00
Norma a controlar: RESOLUCIÓN N°. 174 DE 11 DE MAYO DE 2020 “*Por la cual modifica parcialmente la Resolución 133 del 13 de abril de 2020 y se toman otras determinaciones*”.
Demandado: AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA (ANM)
Tema: Avoca conocimiento del control inmediato de legalidad

AUTO DE ÚNICA INSTANCIA

Se procede a avocar el conocimiento oficioso del control inmediato de legalidad de la **RESOLUCIÓN N°. 174 DE 11 DE MAYO DE 2020**, expedida por la **PRESIDENTE** de la **AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA (ANM)**, “*Por la cual modifica parcialmente la Resolución 133 del 13 de abril de 2020 y se toman otras determinaciones*” y a enviar el expediente a otro Despacho por razones de posible acumulación.

I. ANTECEDENTES

1.1. Hechos

1. La Organización Mundial de la Salud (OMS) catalogó al nuevo Coronavirus (Covid-19)¹ como una **emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII)**², bajo ese criterio informó que los “*coronavirus (CoV) son virus que surgen periódicamente en diferentes áreas del mundo y que causan Infección Respiratoria Aguda (IRA), es decir gripa, que pueden llegar a ser leve, moderada o grave... [y] la infección se produce cuando una persona enferma tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con otras personas*”³.

2. Según dicho Organismo Mundial una **ESPII** se define en el Reglamento Sanitario Internacional (RSI 2005) como “*un evento extraordinario (...) que constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y podría exigir una respuesta internacional coordinada*”⁴.

¹ Acrónimo del inglés *coronavirus disease 2019*. Intervención del Director General de la OMS en la conferencia de prensa sobre el 2019-nCoV del 11 de febrero de 2020.

² Organización Mundial de la Salud (OMS), Reglamento Sanitario Internacional (RSI 2005), Tercera Edición, pág 7. Citado en la página oficial del Ministerio de Salud y Protección Social.

³ *Ibidem*.

⁴ Página oficial de la Organización Mundial de la Salud (OMS).



Bajo ese entendido, se concluye que *“la situación es: (i) grave, súbita, inusual o inesperada; (ii) tiene implicaciones para la salud pública que van más allá de las fronteras del Estado afectado; y (iv) puede necesitar una acción internacional inmediata”*⁵.

3. En todos los continentes se han determinado casos de Coronavirus (Covid-19) siendo el primer caso confirmado en Colombia el del 6 de marzo de 2020⁶.

4. El 11 de marzo de la presente anualidad la OMS definió al brote del nuevo coronavirus como una pandemia, por la velocidad en su propagación y la identificación de casos de contagios en los diversos continentes.

5. Por lo anterior, el 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, expidió la **RESOLUCIÓN 385**⁷ *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*. Para tal efecto, invocó, entre otras normas, la Ley 9ª de 1979, el Decreto N°. 780 de 2016 e indicó que conforme al artículo 1° del Reglamento Sanitario Internacional, la OMS declaró que el brote del nuevo Coronavirus (Covid-19) es una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII).

Dicha cartera Ministerial decretó lo siguiente:

“Artículo 1º. Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

Artículo 2º. Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:

(...)

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 evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.** (Negrillas fuera de texto).

(...)”.

6. El 12 de marzo de 2020, el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** expidió la **DIRECTIVA PRESIDENCIAL N°. 02**, dirigida a los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, dentro del asunto que nominó: *“Medidas para atender la contingencia generada por el Covid-19, a partir del uso de las*

⁵ Consultado el 4 de junio de 2020 en la página oficial de la Organización Mundial de la Salud (OMS): <https://www.who.int/features/qa/39/es/>

⁶ Consultado el 4 de junio de 2020 en la página oficial del Ministerio de Salud y Protección Social: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-confirma-su-primer-caso-de-COVID-19.aspx>

⁷ Modificada por la Resolución 407 de 13 de marzo de 2020.



Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones –TIC–”, en la que dio las siguientes directrices:

“1. TRABAJO EN CASA POR MEDIO DEL USO DE LAS TIC

Como medida preventiva de carácter temporal y extraordinario, y hasta que se supere la emergencia sanitaria decretada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 ‘Por medio de la cual se declara emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus’; por el Ministerio de Salud y Protección Social, los organismos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional deberán revisar las condiciones particulares de salud de los servidores públicos, así como las funciones y actividades que desarrollan, con el fin de adoptar mecanismos que permitan su cumplimiento desde la casa. Para ello, se podrá acudir a las tecnologías de la información y las comunicaciones, sin que esto constituya la modalidad de teletrabajo, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 68 de la Ley 1221 de 2008 ‘Por la cual se establecen normas para promover y regular el teletrabajo y se dictan otras disposiciones’.

2. USO DE HERRAMIENTAS COLABORATIVAS

(...)

2.4. Adoptar las acciones que sean necesarias para que los trámites que realicen los ciudadanos se adelanten dándole prioridad a los medios digitales”.

7. Por su parte, la Agencia Nacional de Minería (ANM) mediante Resolución N°. 096 de 16 de marzo de 2020⁹, suspendió la atención presencial al público y los términos de algunas actuaciones administrativas a cargo de la Entidad, desde el 17 de marzo de 2020 hasta el 1º de abril de este año, ambas fechas inclusive.

8. Mediante **DECRETO N°. 417 DE 17 DE MARZO DE 2020**, el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del decreto que acontecería a partir de su publicación:

Artículo 1. Declárese 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 este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

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

⁸ “Artículo 6. *Garantías laborales, sindicales y de seguridad social para los teletrabajadores. [...]*

4. *Una persona que tenga la condición de asalariado no se considerará teletrabajador por el mero hecho de realizar ocasionalmente su trabajo como asalariado en su domicilio o en lugar distinto de los locales de trabajo del empleador, en vez de realizarlo en su lugar de trabajo habitual”.*

⁹ “Por la cual se suspende la atención presencial al público, los términos de algunas actuaciones administrativas de la ANM y se toman otras determinaciones”.



impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

9. El señor **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** expidió el **DECRETO N°. 457 DE 22 DE MARZO DE 2020**¹⁰, “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público*”, en cuyo contenido se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del país, durante el interregno del 25 de marzo al 12 de abril de 2020 y, determinó medidas para garantizar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia, en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por el Coronavirus (Covid-19), permitiendo el derecho de circulación de las personas en treinta y cuatro (34) actividades y casos determinados en el artículo 3° del Decreto en cita¹¹.

10. En desarrollo de la Declaratoria del Estado de Emergencia, el señor **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** dictó el **DECRETO LEGISLATIVO N°. 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, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, dirigido 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, con el fin, entre otros, de facultarlos para suspender los 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.

11. Con el objetivo de dar cumplimiento a las medidas ordenadas en el mencionado Decreto Legislativo, la Presidente de la Agencia Nacional de Minería (ANM), dictó las Resoluciones números **116 de 30 de marzo de 2020**¹² y **133 de 13 de abril de 2020**¹³, en las que se dispuso entre otros lineamientos, la

¹⁰ Proferido “*en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016*”.

¹¹ Teniendo en cuenta la velocidad de propagación del virus y la ausencia de medidas farmacológicas, el Gobierno Nacional prorrogó el aislamiento social por medio de los Decretos 531, 593, 636 y 749 de 2020.

¹² “*Por la cual se modifica la Resolución 096 del 17 de marzo de 2020, se suspende la atención presencial al público, los términos de algunas actuaciones administrativas de la ANM y se toman otras determinaciones*” Es relevante señalar que, por medio de auto de 21 de abril de 2020, la doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez, Magistrada de la Sala Especial de Decisión N°. 10 de esta Corporación, avocó conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución N°. 116 de 30 de marzo de 2020, exp: 11001-03-15-000-2020-01143-00.

¹³ “*Por la cual se suspende la atención presencial al público, los términos de algunas actuaciones administrativas y se toman otras determinaciones*”. Asunto que correspondió por reparto al doctor Nicolás Yepes Corrales, Magistrado de la Sala Especial de Decisión N°. 16 de esta Corporación, quien por medio de auto de 5 de mayo de 2020 remitió el expediente radicado con el número



suspensión de la atención presencial al público y de los términos de algunas actuaciones administrativas adelantadas por la Entidad.

12. El 6 de mayo de 2020, el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** expidió el **DECRETO N°. 636** mediante el cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del país, durante el interregno del 11 al 25 de mayo de la presente anualidad y, el **DECRETO N°. 637** en el que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica:

Artículo 1. Declárese 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 este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

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 de las operaciones presupuestas las necesarias para llevarlas a cabo.

Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

13. En Consonancia, la Presidente de la Agencia Nacional de Minería (ANM) dictó la **RESOLUCIÓN N°. 174 DE 11 DE MAYO DE 2020**, *“Por la cual modifica parcialmente la Resolución 133 del 13 de abril de 2020 y se toman otras determinaciones”*.

14. El 20 de mayo de 2020, la Agencia Nacional de Minería (ANM) remitió al Consejo de Estado la referida Resolución, para que se estudie su legalidad, dando cumplimiento así al artículo 136 del CPACA, en armonía con el artículo 185 ibidem y a la Ley 137 de 1994, en su artículo 20, inciso 2°.

II. CONSIDERACIONES

2.1. La avocación

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 111.8, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, en adelante CPACA, le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo conocer la legalidad de 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, por parte de las autoridades nacionales.

Para fines logísticos y de mayor eficiencia, con fecha 1° de abril de 2020, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sesión virtual, resolvió que los

11001-03-15-000-2020-01469-00 al despacho de la doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez para el estudio de su acumulación con el proceso número 11001-03-15-000-2020-01143-00.



controles inmediatos de legalidad serían decididos por las Salas Especiales de Decisión¹⁴.

Ese trámite es de control inmediato y su asunción puede ser por remisión del acto que haga la administración al juez o, en su defecto, de oficio, siendo necesaria la aprehensión de ese conocimiento, ante la omisión de la autoridad administrativa o ante su silencio. Bajo este entendido, la Sala Plena de esta Corporación ha señalado que:

“Se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, comoquiera que el tradicional principio de la *“jurisdicción rogada”* -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, en la medida que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo”¹⁵.

Así las cosas, se determina claramente, que el control inmediato de legalidad, asignado al Consejo de Estado, pende en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales: un **factor subjetivo de autoría**, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional; un **factor de objeto**, que recaiga sobre un acto administrativo general; y un **factor de motivación o causa**, el cual implica que provenga o devenga, del ejercicio de la *“función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*¹⁶.

En esa línea, descendiendo al caso concreto, el asunto que ocupa la atención de la Sala y sobre el cual el Consejo de Estado debe ejercer el control inmediato de legalidad es la **RESOLUCIÓN N°. 174 DE 11 DE MAYO DE 2020**, *“Por la cual modifica parcialmente la Resolución 133 del 13 de abril de 2020 y se toman otras determinaciones”*, en cuyo contenido se dispuso entre otros lineamientos, la suspensión de términos de todas las actuaciones administrativas¹⁷ y de las diligencias y visitas de campo que deba adelantar la ANM¹⁸, y se consignaron las excepciones a dichas medidas.

¹⁴ Conforme al artículo 29 del Acuerdo 080 de 2019, las Salas Especiales de Decisión deciden los asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en *“3. Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo”*.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 26 de septiembre de 2019, exp. 11001-03-24-000-2010-00279-00, M.P. Hernando Sánchez Sánchez, providencia en la que se cita la decisión del 9 de diciembre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

¹⁶ Artículo 136, Inciso 1° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

¹⁷ **“ARTÍCULO 2. SUSPENDER** los términos de todas las actuaciones administrativas iniciadas ante la ANM y los términos con que cuentan los titulares mineros, solicitantes, y proponentes para cumplir los requerimientos técnicos y jurídicos elevados por la autoridad minera en ejercicio de sus funciones, así como para interponer los recursos de reposición a que haya lugar”.

¹⁸ **“ARTÍCULO 3. SUSPENDER** las diligencias y visitas de campo que deba adelantar la ANM en ejercicio de sus funciones”.



En ese contexto, se advierte que se trata de un acto administrativo de contenido general, abstracto e impersonal¹⁹, que involucra a los titulares mineros, proponentes, funcionarios, colaboradores y a los demás interesados en los trámites que adelanta la Agencia Nacional de Minería (ANM).

En cuanto a su autoría se observa que fue dictado por una autoridad nacional, como lo es la **Presidente**²⁰ de la **Agencia Nacional de Minería (ANM)**. Lo anterior, según lo consagrado en los artículos 2º del Decreto N°. 4134 de 2011 y 68 de la Ley 489 de 1998²¹, en virtud de los cuales la **ANM**²² es una entidad administrativa del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, técnica y financiera, y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, cuyo objeto es:

“(…)

[A]dministrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran, lo mismo que hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley”²³.

Ahora bien, dentro de la motivación del acto en conocimiento de legalidad se mencionan las siguientes normas: **(i) la Resolución N°. 385 del 12 marzo de 2020** (modificada por la Resolución N°. 407 del 13 de marzo de 2020), por la cual el Ministro de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional; y **(ii) los Decretos ordinarios números 457, 531, 593 y 636 de 2020**, en los que se ordenó, con algunas modificaciones de las actividades exentas, el aislamiento preventivo de todas las personas habitantes en la República de Colombia.

Pero tales reglamentaciones son ejercicio de la función administrativa propiamente dicha, responden al margen competencial con que cuenta la respectiva autoridad

¹⁹ “...se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros”. Corte Constitucional sentencia C-620 de 2004, M.P.: Jaime Araújo Rentería.

²⁰ La competencia para expedir el acto se sustentó en el Decreto Ley N°. 4134 de 2011, el Decreto N°. 457 de 2020 y el Decreto N°. 491 de 2020, y teniendo en cuenta lo previsto en la Directiva Presidencial 02 de 2020, y en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, modificada por la Resolución No. 407 del 13 de marzo de 2020.

²¹ “Artículo 68. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y **las demás entidades creadas por la ley o con su autorización**, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio...”. (Subraya fuera de texto).

²² Sigla contemplada en el artículo 1º del Decreto N°. 4143 de 2011.

²³ Artículo 4º del Decreto N°. 4143 de 2011.



administrativa en tiempos de normalidad, razón por la cual no requieren, en estricto sentido, habilitación alguna de decretos legislativos derivados del estado de excepción ni del decreto declaratorio del estado de emergencia.

Valga recordar que la emergencia sanitaria es manejada por las autoridades administrativas de mayor rango, dependiendo del nivel en el que se encuentren, así por ejemplo, en la Nación, corresponde al Ministerio de Salud y de Protección Social y en los niveles locales y seccionales, a los respectivos Alcaldes y Gobernadores. Es por ello que, aunque algunos de esos actos se expidan dentro del tiempo de la anormalidad causada por la pandemia, *per se* no son actos devenidos de la declaratoria del estado de excepción sino de la emergencia sanitaria y siendo así se conocerían por otros medios de control si se quisiera discutir su legalidad, pero no por el Control Inmediato del artículo 136 y 185 del CPACA y de la Ley 137 de 1994.

Por lo que los actos que se deriven del ejercicio de esas atribuciones propiamente administrativas, son pasibles de ser judicializados ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante otros medios de control diferentes al Inmediato de Legalidad, que como ya se explicó anteladamente, tiene un espectro estricto relacional entre el acto administrativo general que se controla, los decretos legislativos devenidos del decreto del estado de excepción o anormalidad y este decreto declaratorio.

Pero lo que marca la posibilidad de conocer la **RESOLUCIÓN 174 DE 11 DE MAYO 2020**, dentro del vocativo del Control Inmediato de Legalidad es la alusión y soporte basilar en los **DECRETOS DECLARATORIOS DE ESTADO DE EMERGENCIA 417 DE 17 DE MARZO DE 2020** y **637 DE 6 DE MAYO DE 2020**, mediante los cuales se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y en el **DECRETO LEGISLATIVO N°. 491 DE 28 DE MARZO DE 2020**, devenido del primero de los declaratorios del estado de excepción, en el que se adoptaron medidas *“para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas”*

Lo expuesto permite concluir que, los factores competenciales del presente asunto son: **(i) sujeto autor: Agencia Nacional de Minería** entidad perteneciente al sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional, a través de su Presidente; **(ii) objeto:** acto administrativo de carácter general contenido en la Resolución N°. 174 de 11 de mayo de 2020; y **(iii) motivación o causa:** se profirió en desarrollo del **DECRETO DECLARATORIO NÚMERO 637 Y DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020**, este último, dictado a su vez, con fundamento en el Decreto N°. 417 de 2020²⁴.

²⁴ *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.*



En este orden, es claro que el Consejo de Estado es competente en única instancia, para asumir de oficio, el conocimiento por vía del **control inmediato de legalidad** de la **RESOLUCIÓN N°. 174 DE 11 DE MAYO DE 2020**, tendiente a mantener el orden jurídico abstracto y general, mediante la revisión, el análisis, el enjuiciamiento y control del acto administrativo expedido dentro del marco de la emergencia declarada.

Siendo necesario someter el asunto al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA, pues si bien se trata de un control nominado de inmediatez, ello no significa de “plano”²⁵, por cuanto la misma normativa contencioso administrativa impone la remisión o la solicitud por parte del juez para que se envíe al proceso los soportes documentales previos contenidos en los antecedentes administrativos del acto que se escruta, junto con todas las pruebas que la entidad tenga en su poder y que pretenda hacer valer y los antecedentes administrativos del acto, como se indicará en la parte resolutive de esta providencia.

2.2. El envío del expediente a otro Despacho por posible acumulación

Finalmente, al tener noticia de la existencia del vocativo de **CIL EXP: 11001-03-15-000- 2020-01143-00**, a cargo de la Magistrada Sandra Lisset Ibarra Vélez, de la Sala 10 Especial de Decisión, quien conoce de la legalidad de la **Resolución número 116 de 30 de marzo de 2020** “*Por la cual se modifica la Resolución 096 del 17 de marzo de 2020, se suspende la atención presencial al público, los términos de algunas actuaciones administrativas de la ANM y se toman otras determinaciones*” y del expediente **CIL 11001-03-15-000-2020-01469-00**, a cargo del Magistrado Nicolás Yepes, de la Sala 16 Especial de Decisión, en el que se controla la legalidad de la **Resolución 133 de 13 de abril de 2020**, y quien remitió el proceso a la Magistrada Sandra Lisset Ibarra para el estudio de una posible acumulación, sin haber cursado actuación ni decisión diferente a la de enviar el expediente a otro Magistrado, es que este Despacho considera necesario comparar los textos, para determinar si luego de avocarse el proceso de la referencia, y dictar las órdenes consecuenciales hay mérito para enviar el expediente para acumulación.

Conforme a las normas procesales sobre acumulación de procesos, aplicables a los procesos contencioso administrativos, esto es, los artículos 148 y siguientes, se tiene claridad sobre los requisitos que hacen procedente la acumulación de procesos. En efecto, la citada disposición prevé requisitos generales y especiales. En cuanto a los generales, la acumulación procede cuando los procesos **(i)** se encuentran en la misma instancia; **(ii)** y deban tramitarse por el mismo procedimiento.

En relación con los requisitos especiales, recaen o se focalizan en las pretensiones, debiendo presentarse alguno de los siguientes eventos: **a)** cuando

²⁵ Así lo explica el doctrinante y ex Consejero Carlos Betancur Jaramillo, en su obra Derecho Procesal Administrativo. 8ª edición. 1ª reimpresión. 2014. Señal Editora. Medellín. Pág. 111.



las pretensiones formuladas habrían podido acumularse en la misma demanda; **b)** cuando se trate de pretensiones conexas y las partes sean demandantes y demandados recíprocos y **c)** cuando el demandado sea el mismo y las excepciones de mérito propuestas se fundamenten en los mismos hechos.

Pero para efectos del Control Inmediato de Legalidad, y por no tratarse de postulaciones de parte, ni de pretensiones incoadas por ningún sujeto procesal, *mutatis mutandi*, los presupuestos especiales de acumulación, serían los subsiguientes: **(i)** tendría que tratarse de la misma norma, **(ii)** de materias conexas e inescindibles y **(iii)** del mismo autor de la norma controlada

Pero, en materia de normas diferentes y causadas a diferente tiempo, muy propias de lo que acontece en los Estados de Excepción, se pueden generar normas escalonadas diferentes, tanto por materia como por tiempo de expedición, en atención a que la dinámica es conjurar la situación de excepción que se presenta, por lo que debe tenerse sumo cuidado cuando se pretenda la acumulación de los procesos, porque aun cumpliendo algunos de los presupuestos especiales, los actos a controlar pueden versar sobre temáticas diferentes y ello dependerá de las necesidades dispositivas que las entidades adviertan, conforme a las circunstancias que dicha excepcionalidad vaya mostrando.

Se afirma de ese modo, porque es claro que, al tratarse de un control automático de legalidad, éste no puede quedar sometido a la espera procesal, de los otros asuntos que se asuman en tiempo posterior.

Por otra parte, este Despacho ha considerado de tiempo atrás e incluso en otros medios de control que el proceso para acumular debe enviarse, como mínimo habiéndose dictado el auto admisorio de la demanda o en este caso el auto de avócase.

Lo anterior por cuanto conforme al artículo 148 numeral 3° del CGP, en materia de acumulación de procesos, prevé que si el proceso que se acumula no se ha notificado el auto admisorio, el despacho acumulante o acumulador, puede notificar la decisión admisorio por estado, sin necesidad de ordenarlo en forma personal, por lo que desde antaño, este Despacho ha sostenido que por lo menos el auto admisorio del proceso a acumular debe haber sido dictado por el Despacho que pretende remitir el expediente para acumulación y no enviarlo sin trámite ni decisión alguna.

Aclaradas esas generalidades, se retomará el cotejo de los actos precitados:

RESOLUCIÓN 133 DE 13 DE ABRIL DE 2020	RESOLUCIÓN 174 DE 11 DE MAYO DE 2020
ARTÍCULO 1. SUSPENDER temporalmente la atención presencial al público en todas las sedes a nivel	Sin cambios



RESOLUCIÓN 133 DE 13 DE ABRIL DE 2020	RESOLUCIÓN 174 DE 11 DE MAYO DE 2020
<p>nacional de la ANM.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Sin perjuicio de las solicitudes mineras que de acuerdo al Decreto 2078 de 2019 deben radicarse por el sistema ANNA MINERÍA, durante el periodo previamente descrito, la ANM mantendrá como canal para la radicación de PQRS la plataforma establecida para el efecto en la página web de la entidad y el correo contactenos@anm.gov.co, el cual, además, podrá ser utilizado como canal para dar respuesta a las PQRS.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Mientras se encuentre vigente la suspensión de la atención presencial al público a que hace referencia el presente artículo, el trámite de visto bueno en las exportaciones de minerales se hará, en su integridad, de manera virtual.</p> <p>Las certificaciones que para este efecto profiera la ANM, tendrán una validez máxima de 60 días hábiles.</p>	
<p>ARTÍCULO 2. SUSPENDER los términos de todas las actuaciones administrativas iniciadas ante la ANM y los términos con que cuentan los titulares mineros, solicitantes, y proponentes para cumplir los requerimientos técnicos y jurídicos elevados por la autoridad minera en ejercicio de sus funciones, así como para interponer los recursos de reposición a que haya lugar.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Se exceptúa de la mencionada medida, el cumplimiento de obligaciones relacionadas con el pago de regalías, canon superficiario y demás contraprestaciones económicas, la constitución de la póliza minero ambiental y el cumplimiento de los requerimientos relacionados con temas de seguridad e higiene en labores mineras, así como aquellos derivados de las visitas y diligencias de fiscalización de los títulos que presenten un alto riesgo en materia de seguridad e higiene minero. Esta</p>	<p>ARTÍCULO 1. MODIFICAR el artículo 2° de la Resolución 133 del 13 de abril de 2020, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>ARTÍCULO 2. SUSPENDER los términos de todas las actuaciones administrativas iniciadas ante la ANM y los términos con que cuentan los titulares mineros, solicitantes, y proponentes para cumplir los requerimientos técnicos y jurídicos elevados por la autoridad minera en ejercicio de sus funciones, así como para interponer los recursos de reposición a que haya lugar.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Se exceptúa de la mencionada medida, el cumplimiento de requerimientos y obligaciones relacionadas con el pago de regalías, canon superficiario y demás contraprestaciones económicas, la constitución de la póliza minero ambiental, <u>los trámites y procedimientos de modificación de títulos mineros descritos en el presente artículo</u> y el cumplimiento de los requerimientos relacionados con temas de seguridad e higiene en labores mineras, así como aquellos derivados de diligencias de amparo administrativo y las visitas y diligencias de fiscalización de los</p>



RESOLUCIÓN 133 DE 13 DE ABRIL DE 2020	RESOLUCIÓN 174 DE 11 DE MAYO DE 2020
<p>excepción incluye los términos para interponer los recursos de reposición a que haya lugar contra los actos derivados de dichas actuaciones las cuales serán notificadas de manera electrónica en los términos previstos para el efecto en el Decreto 491 de 2020.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La suspensión contenida en el presente artículo no cubija los procesos de selección de contratistas de la entidad que se encuentren en curso, los cuales, de ser aplicable, continuarán sin interrupción y se desarrollarán de acuerdo con lo previsto en los respectivos cronogramas establecidos en los actos administrativos que ordenaron su apertura.</p>	<p>títulos que presenten un alto riesgo en materia de seguridad e higiene minero. Esta excepción incluye los términos para interponer los recursos de reposición a que haya lugar contra los actos derivados de dichas actuaciones.</p> <p>PARÁGRAFO 2. <u>Los tramites de modificación de los títulos mineros exceptuados de la medida de suspensión corresponden, exclusivamente, a los siguientes:</u> 1.Cesión de Derechos 2. Cesión de Áreas 3.Integración de áreas 4.Devolución de Áreas 5.Prórrogas 6.Cambios de Modalidad 7.Subrogación por causa de muerte 8.Renuncia parcial</p> <p>PARÁGRAFO 3. <u>La presentación de los trámites de modificación de los títulos mineros, el cumplimiento de los requerimientos efectuados por la autoridad minera con relación a los tramites exceptuados en virtud de lo previsto en el presente artículo, así como la interposición de recursos ante las decisiones emitidas, podrán ser presentados en el correo contactenos@anm.gov.co.</u></p> <p>PARÁGRAFO 4. La suspensión contenida en el presente artículo no cubija los procesos de selección de contratistas de la entidad que se encuentren en curso, los cuales, de ser aplicable, continuarán sin interrupción y se desarrollarán de acuerdo con lo previsto en los respectivos cronogramas establecidos en los actos administrativos que ordenaron su apertura.</p> <p>PARÁGRAFO 5. <u>La notificación personal de las decisiones adoptadas en aquellos trámites exceptuados de la medida de suspensión temporal de que trata el presente artículo, será realizada de manera electrónica en los términos previstos para el efecto en la Ley 527 de 1999, Decreto 491 de 2020 y demás normas aplicables. A su vez, aquellas notificaciones que deban surtirse por estado serán realizadas mediante la modalidad de estados electrónicos los cuales serán fijados en el link https://www.anm.gov.co/?q=informacion-atencion-minero. En este mismo link se fijarán los edictos y avisos de acuerdo con la ley.</u></p> <p>ARTÍCULO 2. MODIFICAR el artículo 3°</p>



RESOLUCIÓN 133 DE 13 DE ABRIL DE 2020	RESOLUCIÓN 174 DE 11 DE MAYO DE 2020
<p>ARTÍCULO 3. SUSPENDER las diligencias y trámites de amparo administrativo, así como las demás diligencias y visitas de campo que deba adelantar la ANM en ejercicio de sus funciones.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Se exceptúa de la mencionada medida, aquellas visitas y diligencias que deban hacerse en el marco de las funciones otorgadas al Grupo de Salvamento Minero, en relación con accidentes, investigaciones y emergencias mineras, así como las visitas y diligencias de fiscalización de títulos mineros que presenten un alto riesgo en materia de seguridad e higiene minero.</p>	<p>de la Resolución 133 del 13 de abril de 2020, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>ARTÍCULO 3. SUSPENDER las diligencias y visitas de campo que deba adelantar la ANM en ejercicio de sus funciones.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Se exceptúa de la mencionada medida las visitas y diligencias <u>de amparo administrativo</u>, las que deban hacerse en el marco de las funciones legales otorgadas al Grupo de Salvamento Minero, así como aquellas de fiscalización de títulos mineros que presenten un alto riesgo en materia de seguridad e higiene minero.</p>
<p>ARTÍCULO 4. SUSPENDER los términos y diligencias dentro de los procesos de cobro coactivo que adelanta la ANM.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Durante el término de suspensión y hasta el momento en que se reanuden los mismos, no correrán términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en las disposiciones que regulan el proceso de cobro coactivo.</p>	Sin cambios
<p>ARTÍCULO 5. SUSPENDER los términos dentro de los procesos de control interno disciplinario que adelanta la ANM.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Durante el término de suspensión y hasta el momento en que se reanuden los mismos, no correrán términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en las disposiciones que regulan el proceso disciplinario.</p>	Sin cambios
<p>ARTÍCULO 6. SUSPENDER la entrada en operación de las funcionalidades de inscripción de mineros de subsistencia y aprobación por parte de los alcaldes municipales en el sistema de registro de minería de subsistencia a cargo de la ANM.</p>	Sin cambios
	<p>ARTÍCULO 3. MODIFICAR el artículo 7o de la Resolución 133 del 13 de abril de 2020, el cual quedará de la siguiente manera:</p>



RESOLUCIÓN 133 DE 13 DE ABRIL DE 2020	RESOLUCIÓN 174 DE 11 DE MAYO DE 2020
ARTÍCULO 7. Las medidas administrativas adoptadas por medio de la presente resolución se mantendrán vigentes hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día <u>27 de abril de 2020</u> .	ARTÍCULO 7. Las medidas administrativas adoptadas por medio de la presente resolución se mantendrán vigentes hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día <u>25 de mayo de 2020</u> .
No contiene norma similar	<u>ARTÍCULO 4. Las demás disposiciones contenidas en la Resolución 133 del 13 de abril de 2020 continúan vigentes y no se modifican en su contenido.</u>
ARTÍCULO 8. La presente resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones contenidas en las Resoluciones 096 del 16 de marzo y 116 del 30 de marzo de 2020.	ARTÍCULO 5. La presente resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial.

Del comparativo, en el cual los apartes modificados o suprimidos se destacan con sobre tachas o subrayados, es claro para este Despacho que existe conexidad relacional directa entre la **RESOLUCIÓN 174 DE 2020** que se escruta en el proceso de la referencia con la **RESOLUCIÓN 133 DE 2020** a cargo del Magistrado Nicolás Yepes Corrales, en tanto no contiene dispositivos nuevos ni de temáticas escindibles y diferentes a las previstas en la Resolución 133, a la que modifica, razón por la cual se considera que en efecto se trata de meros cambios interrelacionados en forma directa sobre los elementos y presupuestos esenciales que se contienen en las materias de la primigenia **RESOLUCIÓN 113 DE 13 DE ABRIL DE 2020**.

Por lo que a pesar de ser normas intituladas en forma diferente, en cuanto a consecutivo y epígrafe y de haberse expedido en tiempos diferentes, su conexión directa de materia y de contenido, permiten aseverar que no se trata de normas escalonadas, que puedan escindirse y cursar en forma separada, al tratarse de relación de mera modificación en ciertos aspectos, sin contener en el sustrato de las medidas adoptadas temáticas nuevas ni disímiles a las planteadas por la primera de las Resoluciones.

Como se encuentran cumplidos los presupuestos de procedencia que viabilizan la acumulación de los medios de Control Inmediato de Legalidad, porque si bien no se trata de las mismas normas, como se explicó, ambas resoluciones contienen materias que resultan inescindibles a la hora de revisar su legalidad, pues la expedición de la Resolución 174 no obedeció a la dinámica propia de las circunstancias del Estado de Emergencia declarado, sino a la necesidad de la ANM de modificar, aclarar, señalar y precisar medidas y conceptos que fueron adoptadas en la Resolución 133.

En consecuencia, de cara a la figura de la acumulación de procesos, considera este Despacho, que correspondería enviar el expediente al Despacho del Magistrado Nicolás Yepes Corrales, para que estudiara la viabilidad de la acumulación, pero como dicho Consejero remitió el proceso a su cargo, al



Despacho de la Magistrada Sandra Ibarra Vélez, para efectos también de que se estudiara la acumulación, indefectiblemente este expediente debe ser remitido a ésta última.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

III. RESUELVE

PRIMERO. AVOCAR el conocimiento, en única instancia, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD** de la **RESOLUCIÓN N°. 174 DE 11 DE MAYO DE 2020** “*Por la cual modifica parcialmente la Resolución 133 del 13 de abril de 2020 y se toman otras determinaciones*”, proferida por la **PRESIDENTE** de la **AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA (ANM)** y conforme a lo dispuesto en los artículos 136 y 185 del CPACA.

SEGUNDO. NOTIFICAR este auto, personalmente o en su defecto a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y dada la coyuntura de pandemia del COVID-19, estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** o a su representante judicial o a quien haga sus veces y a la **AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA (ANM)**, a través de su Presidente, de conformidad con los artículos 185 y 186 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, **integridad**, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 *ibídem*.

TERCERO. NOTIFICAR este auto, personalmente o en su defecto a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y dada la coyuntura de pandemia del COVID-19, estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, a la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**, de conformidad con el artículo 197 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, integridad, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 *ibídem*.

CUARTO. NOTIFICAR este auto personalmente o, en su defecto, a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y, en atención a la coyuntura del COVID-19, al **MINISTERIO PÚBLICO**, de conformidad con los artículos 171 y 185 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, integración, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 *ibídem*. **CÓRRASE** traslado sin necesidad de auto que así lo disponga.

QUINTO. INFORMAR A LA COMUNIDAD EN GENERAL SOBRE LA EXISTENCIA DE ESTE PROCESO, mediante la **FIJACIÓN DE UN AVISO EMAIL**, acorde con la coyuntura del COVID-19, en los canales virtuales del Consejo de Estado, por el término de diez (10) días, siguientes a la notificación de este auto, que se dará en los medios electrónicos de esta Corporación, durante los



cuales cualquier ciudadano podrá intervenir dentro de este asunto para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo que se controla, esto es, la **RESOLUCIÓN N°. 174 DE 11 DE MAYO DE 2020.**

Esas intervenciones de terceros, debido a la coyuntura del COVID-19, se recibirán vía email al correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado.

SEXTO. CORRER traslado por diez (10) días a la **AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA (ANM)**, en los términos del artículo 185 del CPACA, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en el artículo 200 del CPACA - teniendo en cuenta las notificaciones que por medios electrónicos y acorde con la coyuntura de la pandemia **COVID-19** se han indicado, dentro del cual la **ANM** podrá pronunciarse sobre la legalidad de la **RESOLUCIÓN N°. 174 DE 11 DE MAYO DE 2020.**

SEPTIMO. SEÑALAR a la **AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA (ANM)**, que de conformidad con el artículo 175 del CPACA, al pronunciarse sobre la legalidad del **RESOLUCIÓN N°. 174 DE 11 DE MAYO DE 2020**, debe aportar todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en el proceso. Igualmente, está en la obligación legal de suministrar los antecedentes administrativos de la referida Resolución, de conformidad con lo establecido en el párrafo 1° de la norma en cita.

OCTAVO. ORDENAR a la **AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA (ANM)**, a través de su **PRESIDENTE** o de quien haga sus veces, que por medio de la página *web* oficial de esa Entidad, se publique este auto de avocar conocimiento, a fin de que todos los interesados, tengan conocimiento de la existencia del medio de control inmediato de legalidad y del inicio de la presente causa. La Secretaría General del Consejo de Estado, requerirá a la referida agencia estatal para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

NOVENO. INVITAR a las instituciones universitarias en general, para que, si a bien lo tienen, en el término de diez (10) días, contados a partir de la publicación del aviso *web* en la página oficial del Consejo de Estado, que se anuncia en el numeral quinto de esta parte resolutive, se pronuncien, si a bien lo tienen, sobre la legalidad de la **RESOLUCIÓN N°. 174 DE 11 DE MAYO DE 2020**, expedida por la Presidente de la **ANM**.

DÉCIMO. Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás, con ocasión del presente trámite judicial, se reciben en la siguiente cuenta de correo electrónico del Consejo de Estado secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co.

DÉCIMO PRIMERO. Envíese este expediente, al Despacho de la Magistrada **SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**, de la Sala 10 Especial de Decisión, en los términos de los artículos 148, 149 y 150 del CGP, para decidir sobre la posible acumulación del vocativo de la referencia **CIL 11001-03-15-000-2020-02262-00**



al proceso que cursa en su Despacho con radicado **CIL EXP: 11001-03-15-000-2020-01143-00**, sobre la **Resolución número 116 de 30 de marzo de 2020** “*Por la cual se modifica la Resolución 096 del 17 de marzo de 2020, se suspende la atención presencial al público, los términos de algunas actuaciones administrativas de la ANM y se toman otras determinaciones*”, en tanto el Magistrado Nicolás Yepes, le remitió para los mismos efectos el expediente **CIL 11001-03-15-000-2020-01469-00**, en el que se controla la legalidad de la **Resolución 133 de 13 de abril de 2020** “*Por la cual se suspende la atención presencial al público, los términos de algunas actuaciones administrativas y se toman otras determinaciones*”, que fue modificada por la **Resolución 174 de 11 de mayo de 2020**, “*Por la cual modifica parcialmente la Resolución 133 del 13 de abril de 2020 y se toman otras determinaciones*” y que se escruta en el vocativo de la referencia.

DÉCIMO SEGUNDO. POR SECRETARÍA GENERAL, en forma expedita incluso por vía telefónica, **INFÓRMESE** a los Despachos de los **Magistrados SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ** y **NICOLÁS YEPES CORRALES**, sobre el envío de este expediente al primero de los despachos mencionado, para el estudio de la posible acumulación de procesos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

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