**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SALA ESPECIAL DE DECISIÓN Nº 16**

**CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación: 11001 03 15 000 2020 02417 00**

**11001 03 15 000 2020 03651 00 (acumulados)**

**Referencia:** Control Inmediato de Legalidad de las Resoluciones 20201010006185 de 31 de mayo de 2020 y 20201000011115 de 10 de agosto de 2020, proferidas por la Agencia Nacional de Infraestructura – en adelante ANI-

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

La Sala Especial de Decisión No. 16, profiere sentencia de única instancia dentro del proceso que se adelanta, en virtud del medio de control inmediato de legalidad, respecto de la Resolución 20201010006185 de 31 de mayo de 2020, *“Por la cual se derogan las Resoluciones 471 del 22 de marzo de 2020 y 498 del 13 de abril de 2020, se establecen medidas transitorias respecto de los trámites que se adelantan en la Agencia Nacional de Infraestructura y se adoptan otras medidas administrativas por motivos de salud pública”* y de la Resolución 20201000011115 de 10 de agosto de 2020, *“Por la cual se modifica la Resolución 618 del 31 de mayo de 2020”.*

1. ANTECEDENTES

**1.1.** El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró el virus COVID-19 como una pandemia de carácter global, cuyas afectaciones no solamente involucran la salud pública sino también otros sensibles sectores de la sociedad[[1]](#footnote-1).

**1.2.** Teniendo en cuenta esa declaración, el Ministerio de Salud y Protección Social determinó que se debían adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y con su mitigación. Bajo tal consideración, dicha entidad expidió la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, a través de la cual declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19.

**1.3.** Posteriormente, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, *“para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19”*[[2]](#footnote-2)*.*

**1.4.** A través del Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 se adoptaron *“medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19*”[[3]](#footnote-3).

**1.5.** Días después, el 26 de marzo de 2020, mediante el Decreto Legislativo 482 el Gobierno Nacional implementó *“medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”[[4]](#footnote-4).*

**1.6.** También se expidió el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*[[5]](#footnote-5)*.*

**1.7.** Posteriormente, el Gobierno Nacional declaró de nuevo el estado de emergencia mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por el término de treinta (30) días calendario.

**1.8.** El 31 de mayo de 2020, la Agencia Nacional de Infraestructura mediante la Resolución No. 20201010006185 derogó dos resoluciones en las que, en razón de la pandemia, se habían dispuesto medidas transitorias respecto de los trámites que allí se adelantan -la 471 de 22 de marzo de 2020 y la 498 del 13 de abril del mismo año- y, al mismo tiempo, adoptó otras distintas relacionadas también con ese asunto.

**1.9.** Dicho acto fue remitido al Consejo de Estado para efectos de adelantar el control inmediato de legalidad. El proceso fue radicado con el número 11001-03-15- 000-2020-02417-00 y su conocimiento fue asumido por este Despacho.

**1.10.**  El día 3 de julio de 2020, el Despacho profirió auto mediante el cual avocó conocimiento del medio de control inmediato de legalidad, ordenando notificar de esta decisión a la entidad que expidió el acto y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, así como dar aviso a la comunidad y a Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), a la Cámara Colombiana de la Infraestructura (CCI), y a las Universidades ICESI de Cali y del Norte en Barranquilla, para que, de ser del caso, se pronunciaran acerca de puntos relevantes para efectos de adelantar el presente examen. Finalmente, se dispuso notificar de esta providencia al Ministerio Público para efectos de que rindiera el concepto a su cargo.

**1.11.** Posteriomente, el Presidente de la ANI expidió la Resolución No. 20201000011115 de 10 de agosto de 2020, mediante la cual modificó el artículo 1º de la Resolución No. 20201010006185 del 31 de mayo de 2020.

**1.12.** En la Secretaría General del Consejo de Estado fue recibida una copia de la citada resolución, a efectos de analizar la procedencia del medio de control inmediato de legalidad. Ese proceso, radicado bajo el número No. 11001-03-15-000-2020-03651-00, fue repartido al Despacho del Consejero Jaime Enrique Rodríguez Navas, quien mediante auto de 24 de agosto dispuso remitir el asunto para verificar su posible acumulación con el proceso que aquí ya se adelantaba.

**1.13.** El día 28 de octubre de 2020, el Despacho decretó la acumulación del expediente 11001-03-15-000-2020-03651-00 al proceso 11001-03-15-000-2020-02417-00 y determinó avocar conocimiento del medio de control inmediato de legalidad respecto de la Resolución 20201000011115 de 10 de agosto de 2020, ordenando notificar de esta decisión a la entidad que expidió el acto y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, así como dar aviso a la comunidad, para que, de ser del caso, se pronunciaran acerca de puntos relevantes para efectos de adelantar el presente examen. Finalmente, se dispuso notificar de esta providencia al Ministerio Público para efectos de que rindiera el concepto a su cargo.

**1.14.** Surtidas las notificaciones y comunicaciones del caso, el día 4 de diciembre de 2020 el proceso entró nuevamente al Despacho para efectos de adoptar la decisión que en derecho corresponda.

**II. TEXTO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS OBJETO DE REVISIÓN**

Para determinar el contenido de los actos objeto de control se transcribe, conforme a su publicación en el Diario Oficial, el texto de las Resoluciones 20201010006185 de 31 de mayo de 2020 y 20201000011115 de 10 de agosto de 2020, proferidas por la ANI:

|  |
| --- |
| *“****MINISTERIO DE TRANSPORTE AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA***  ***RESOLUCIÓN No. 20201010006185*** *Fecha:* ***31-05-2020***  *“Por la cual se derogan las Resoluciones 471 del 22 de marzo de 2020 y 498 del 13 de abril de 2020, se establecen medidas transitorias respecto de los trámites que se adelantan en la Agencia Nacional de Infraestructura y se adoptan otras medidas administrativas por motivos de salud pública”*  ***EL PRESIDENTE DE LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA***  *En uso de sus facultades legales y en especial las consagradas en el artículo 11 del Decreto Ley 4165 de 2011, y en desarrollo de los decretos 440, 482, 491 y 749 de 2020.*  ***CONSIDERANDO:***  *Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020” por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19.*  *Que el Presidente de la República por medio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró “el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días” con el fin de adoptar todas aquellas medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos derivados de la pandemia COVID-19.*  *Que el Presidente de la República, por medio del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.*  *Que el Ministro de Salud y Protección Social, a través de la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, prorrogó la emergencia sanitaria por el COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020.*  *Que a través del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, el Presidente de la República adoptó medidas de urgencia en materia de contratación estatal con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia COVID-19.*  *Que, como parte de las medidas de urgencia impuestas por el mencionado decreto legislativo, se estableció que las audiencias públicas que deban realizarse en los procedimientos de selección podrán hacerse a través de medios electrónicos, garantizando el acceso a los proponentes, entes de control y a cualquier ciudadano interesado en participar.*  *Que, en relación con los procedimientos sancionatorios, el Presidente de la República señaló que, durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 se podrán realizar a través de medios electrónicos, los cuales deberán garantizar el acceso de los contratistas y de quienes hayan expedido la garantía. Sin perjuicio de lo anterior, en el referido Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, se dispuso que el ordenador del gasto o funcionario competente podrá decretar la suspensión de términos, inclusive los iniciados con anterioridad a la vigencia de este Decreto Legislativo.*  *Que mediante el artículo 9° del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, el Presidente de la República estableció que durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, las entidades estatales deberán implementar para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de sus contratistas, mecanismos electrónicos.*    *Que mediante la Resolución 471 del 22 de marzo de 2020, el Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura suspendió los términos de 21 actuaciones administrativas desde el 24 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, entre los que se encontraban: (i) procedimientos administrativos sancionatorios, (ii) periodos de cura en curso, (iii) planes remediales, (iv) liquidaciones de contratos, (v) revisión y evaluación de proyectos de asociación publico privada de iniciativa privada, (vi) trámites de concesión portuaria, (vii) solicitudes de modificación de contratos de concesión en todos los modos y (viii) procesos de reversión entre otros. Sin embargo, no se suspendió la atención de peticiones o consultas que fueran allegadas a la Entidad.*  *Que mediante la Resolución 471 del 22 de marzo de 2020, se suspendieron las siguientes obligaciones contractuales: (i) gestiones prediales, (ii) gestiones ambientales, (iii) gestiones sociales, (iv) traslado de redes, (v) plan de obras, (vi) plan de inversiones en concesiones portuarias, (vii) giros de equity y (viii) fondeos de subcuentas. No obstante, las mencionadas suspensiones no incluyeron las obligaciones de operación de cualquier modo de transporte, ni las obligaciones de mantenimiento para la prestación del servicio de transporte. Tampoco fueron suspendidas las actividades de atención de sitios inestables y cualquier otra actividad necesaria para garantizar la prestación del servicio público de transporte en condiciones de seguridad.*  *Que, en materia de procesos de selección, el Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura, en la Resolución 471 del 22 de marzo de 2020 estableció la posibilidad de reprogramar las audiencias públicas y señaló que las evaluaciones de propuestas se realizarían de forma digital utilizando la plataforma transaccional SECOP II.*  *Que el Decreto 482 del 26 de marzo de 2020, en materia de infraestructura en construcción, dispuso que “en razón a la necesidad operacional o técnica de los procesos constructivos de alguna de las obras específicas indicadas por la autoridad competente, se permitirá la continuidad de la obra cumpliendo con los protocolos de bioseguridad indicados por el Ministerio de Salud, de conformidad con lo dispuesto por el Centro de Logística y Transporte”.*  *Que el Presidente de la República profirió el Decreto 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”.*  *Que mediante el artículo 3° del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, el Presidente de la República estableció que, para evitar el contacto entre las personas, y hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades públicas velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.*  *Que en atención a aquellos eventos en los que las entidades no cuenten con los medios tecnológicos para prestar el servicio, el mencionado decreto señaló que las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, reconoció que las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.*  *Que el artículo 4° del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 estableció que hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.*  *Que, por su parte, el artículo 6o del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, establece la posibilidad de suspensión de términos de actuaciones administrativas o judiciales en sede administrativa, en los siguientes términos:*  *“****Artículo 6. Suspensión de términos.*** *Autoridades 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. Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.*  *Esta suspensión también aplica para el pago de sentencias judiciales”.*  *Que desde la expedición del Decreto 531 del 08 de abril de 2020 “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” el Gobierno Nacional estableció como excepción a la restricción a la libre circulación para garantizar los derechos a la vida y a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, con entrada en vigencia a partir de las cero horas (00:00) del día 13 de abril de 2020, “18. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas”.*  *Que la anterior excepción fue reproducida por los Decretos 593 del 24 de abril de 2020 y 636 del 06 de mayo de 2020.*  *Que el parágrafo 6° del artículo 3o del Decreto 531 del 08 de abril de 2020 dispuso que “las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial”.*    *Que mediante la Circular Conjunta No. 03 del 08 de abril de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Transporte se impartieron algunas “orientaciones en materia de protección dirigidas al personal de los proyectos de infraestructura de transporte que continúan su ejecución durante la emergencia sanitaria, para prevenir, reducir la exposición y mitigar el riesgo de exposición y contagio por infección respiratoria aguda por el coronavirus COVID-19”.*  *Que el 13 de abril de 2020, la Agencia Nacional de Infraestructura emitió la Resolución 20201000004985, acto administrativo que por ser expedido y numerado electrónicamente tuvo asignado 14 dígitos que son arrojados por el sistema institucional Orfeo, correspondiendo a los siguientes criterios “Año” primeros cuatro dígitos, “dependencia” tres dígitos siguientes, “número de acto administrativo” seis dígitos y un dígito final que indica el tipo documental que será 5 para el caso de resoluciones y 6 para autos. Conforme a lo anterior y al consecutivo de numeración de actos administrativos de la entidad, la Resolución es la 498 del 13 de abril de 2020.*  *Que mediante la Resolución 498 del 13 de abril de 2020, el Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura determinó que los concesionarios de todos los modos de transporte y los contratistas de obra pública férrea debían remitir a la Interventoría y a la Agencia Nacional de Infraestructura un plan de reactivación de obras en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.*  *Que el mencionado plan debía contener como mínimo: (i) la identificación de las actividades e intervenciones que se reactivarían y ejecutarían durante la vigencia de la medida de asilamiento preventivo; (ii) el cronograma y plazos máximos de ejecución de las actividades e intervenciones a reactivar; (iii) el personal asociado a las actividades que se reactivarían y (iv) el protocolo de implementación de medidas de bioseguridad.*  *Que mediante la Resolución 498 del 13 de abril de 2020, en atención al Decreto 482 de 2020, se estableció la obligación de los concesionarios de todos los modos de transporte y de los contratistas de obra pública férrea de garantizar la operación de la infraestructura de transporte, el mantenimiento esencial y la atención de emergencias, afectaciones viales y sitios inestables, de modo que se garantice la prestación del servicio público de transporte en condiciones de seguridad.*  *Que en materia de actuaciones administrativas la Resolución 498 del 13 de abril de 2020 modificó la Resolución 471 del 22 de marzo de 2020 estableciendo un listado de 14 actividades suspendidas entre los que se encuentran: (i) periodos de cura en curso y nuevas solicitudes de periodos de cura, (ii) revisión y evaluación de proyectos de asociación público privada de iniciativa privada y, (iii) trámites de concesión portuaria, entre otros. Sin embargo, no se suspendió la atención de peticiones o consultas que fueran allegadas a la Entidad.*  *Que en relación con las obligaciones contractuales, la Resolución 498 del 13 de abril de 2020 ordenó la suspensión de: (i) gestiones prediales, (ii) gestiones ambientales, (iii) gestiones sociales, (iv) plan de obras y; (v) medición de indicadores de operación y mantenimiento.*  *Que el artículo 5° de la mencionada Resolución señaló que se suspendían los trámites sancionatorios contractuales que tuviesen como objeto conminar el cumplimiento de obligaciones suspendidas o que resultasen de imposible cumplimiento en el marco del aislamiento preventivo obligatorio. Sin perjuicio de lo anterior, se determinó que la Entidad continuaría por medios electrónicos los procedimientos sancionatorios en los cuales se pretenda la declaratoria de caducidad, la imposición de la cláusula penal o de perjuicios, en los que proceda el cierre, y en los que se revise el incumplimiento de actividades no suspendidas.*  *Que mediante la Resolución 666 del 24 de abril de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó el protocolo general de bioseguridad para minimizar los factores que pueden generar la transmisión de la enfermedad y el cual deberá ser implementado por las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) y por todos los empleadores, del sector público o privado, que requieran desarrollar sus actividades durante el periodo de la emergencia sanitaria.*  *Que mediante Resolución 679 del 24 de abril de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de coronavirus COVID-19 en el sector de infraestructura de transporte, el cual es complementario al adoptado mediante la Resolución 666 de 2020 antes citada y a las demás medidas que los responsables de los proyectos de infraestructura de transporte crean necesarias.*  *Que mediante Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde las cero horas (00:00) del 1° de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 1° de julio del 2020.*    *Que, sin perjuicio del aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional ordenado por el Presidente de la República mediante el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 y las excepciones previstas en dicho acto administrativo, surge la necesidad de establecer la suspensión de ciertas actividades administrativas a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura durante la vigencia de la medida de aislamiento preventivo obligatorio o cualquier otra que restrinja la libre circulación con el propósito de garantizar un adecuado ejercicio de las funciones a su cargo.*  *Que de conformidad con lo señalado en el artículo 3° del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional le dio continuidad a las excepciones a la restricción de libertad de circulación que en materia de infraestructura vial, marítima, aérea, férrea y portuaria había establecido en los Decretos 531 del 08 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020 y 636 del 06 de mayo de 2020. En ese sentido, con el fin de garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permite el derecho de circulación de las personas que, entre otros, se encuentren en los siguientes casos o actividades:*  *“6. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.*  *9. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento. transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) alimentos, medicinas y demás productos para mascotas, así como los elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*  *10.La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, pesqueros, acuícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades. Así mismo, las actividades de mantenimiento de embarcaciones y maquinaria agrícola o pesquera.*  *15. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para transporte de carga.*  *16.Las actividades de dragado marítimo y fluvial.*  *17. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.*  *19. La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.*  *29. El abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*  *31. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte y distribución de las industrias manufactureras”.*  *Que conforme al parágrafo 5° del artículo 3° del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, las personas que desarrollen actividades que encajen dentro de las excepciones a la restricción a la libre circulación, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19.*  *Que el artículo 6° del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 estableció que durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados y contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.*  *Que, con motivo de la expedición de las normas citadas en precedencia, a partir del 13 de abril de 2020, fecha en que entró en vigencia el Decreto 531 del 8 de abril del 2020, el sector de infraestructura ha venido implementando medidas tempranas de reactivación en aras de garantizar el abastecimiento y satisfacción de las necesidades de la población de cara a la crisis generada por la pandemia del COVID-19.*  *Que la Agencia Nacional de Infraestructura, en el marco de la suspensión de actividades establecida en las Resoluciones 471 del 22 de marzo de 2020 y 498 del 13 de abril de 2020, implementó un Plan de Reactivación de Obras en virtud del cual se ha permitido el reinicio paulatino y progresivo de las actividades contractuales en los contratos de concesión y obra a su cargo.*  *Que actualmente se ha logrado la reactivación de 43 proyectos de infraestructura del modo de transporte carretero, los cuales han retomado gradualmente su normal ejecución con la observancia estricta de los correspondientes protocolos de bioseguridad aprobados por la Interventoría y la Agencia Nacional de Infraestructura de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud. De igual forma, con base en las disposiciones establecidas en los Decretos proferidos en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, se ha conservado la operación de los proyectos portuarios y férreos. Para el transporte aéreo se han autorizado las operaciones para emergencia humanitaria, transporte de carga y mercancía y casos de fuerza mayor o caso fortuito.*  *Que la reactivación de la infraestructura tiene un doble beneficio en el marco de la actual situación, siendo el primero de ellos que el servicio público de transporte y su infraestructura garantiza el abastecimiento y la atención de las necesidades básicas de la población en materia de salud y alimentación, de manera que resultan esenciales para la movilidad de quienes se encuentran exceptuados de la medida de aislamiento preventivo obligatorio. De otra parte, la reactivación de las obras de infraestructura en condiciones de bioseguridad y de conformidad con los protocolos adoptados para tal efecto por el Ministerio de Salud y Protección Social permite reactivar la economía de este sector al permitir nuevamente la realización de los trabajos asociados a los proyectos.*  *Que dicha reapertura gradual ha implicado nuevamente el uso de las vías a nivel nacional y ha conllevado la necesidad de dinamizar progresivamente los planes de obra y actividades encaminadas a operar y mejorar la infraestructura de transporte, circunstancia que requirió una reactivación paulatina iniciada desde el 13 de abril de 2020.*  *Que el Producto Interno Bruto de la actividad de infraestructura en Colombia, en el primer trimestre de 2020, creció 9,1% respecto al primer trimestre de 2019.*  *Que la mencionada actividad de infraestructura en el país representó el 1,31% del Producto Interno Bruto nacional en el primer trimestre del 2020 y el 2,08% del PIB nacional de 2019.*  *Que la reapertura gradual del sector infraestructura, autorizada por el Gobierno Nacional mediante los Decretos 531, 593, 636 y 749 de 2020, a 29 de mayo de 2020, ha reactivado 43.505 empleos en aquellos proyectos a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura, de los cuales el 36,5%, esto es 15.876 empleos, corresponden al departamento de Antioquia; el 13,5%, esto es 5.864 empleos, a Cundinamarca; el 4,7%, esto es 2.115 empleos, a Santander; y, el porcentaje restante a los demás departamentos del país donde se llevan a cabo proyectos y concesiones a cargo de la Agencia Nacional de infraestructura.*  *Que del total de empleos reactivados a 29 de mayo de 2020, el 95,3% corresponden a proyectos carreteros.*  *Que ante la apertura de diferentes actividades de la industria y del sector transporte en el territorio nacional, dada la necesidad de promover paulatinamente el desarrollo económico y de empleo del país, y en aras de garantizar el mantenimiento y correcto estado de la infraestructura de transporte y por ende, la transitabilidad y seguridad de quienes deban circular por las vías nacionales, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 768 del 30 de mayo de 2020, activó el cobro de peajes a vehículos que transiten por el territorio nacional a partir de las cero horas (00:00) del 1° de junio de 2020.*  *Que con ocasión de la reactivación del sector infraestructura desde el 13 de abril de 2020 y del desarrollo de actividades en condiciones estrictas de bioseguridad, la Agencia Nacional de Infraestructura considera que se encuentran materializadas las condiciones fácticas y normativas que le permiten retomar el desarrollo y ejecución de los proyectos de acuerdo con las estipulaciones contractuales acordadas por las partes en cada uno de los proyectos.*  *Que los progresos en los diferentes contratos a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura, tanto en el Plan de Obras, conforme al inicio progresivo de las actividades e intervenciones, permitido desde el 13 de abril de 2020, como en las demás obligaciones que han podido ser reiniciadas, así como de aquellas que persistan con imposibilidad de ejecución, serán analizados por las partes y la Interventoría a la luz de las estipulaciones contractuales vigentes.*  *En mérito de lo expuesto,*  ***RESUELVE***  ***ARTÍCULO PRIMERO. SUSPENSIÓN DE ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS.*** *Ordenar la suspensión de términos para las siguientes actuaciones que adelanta la Agencia Nacional de Infraestructura, durante la vigencia de la medida de aislamiento preventivo obligatorio o cualquier otra que restrinja la libre circulación, según lo dispuesto por el Presidente de la República en el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 y las demás normas que lo modifiquen o sustituyan:*   1. *Los términos de revisión y evaluación de proyectos de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada en etapa de prefactibilidad y factibilidad, con inclusión del plazo máximo para la entrega del proyecto en etapa de factibilidad.* 2. *Solicitudes de certificación de contratos u otro tipo de requerimientos cuyo trámite requiera de la inspección o copia de expedientes físicos que se encuentren en el archivo de la Entidad.* 3. *Trámites referidos a las solicitudes de concesión portuaria, concesiones para embarcaderos y modificaciones contractuales y de permisos en asuntos portuarios que requieran la citación a audiencias públicas.*   ***PARÁGRAFO PRIMERO.*** *Durante el término de suspensión, la Agencia Nacional de Infraestructra dará continuidad al desempeño de las funciones por parte de los funcionarios y contratistas de la Entidad, a través de la modalidad de teletrabajo, bajo la orientación de sus respectivos superiores y supervisores.*  ***PARÁGRAFO SEGUNDO.*** *La suspensión de los términos no se aplicará respecto de la atención de requerimientos de autoridades y de entes de control, respuestas a solicitudes en ejercicio del derecho de petición, derechos de petición parlamentarios, ni trámites que involucren la garantía de derechos fundamentales, los cuales serán atendidos en los términos establecidos por el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 o las normas que lo modifiquen o sustituyan.*  ***PARÁGRAFO TERCERO.*** *Sin perjuicio de la suspensión que se establece en el presente artículo, respecto de actuaciones administrativas, la Agencia Nacional de Infraestructura podrá dar continuidad a todos aquellos trámites y actuaciones que puedan surtirse por medios virtuales, con el fin de evitar la afectación de derechos e intereses de terceros o del interés público.*  ***ARTÍCULO SEGUNDO. PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE CALIDAD.*** *Durante el período de vigencia del aislamiento preventivo obligatorio previsto en el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 y las demás normas que lo modifiquen o sustituyan, el uso de los procedimientos de Gestión de Calidad que impliquen la presencia de funcionarios o particulares o su desplazamiento se debe gestionar de forma virtual y, en caso de ser necesario, con aprobaciones por medio de correo electrónico. Por lo anterior, el responsable de cada proceso será el encargado de verificar y establecer los trámites pertinentes, garantizando siempre el cumplimiento de la Ley.*    ***ARTÍCULO TERCERO. NOTIFICACIONES O COMUNICACIONES POR MEDIOS ELECTRÓNICOS.*** *Para efectos de los trámites de notificación o comunicación por medios electrónicos se deberán aportar por los concesionarios, interventorías, contratistas y demás interesados en los trámites, las direcciones electrónicas en las cuales podrá realizarse la notificación respectiva, en los términos establecidos por el artículo 4o del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020.*  ***ARTÍCULO CUARTO.*** *Los jefes inmediatos y/o supervisores en cada dependencia de la Agencia Nacional de Infraestructura adoptarán las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en el presente acto administrativo y coordinarán con los servidores y contratistas a su cargo las actividades que se desarrollarán durante el periodo de suspensión.*  ***ARTÍCULO QUINTO. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.*** *La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las Resoluciones 471 del 22 de marzo de 2020 y 498 del 13 de abril de 2020.*  ***PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE***  *Dada en Bogotá D.C., a los* ***31-05-2020***  ***MANUEL FELIPE GUTIÉRREZ TORRES***  ***Presidente****”* |

|  |
| --- |
| *“****MINISTERIO DE TRANSPORTE AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA***  *RESOLUCIÓN No.* ***20201000011115***  *Fecha:* ***10-08-2020***  *“Por la cual se modifica la Resolución 618 del 31 de mayo de 2020”*  ***EL PRESIDENTE DE LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA***  *En uso de sus facultades legales y en especial las consagradas en el artículo 11 del Decreto Ley 4165 de 2011, y en desarrollo de los decretos 440, 482, 491 y 749 de 2020.*  ***CONSIDERANDO:***  *Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró “la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020” por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19.*  *Que el Presidente de la República por medio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró “el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días” con el fin de adoptar todas aquellas medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos derivados de la pandemia COVID-19.*  *Que el Presidente de la República, por medio del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.*  *Que el Ministro de Salud y Protección Social, a través de la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, prorrogó la emergencia sanitaria por el COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020.*  *Que a través del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, el Presidente de la República adoptó medidas de urgencia en materia de contratación estatal con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia COVID-19, en materia de contratación, procedimientos sancionatorios e implementación para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de sus contratistas, mecanismos electrónicos.*  *Que en este contexto mediante la Resolución 471 del 22 de marzo de 2020, el Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura, como medida transitoria, suspendió términos en actuaciones administrativas, contractuales y adoptó medidas administrativas por motivos de salud pública. Así, se ordenó la suspensión de los términos de 21 actuaciones administrativas desde el 24 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, entre los que se encontraban: (i) procedimientos administrativos sancionatorios, (ii) periodos de cura en curso, (iii) planes remediales, (iv) liquidaciones de contratos, (v) revisión y evaluación de proyectos de asociación publico privada de iniciativa privada, (vi) trámites de concesión portuaria, (vii) solicitudes de modificación de contratos de concesión en todos los modos y (viii) procesos de reversión entre otros. Sin embargo, no se suspendió la atención de peticiones o consultas que fueran allegadas a la Entidad.*  *Que mediante la Resolución 471 del 22 de marzo de 2020, se suspendieron las siguientes obligaciones contractuales: (i) gestiones prediales, (ii) gestiones ambientales, (iii) gestiones sociales, (iv) traslado de redes, (v) plan de obras, (vi) plan de inversiones en concesiones portuarias, (vii) giros de equity y (viii) fondeos de subcuentas. No obstante, las mencionadas suspensiones no incluyeron las obligaciones de operación de cualquier modo de transporte, ni las obligaciones de mantenimiento para la prestación del servicio de transporte. Tampoco fueron suspendidas las actividades de atención de sitios inestables y cualquier otra actividad necesaria para garantizar la prestación del servicio público de transporte en condiciones de seguridad.*  *Que el Presidente de la República profirió el Decreto 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”.*  *Que mediante el artículo 3° del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, el Presidente de la República estableció que, para evitar el contacto entre las personas, y hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades públicas velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.*  *Que en atención a aquellos eventos en los que las entidades no cuenten con los medios tecnológicos para prestar el servicio, el mencionado decreto señaló que las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, reconoció que las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.*  *Que el artículo 4° del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 estableció que hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.*  *Que, por su parte, el artículo 6o del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, estableció la posibilidad de suspensión de términos de actuaciones administrativas o judiciales en sede administrativa, en los siguientes términos:*  *“****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.*  *Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.*  *Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.*  *Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo. Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.*  *Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales”.*  *Que desde la expedición del Decreto 531 del 08 de abril de 2020 “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” el Gobierno Nacional estableció como excepción a la restricción a la libre circulación para garantizar los derechos a la vida y a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, con entrada en vigencia a partir de las cero horas (00:00) del día 13 de abril de 2020, “18. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas”.*    *Que la anterior excepción fue reproducida por los Decretos 593 del 24 de abril de 2020, 636 del 06 de mayo de 2020, 749 del 28 de mayo de 2020 y 990 del 09 de julio de 2020.*  *Que el parágrafo 6° del artículo 3o del Decreto 531 del 08 de abril de 2020 dispuso que “las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial”.*  *Que mediante la Circular Conjunta No. 03 del 08 de abril de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Transporte se impartieron algunas “orientaciones en materia de protección dirigidas al personal de los proyectos de infraestructura de transporte que continúan su ejecución durante la emergencia sanitaria, para prevenir, reducir la exposición y mitigar el riesgo de exposición y contagio por infección respiratoria aguda por el coronavirus COVID-19”.*  *Que el 13 de abril de 2020, la Agencia Nacional de Infraestructura emitió la Resolución 498 del 13 de abril de 2020, donde se establecieron algunas medidas transitorias respecto de los trámites que se adelantan en la Agencia, determinando, entre otras cosas, que los concesionarios de todos los modos de transporte y los contratistas de obra pública férrea debían remitir a la Interventoría y a la Agencia Nacional de Infraestructura un plan de reactivación de obras en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.*  *Que en materia de actuaciones administrativas la Resolución 498 del 13 de abril de 2020 modificó la Resolución 471 del 22 de marzo de 2020 estableciendo un listado de 14 actividades suspendidas entre los que se encuentran: (i) periodos de cura en curso y nuevas solicitudes de periodos de cura, (ii) revisión y evaluación de proyectos de asociación público privada de iniciativa privada y, (iii) trámites de concesión portuaria, entre otros. Sin embargo, no se suspendió la atención de peticiones o consultas que fueran allegadas a la Entidad.*  *Que en relación con las obligaciones contractuales, la Resolución 498 del 13 de abril de 2020 ordenó la suspensión de: (i) gestiones prediales, (ii) gestiones ambientales, (iii) gestiones sociales, (iv) plan de obras y; (v) medición de indicadores de operación y mantenimiento.*  *Que mediante la Resolución 666 del 24 de abril de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó el protocolo general de bioseguridad para minimizar los factores que pueden generar la transmisión de la enfermedad y el cual deberá ser implementado por las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) y por todos los empleadores, del sector público o privado, que requieran desarrollar sus actividades durante el periodo de la emergencia sanitaria.*  *Que mediante Resolución 679 del 24 de abril de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de coronavirus COVID-19 en el sector de infraestructura de transporte, el cual es complementario al adoptado mediante la Resolución 666 de 2020 antes citada y a las demás medidas que los responsables de los proyectos de infraestructura de transporte crean necesarias.*  *Que mediante Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde las cero horas (00:00) del 1° de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 1° de julio del 2020.*  *Que la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 fue prórrogada mediante los Decretos 847 del 14 de junio y 878 del 25 de junio de 2020 hasta el 15 de julio de 2020.*  *Que mediante Decreto 990 del 09 de julio de 2020, el Gobierno Nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde las cero horas (00:00) del 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 1° de agosto del 2020.*  *Que, en el marco del aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional ordenado por el Presidente de la República mediante el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 y las excepciones previstas en dicho acto administrativo y teniendo en cuenta que para el 31 de mayo de 2020 se encontraban 43 proyectos de infraestructura del modo de transporte carretero reactivados conforme al inicio progresivo de actividades, la Agencia Nacional de Infraestructura expidió la Resolución 618 de 2020, mediante la cual derogó las Resoluciones 471 del 22 de marzo de 2020 y 498 del 13 de abril de 2020.*  *Que en la Resolución 618 de 2020 se ordenó la suspensión de las siguientes actuaciones administrativas (i) términos de revisión y evaluación de Asociación Pùblico Privada de Iniciativa Privada en etapa de prefactibilidad y factibilidad, con inclusión del plazo máximo para la entrega del proyecto en etapa de factibilidad, (ii) Solicitudes de certificación de contratos u otro tipo de requerimientos cuyo trámite requiera de la inspección o copia de expedientes físicos que se encuentren en el archivo de la Entidad y (iii) Trámites referidos a las solicitudes de concesión portuaria, concesiones para embarcaderos y modificaciones contractuales y de permisos en asuntos portuarios que requieran la citación a audiencias públicas.*  *Que teniendo en cuenta que la implementación del trabajo remoto y el uso de las herramientas tecnológicas permiten dar continuidad a los trámites y actuaciones relacionados con la revisión y evaluación de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada en etapa de prefactibilidad y factibilidad y a aquellos referidos a las solicitudes de concesión portuaria, concesiones para embarcaderos y modificaciones contractuales y de permisos en asuntos portuarios que requieran la citación a audiencias públicas, las cuales se podrán realizar por medios electrónicos, resulta pertinente modificar el artículo primero de la Resolución 618 de 2020.*  *En mérito de lo expuesto,*  ***RESUELVE***  ***ARTÍCULO PRIMERO.*** *Modificar el artículo primero de la Resolución 618 del 31 de mayo de 2020, el cual para todos los efectos quedará de la siguiente manera:*  ***ARTÍCULO PRIMERO: SUSPENSIÓN DE ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS.*** *Ordenar la suspensión de términos para las siguientes actuaciones que adelanta la Agencia Nacional de Infraestructura, durante la vigencia de la medida de aislamiento preventivo obligatorio o cualquier otra que restrinja la libre circulación, según lo dispuesto por el Presidente de la República en el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 y las demás normas que lo modifiquen o sustituyan:*  *1. Solicitudes de certificación de contratos u otro tipo de requerimientos cuyo trámite requiera de la inspección o copia de expedientes físicos que se encuentren en el archivo de la Entidad.*  ***PARÁGRAFO.*** *Durante la vigencia de la medida de aislamiento preventivo obligatorio o cualquier otra que restrinja la libre circulación la Agencia Nacional de Infraestructra dará continuidad al desempeño de sus funciones a través de la modalidad de trabajo remoto, bajo la supervisión y orientación de los respectivos superiores y supervisores a los funcionarios y contratistas.*  ***ARTÍCULO SEGUNDO.*** *Los demás apartados de la Resolución No. 618 del 31 de mayo de 2020 se conservan integralmente.*  ***ARTÍCULO TERCERO. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.*** *La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.*  ***PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE***  *Dada en Bogotá D.C., a los 10-08-2020*  ***MANUEL FELIPE GUTIÉRREZ TORRES***  ***Presidente****”* |

**III. INTERVENCIONES**

1. **Agencia Nacional de Infraestructura - ANI**

Mediante escritos de 22 de julio y de 19 de noviembre de 2020, la entidad intervino dentro del presente asunto a fin de defender la legalidad de las resoluciones *sub examine*.

En sus intervenciones, adujo que en virtud de lo previsto en los Decretos 417, 440, 482 y 491 de 2020 y a través de las resoluciones enjuiciadas, la entidad determinó la suspensión inicial de una serie de actividades que, posteriormente y en la medida en que se fue reactivando el sector de la infraestructura, se fueron reactivando, sin que ello implicara modificaciones de los términos de carácter legal.

Así, con la expedición de la Resolución 20201010006185 de 2020 se buscó proteger y garantizar el derecho a la vida y la salud de los funcionarios de la Agencia y de quienes desarrollan y ejecutan los proyectos de concesión, a través de la prevención y el control de la propagación del coronavirus COVID-19, acto que, además, fue expedido por la autoridad competente, guardando conexidad con los decretos legislativos del estado de excepción y siendo una medida proporcional para atender la crisis presentada.

Por su parte, y frente a la Resolución 20201000011115, la entidad se limitó a remitir sus antecedentes administrativos y a indicar que ese acto se encuentra publicado en la página web de la Entidad, en el vínculo <https://www.ani.gov.co/resolucion-1111-de-2020>.

1. **Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI**

La ANDI intervino dentro del presente asunto a fin de defender la legalidad de las resoluciones analizadas, bajo la consideración de que, en su expedición, se cumplieron los requisitos formales de competencia, motivación, el marco del estado de excepción y el principio de publicidad, así como también los requisitos materiales de conexidad, razonabilidad y proporcionalidad.

**IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Mediante Conceptos Nos. 80 y 113 de 2020, el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa intervino dentro del presente trámite.

A su juicio, la Resolución No. 20201010006185 de 31 de mayo de 2020, proferida por la ANI, se ajusta al marco jurídico vigente, al ser expedida por la autoridad competente, guardar conexidad con las causas de la declaratoria del estado de excepción, contener medidas transitorias que tienen una finalidad que se ajusta a aquellas que dieron lugar a esa declaratoria y ser proporcionales a la gravedad de los hechos, razón por la cual solicita que se declare ajustada a derecho.

Sin embargo, estima que no ocurre lo mismo respecto de la Resolución 20201000011115, sobre la cual solicitó que se declarara improcedente el medio de control en tanto no se cumple el requisito de temporalidad, el cual exige, según afirma, que el acto haya sido expedido durante los estados de excepción. Así, como en este caso la resolución se profirió por fuera de la vigencia de la segunda declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, esto es, el día 10 de agosto de 2020, a su juicio el medio de control inmediato resulta improcedente.

**V. CONSIDERACIONES**

1. **Competencia**

La Sala Especial de Decisión No. 16 es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 111.8 de la Ley 1437 de 2011, los cuales establecen que el conocimiento de estos procesos corresponde en única instancia a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, quien definió, en sesión virtual del 1 de abril de 2020[[6]](#footnote-6), que los controles inmediatos de legalidad serían decididos por las Salas Especiales de Decisión.

**2. Problema jurídico**

De conformidad con los antecedentes anteriormente reseñados, corresponde a esta Sala Especial de Decisión establecer si las Resoluciones 20201010006185 y 20201000011115 de 2020, proferidas por la ANI, guardan conformidad -en sus aspectos formales y materiales- con las normas superiores que les sirvieron de fundamento y especialmente con los Decretos 417 de 17 de marzo de 2020[[7]](#footnote-7), 637 de 6 de mayo de 2020[[8]](#footnote-8), 440 de 20 de marzo de 2020[[9]](#footnote-9), 482 de 26 de marzo de 2020[[10]](#footnote-10) y 491 de 28 de marzo de 2020[[11]](#footnote-11).

Para resolver este asunto, la Sala se referirá, en primer lugar, al objeto y alcance del medio de control inmediato de legalidad, así como a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica efectuada mediante los Decretos 417 y 637 de 2020 y a las medidas adoptadas mediante los decretos legislativos que le sirvieron de fundamento a los actos, para luego, a partir de esos presupuestos, efectuar el análisis específico de legalidad de los actos administrativos objeto de control, bajo la perspectiva del cumplimiento de los requisitos formales y materiales para su expedición.

**3. Del medio de control inmediato de legalidad**

**3.1.** El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece que *“[l]as 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”.*

En el mismo sentido, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que:

“*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”.*

Como se observa, se trata de un medio de control específico a través del cual la jurisdicción de lo contencioso administrativo efectúa el análisis automático de la legalidad de las medidas generales adoptadas por las autoridades del orden nacional al amparo de un estado de excepción, medio a través del cual se busca evitar que durante las condiciones de excepcionalidad se presente una extralimitación en el ejercicio de las competencias asignadas a las autoridades públicas, así como evitar la puesta en vigencia de normas que amenacen o vulneren los derechos de los administrados[[12]](#footnote-12).

**3.2.** De acuerdo con las disposiciones que regulan la materia, la procedencia de este medio de control está supeditada a que: (i) se trate de una medida adoptada por una autoridad del orden nacional en ejercicio de función administrativa; (ii) tenga carácter general; y (iii) haya sido expedida como desarrollo de decretos legislativos durante el estado de excepción.

Para analizar el cumplimiento de la primera exigencia, la autoridad judicial debe cerciorarse, de un lado, de la naturaleza de la autoridad que expide el acto y, del otro, de que se profiera en ejercicio de la función administrativa y no de otra para cuyo ejercicio el ordenamiento jurídico prevea otros medios de control, como sería el caso, por ejemplo, de la función legislativa.

Respecto al segundo de los requisitos, esto es, que la medida tenga carácter general, resulta necesario verificar que se trate de un acto administrativo que contenga decisiones que generen efectos jurídicos de carácter general, lo cual se contrapone tanto a aquellas manifestaciones a través de las cuales la administración se limita a plasmar recomendaciones, instrucciones o sugerencias, como a aquellas que solo están llamadas a afectar situaciones particulares y concretas.

Finalmente y frente al tercero de los presupuestos necesarios para proceder con el control inmediato de legalidad, se trata de establecer que la medida haya sido adoptada al amparo del Estado de Excepción, guardando relación con los hechos de excepcionalidad y constituyendo un verdadero desarrollo de sus preceptos.

Debido a la excepcionalidad de este mecanismo, todas las circunstancias antes anotadas deben concurrir en cada caso para que el Consejo de Estado pueda aprehender el conocimiento de determinado acto.

**3.3.** A partir de las disposiciones legislativas que regulan la materia, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido entonces una serie de características propias que definen este medio de control, así[[13]](#footnote-13):

1. Es realmente un proceso judicial, cuya competencia se encuentra definida por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, proceso en el que se prevé la participación de la comunidad en el estudio de legalidad de la medida dictada, bien sea para defender el acto general o para cuestionarlo.
2. Se trata de un control automático o inmediato, de manera que una vez se expida el acto, éste debe ser remitido dentro de las 48 horas siguientes a esta jurisdicción para adelantar el estudio de su legalidad, a riesgo de que la autoridad jurisdiccional a quien corresponde revisar el apego de la normatividad al ordenamiento jurídico asuma de manera oficiosa su estudio; esto, con independencia de que se hubiere hecho o no la publicación del mismo, puesto que se entiende que la medida o el acto existen aunque no se haya procedido con el trámite de su publicidad.
3. Es autónomo, lo que implica que sea posible adelantar el control de los actos administrativos aún antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción o respecto de los decretos legislativos que lo desarrollan.
4. Es integral, ya que comprende tanto la revisión del cumplimiento de los requisitos formales para la expedición del acto como los materiales.

Los primeros, hacen relación a la competencia para la expedición del acto, así como al cumplimiento de las formas propias previstas para el efecto. Los segundos, como lo ha establecido la Sala Plena del Consejo de Estado, se refieren a la *“existencia de una relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Así mismo, se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional”*[[14]](#footnote-14)*.*

Además de la conformidad con las normas señaladas y la conexidad que debe guardarse con los motivos del estado de excepción, la jurisprudencia también ha entendido que el juez debe efectuar el análisis de proporcionalidad de las medidas adoptadas como mecanismo para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Esa integralidad, como lo ha precisado esta Corporación, no implica que la confrontación normativa comprenda todo el ordenamiento jurídico, cuya evidente extensión y complejidad dificultaría de manera muy importante la labor que está llamado a cumplir el juez de lo contencioso administrativo y constituiría un escollo en la garantía de celeridad que debe caracterizar el trámite de este mecanismo. En ese sentido, los parámetros de confrontación conforme a los cuales se adelanta el juicio de legalidad deben ser expresamente señalados por el juez de conocimiento, de manera que sea posible establecer con claridad el alcance de su pronunciamiento.

1. En concordancia con lo señalado, la sentencia que decide este proceso hace tránsito a cosa juzgada relativa, en tanto solo opera frente a los supuestos de ilegalidad analizados y decididos por el juez de conocimiento[[15]](#footnote-15). Así, ha dicho el Consejo de Estado que “*los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan solo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, solo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia”*[[16]](#footnote-16)*.*
2. El hecho de que se trate de decisiones que hacen tránsito a cosa juzgada relativa, implica entonces que cualquier ciudadano pueda acudir a las acciones de simple nulidad o de nulidad por inconstitucionalidad para cuestionar estos mismos actos administrativos por la violación de normas que no hayan sido invocadas expresamente en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad o frente a las cuales no se haya realizado el contraste normativo como tal.
3. Finalmente, este medio de control no impide que la medida o el acto sean ejecutados, porque mientras no sean anulados ellos conservan la presunción de validez propia de los actos administrativos.

Establecidas las características fundamentales del medio de control inmediato de legalidad, pasa la Sala a analizar la procedencia del mismo para el caso concreto.

**4. De la procedencia del medio de control en el presente caso**

**4.1.** Como atrás se indicó, para establecer si determinado acto administrativo es susceptible del medio de control inmediato de legalidad resulta necesario: (i) que se trate de una medida adoptada por una autoridad del orden nacional en ejercicio de función administrativa; (ii) que esa medida tenga carácter general; y (iii) que haya sido expedida en desarrollo de decretos legislativos durante el estado de excepción.

Sobre lo primero, la Sala advierte que la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, es una agencia nacional estatal de naturaleza especial, que pertenece al sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, adscrita al Ministerio de Transporte, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, tal y como lo establece el artículo primero del Decreto 4165 de 3 de noviembre de 2011; en ese sentido, es claro que esa entidad tiene la condición de ser una autoridad del orden nacional.

Además, al revisar el texto de las Resoluciones 20201010006185 y 20201000011115 de 2020, se encuentra que aquellas fueron expedidas en ejercicio de funciones administrativas, en tanto ellas se relacionan, fundamentalmente, con la organización de la entidad y la prestación del servicio a su cargo, razón por la cual el primer requisito se encuentra satisfecho.

Ahora bien, frente al segundo de los requisitos, la Sala advierte que esta declaración unilateral de voluntad de la administración produce innegables efectos jurídicos de carácter general, toda vez que se trata de la adopción de medidas genéricas, abstractas e impersonales que afectan no solo a quienes prestan sus servicios a la Agencia sino también a todos los ciudadanos o personas jurídicas que deban adelantar trámites ante la ANI; incluso aquella que establece el deber de que los jefes inmediatos y/o supervisores determinen las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en ese acto administrativo, pues esto tiene efectos directos en la forma como se prestarán los servicios a todos los ciudadanos.

Sobre el punto, tanto la doctrina como la jurisprudencia han señalado que los actos generales son aquellos que crean una situación jurídica abstracta e impersonal, sin que tenga incidencia el número de personas a los que esté dirigida o si se trata de un conjunto determinado o determinable de ellas[[17]](#footnote-17).

Así, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia del 11 de marzo de 1994 precisó que*“el carácter individual de un acto no está dado por la posibilidad de que los sujetos a los cuales él está dirigido sean fácil o difícilmente individualizables o identificables, sino que ellos estén efectivamente individualizados e identificados, de tal manera que el contenido del acto sea aplicable exclusivamente a esas personas y no a otras que puedan encontrarse en la misma situación. De no entenderse así, todos los actos podrían ser calificados de individuales o subjetivos en la medida en que, por principio, los actos de las autoridades públicas tienen vocación de aplicación individual a quienes se encuentren en la situación prevista por el acto”[[18]](#footnote-18).*

Así las cosas, en tanto las resoluciones que aquí se analizan están dirigidas no solo a quienes prestan sus servicios a la entidad sino también a todas las personas naturales o jurídicas que tengan que adelantar actuaciones administrativas ante la Agencia, es claro para la Sala que se cumple cabalmente el segundo requisito exigido en los artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994.

Finalmente, también se encuentra satisfecho el tercero de los presupuestos para aprehender el control de legalidad de las Resoluciones objeto de estudio, pues estas se expidieron con fundamento, según su propio texto, en los Decretos Legislativos 417 de 17 de marzo, 637 de 6 de mayo, 440 de 20 de marzo, 482 de 26 de marzo y 491 de 28 de marzo, todos expedidos en el año 2020.

En consecuencia, como quiera que se cumplen todos los requisitos previstos tanto en la Ley 137 de 1994 como en la Ley 1437 de 2011, debe concluirse que este acto sí está sujeto a control inmediato de legalidad.

**4.2.** Debe resaltarse que esta conclusión no se afecta por el hecho de que, como lo alegó el Ministerio Público, la Resolución 20201000011115 hubiera sido expedida por fuera de la vigencia de los estados de emergencia social, económica y ecológica declarados mediante el Decreto 417 de 2020 y, posteriormente, con el Decreto 637 de 2020.

En efecto, la ley estatutaria de estados de excepción -contrario a lo que sucede para la conmoción interior[[19]](#footnote-19)-, no previó una duración específica para los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social o Ecológica, razón por la cual se ha entendido que estas medidas, al tener rango de ley, no necesariamente están sujetas al término de duración del estado de excepción, sino que pueden ir más allá.

De hecho, la Corte Constitucional en diferentes sentencias[[20]](#footnote-20) ha señalado que *“*[e]*n lo que tiene que ver con las facultades concedidas al Presidente de la República en un estado de emergencia, el artículo 215 constitucional lo habilita para dictar normas con fuerza y rango de ley destinados específicamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia.* ***Los decretos legislativos que se dicten son permanentes****, excepto en el evento de normas que establecen o modifican tributos, caso en el cual dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente”*[[21]](#footnote-21) (se resalta)*.*

En este sentido, es viable que los decretos legislativos dictados al amparo de los estados de emergencia económica, social y ecológica extiendan su vigencia más allá de los mismos y que, en consecuencia, las autoridades administrativas adopten medidas con fundamento en esos decretos, sin que sea menester que la declaración del estado de excepción continúe vigente. No obstante, la Sala debe precisar que, al analizar la legalidad de las medidas adoptadas, sí será relevante determinar si los decretos legislativos que se dijeron desarrollar estaban o no vigentes.

Establecido lo anterior, se advierte necesario efectuar algunas consideraciones generales respecto de la declaratoria de emergencia al amparo de la que se expidió la resolución sub examine, parámetro básico para el análisis de legalidad de la misma.

**5. Los decretos legislativos citados en los actos como fundamento para la expedición de las Resoluciones 20201010006185 y 20201000011115**

**5.1. La declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica efectuada mediante Decretos 417 de 2020 y 637 de 2020**

**5.1.1.** La primera declaratoria del estado de excepción ocurrió el día 17 de marzo de 2020, mediante el Decreto 417, y la segunda el día 6 de mayo del mismo año, a través del Decreto 637. En las dos oportunidades, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros e invocando el ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario[[22]](#footnote-22).

El presupuesto fáctico de estas decisiones se hizo consistir en la emergencia sanitaria y social generada por la aparición del nuevo coronavirus – COVID 19, cuya atención requirió de la adopción efectiva e inmediata de medidas tendientes a proteger a toda la población. Adicionalmente, se adujo que esta pandemia podía generar en el sistema económico del país situaciones de magnitudes *“impredecibles e incalculables”*.

Por su parte, el presupuesto valorativo se fundó en la velocidad de expansión del virus y en la tragedia humanitaria por la pérdida de vidas a nivel mundial, aspectos que ponían de presente el grave riesgo para la vida y salud de todos los habitantes del territorio nacional, así como también para las condiciones de empleabilidad, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar general de la población.

Frente a la justificación de las declaratorias del estado de excepción, el Gobierno expuso que resultaban insuficientes las atribuciones legales ordinarias para hacer frente a las circunstancias imprevistas generadas por el COVID-19, por lo cual era necesario adoptar medidas extraordinarias para fortalecer las acciones dirigidas a conjurar sus efectos derivados de la pandemia.

Dentro de dichas medidas, y para lo que interesa al presente estudio de legalidad, en esos actos se hizo énfasis en la necesidad de establecer reglas para el distanciamiento social y el aislamiento, promover el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, flexibilizar la obligación de atención personalizada al usuario y permitir la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

No obstante, también se advirtió que, dada la falta de certeza respecto de la magnitud de la emergencia, en el proceso de evaluación de los efectos podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis.

**5.1.2.** Como se indicó en el acápite de antecedentes de la presente providencia, estos decretos fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante Sentencias C-145 del 20 de mayo de 2020 y C-307 de 12 de agosto de la misma anualidad.

De manera general, en estas decisiones la Corte consideró que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria generada por la expansión del virus Covid-19 y los efectos en el orden económico y social, que amenazan gravemente los derechos fundamentales de todos los habitantes del territorio nacional, justificaron las declaratorias del estado de excepción y el ejercicio de este mecanismo excepcional por parte del Gobierno Nacional.

De esta manera, se consideró que estos decretos cumplieron con los requisitos formales, se expidieron tras una situación que configuró una auténtica emergencia y resultaban necesarios a efectos de adoptar medidas extraordinarias que permitieran conjurar los efectos de la crisis.

**5.2. El Decreto 440 de 20 de marzo de 2020; medidas en materia de contratación**

El 20 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y alegando el ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, adoptó medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica[[23]](#footnote-23).

Sin embargo, la Sala advierte que la vigencia de este Decreto se ató a la declaratoria del estado de excepción, de manera que esa normatividad solo produjo efectos hasta el 16 de abril de 2020[[24]](#footnote-24). En ese sentido, para el momento en que los actos administrativos controlados fueron proferidos -31 de mayo y 10 de agosto de 2020-, el Decreto 440 de 2020 ya no estaba vigente.

Así las cosas, es claro que los actos administrativos que aquí se analizan no podían fundamentarse en ese Decreto Legislativo, como equivocadamente lo sostuvo la Agencia Nacional de Infraestructura en el texto de las resoluciones.

Los efectos de esta situación para el caso concreto, serán analizados al momento de efectuar la confrontación de las disposiciones con las normas superiores.

**5.3. El Decreto 482 de 26 de marzo de 2020; medidas relacionadas con el sector transporte**

En desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 de 2020, el Gobierno Nacional adoptó algunas medidas dirigidas específicamente al sector transporte y a su infraestructura, con el fin de permitir el desarrollo de concesiones, la continuidad de las obras y el buen desarrollo de los contratos vigentes.

Así, se expidió entonces el Decreto 482 de 2020, mediante el cual se previó, entre otras, la continuidad de las obras específicas indicadas por la autoridad competente, en razón a la necesidad operacional o técnica de los procesos constructivos y siempre que se diera cumplimiento a los protocolos de bioseguridad indicados por el Ministerio de Salud.

El Decreto 482 fue controlado por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-185 del 18 de junio de 2020, en la que se declaró su exequibilidad, resaltando la necesidad de dar continuidad a la ejecución de algunas obras al tratarse de la realización de actividades indispensables para aminorar los efectos económicos de la cuarentena y garantizar la seguridad de ese sector[[25]](#footnote-25).

**5.4. El Decreto 491 de 28 de marzo de 2020; medidas para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas**

El 28 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 491, mediante el cual se adoptaron *“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”*, norma cuya constitucionalidad fue analizada en sentencia C-242 de 2020.

Para el caso que atañe a la Sala, resulta relevante resaltar las siguientes medidas adoptadas mediante la normativa en cuestión; así:

1. La posibilidad de prestar la función pública utilizando las tecnologías y prefiriendo la modalidad de “trabajo en casa” (artículo 3), medida que se declaró ajustada a la Carta Política por la Corte Constitucional al encontrarla idónea para mitigar las consecuencias de la aparición de la nueva enfermedad respiratoria y para propiciar el normal desarrollo de las actividades a cargo de las autoridades del Estado.
2. La modificación transitoria del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 y, por ende, la ampliación del término con el que cuentan las autoridades para resolver las peticiones, estableciendo un plazo máximo de 30 días siguientes a su recepción, salvo para el caso de las peticiones relacionadas con la efectividad de los derechos fundamentales (artículo 5).

En relación con este asunto, la Corte concluyó que pese a que dicha disposición modifica una norma de rango estatutario ello *per se* no deriva en su inconstitucionalidad, no solo porque ni los artículos 212 a 215 de la Constitución ni la Ley 137 de 1994 imponen tal limitación a las facultades legislativas excepcionales del Presidente, sino porque, además, *“se trata de una disposición transitoria que no afecta el núcleo esencial del derecho de petición”.*

En todo caso su constitucionalidad se condicionó a que los particulares que se rigen por las normas del derecho de petición, también se entiendan cobijados por la ampliación de términos.

1. La autorización para suspender términos dentro de las actuaciones administrativas, incluyendo los de prescripción, caducidad y firmeza de los actos, así como la suspensión del trámite de pago de sentencias judiciales (artículo 6). Sobre la constitucionalidad de esta medida, la Corte encontró que aquella se ajustaba a la Carta Política, salvo por lo relacionado con la suspensión de pagos de sentencias judiciales que fue declarado inexequible.

Establecido así el marco normativo general en el que se expidieron las resoluciones que aquí se analizan, pasa la Sala a efectuar el análisis de legalidad de las mismas.

**6. Caso concreto – análisis de legalidad**

**6.1. Cumplimiento de los requisitos formales**

Como se advirtió en el acápite de consideraciones generales de esta providencia, la revisión de los aspectos formales del acto analizado implica la verificación, de un lado, de la competencia del funcionario que lo suscribe y, del otro, el cumplimiento de las exigencias de existencia y validez formales previstas en la ley.

**6.1.1.** Sobre lo primero, encuentra la Sala que la “*competencia es la facultad o el poder jurídico que tiene una autoridad para ejercer determinada función*”[[26]](#footnote-26), de manera que la falta de competencia se materializa cuando el autor profiere un acto pese a que no tenía el poder para expedirlo[[27]](#footnote-27), es decir, cuando el acto es proferido por fuera de las potestades legales y constitucionales atribuidas al servidor público o a la entidad respectiva[[28]](#footnote-28).

En el presente caso, se advierte que, de acuerdo con el Decreto Ley 4165 de 2011[[29]](#footnote-29), la Agencia Nacional de Infraestructura tiene por objeto planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privada (APP), para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública, cuando así lo determine expresamente el Gobierno Nacional[[30]](#footnote-30).

Dentro de las funciones generales de la Agencia, el artículo 4º estableció:

*“1. Identificar, evaluar la viabilidad y proponer iniciativas de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el desarrollo de la infraestructura de transporte y de los servicios conexos o relacionados.*

1. *Planear y elaborar la estructuración, contratación y ejecución de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública y de los servicios conexos o relacionados, que hayan sido previamente identificados por el Ministerio de Transporte o asignados por el Gobierno Nacional.*

*(…) 4. Definir metodologías y procedimientos en las etapas de planeación, preadjudicación, adjudicación, postadjudicación y evaluación de proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.*

*(…) 7. Identificar y proponer, como resultado del análisis de viabilidad técnica, económica, financiera y legal, las modificaciones requeridas a los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo, con la finalidad de asegurar condiciones apropiadas para el desarrollo de los mismos.*

*(…) 15. Ejercer las potestades y realizar las acciones y actividades necesarias para garantizar la oportuna e idónea ejecución de los contratos a su cargo y para proteger el interés público, de conformidad con la ley.”*

Por su parte, de acuerdo con el artículo 11 de ese mismo Decreto, el Presidente de la Agencia, que funge como representante legal de la misma[[31]](#footnote-31), está encargado, entre otras, de:

*“1. Dirigir, orientar, coordinar, vigilar y supervisar el desarrollo de las funciones a cargo de la Agencia.*

*2. Dirigir las actividades administrativas, financieras y presupuestales, y establecer las normas y procedimientos internos necesarios para el funcionamiento y prestación de los servicios de la Agencia.*

*(…) 6. Aprobar la estructuración técnica, legal y financiera de los proyectos a cargo de la Agencia.*

*(…) 8. Orientar y dirigir el seguimiento al desarrollo de los contratos de concesión a su cargo y, en caso de incumplimiento de cualquier obligación, adoptar de acuerdo con la ley las acciones necesarias.*

*9. Ordenar los gastos, expedir los actos y celebrar los convenios y contratos con personas naturales o jurídicas, así como con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, necesarios para el cumplimiento del objeto y funciones de la Agencia.*

*(…)20. Distribuir los empleos de la planta de personal de acuerdo con la organización interna y las necesidades del servicio.*

*21. Distribuir entre las diferentes dependencias de la Agencia las funciones y competencias que la ley le otorgue a la entidad, cuando las mismas no estén asignadas expresamente a una de ellas.*

*22. Crear y organizar con carácter permanente o transitorio comités y grupos internos de trabajo.*

*(…) 24. Dirigir y desarrollar el sistema de control interno de la Agencia, de acuerdo con la normativa vigente.*

*(…) 28. Las demás funciones que le sean asignadas de conformidad lo establecido en la ley.”*

En ese sentido, es claro que el Presidente de la referida Agencia tiene la competencia para dirigir la entidad respecto de las actividades misionales y administrativas a ella asignadas, lo cual incluye la posibilidad de impartir directrices en materia de manejo de los procedimientos internos, organización del personal a su cargo y prestación del servicio, aspectos que son, precisamente, a los que se refieren los actos administrativos aquí analizados.

**6.1.2.** Así, superado el análisis del tema de la competencia, corresponde determinar si se cumplieron los elementos formales de existencia y validez del acto administrativo.

Al respecto, lo primero que debe indicarse es que este asunto, que ha sido analizado en distintas oportunidades por la jurisprudencia del Consejo de Estado, se relaciona con una de las causales de nulidad previstas en el artículo 137 del CPACA, esta es, la relativa a la expedición de *“forma irregular”* del acto administrativo.

En efecto, se trata de que para proferir el acto no se hayan desconocido los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su formación y expedición, ya que si bien las autoridades administrativas han sido dotadas de determinadas competencias para adoptar decisiones de carácter obligatorio, dichas decisiones deben producirse mediante el agotamiento de la vía predeterminada por la ley y con la plena observancia de los requisitos formales previstos en ella, de manera que *“el camino que conduce a un acto estatal no se halla a la libre elección del órgano competente para el acto, sino que está previsto jurídicamente, cuando, por tanto, el camino que se recorre para llegar al acto constituye aplicación de una norma jurídica que determina, en mayor o menor grado, no solamente la meta, sino también el camino mismo y que por el objeto de su normación se nos ofrece como norma procesal”*[[32]](#footnote-32)*.*

La exigencia de formalidades en la toma de decisiones por parte de la administración pública, obedece a la necesidad de rodear de seguridad jurídica tanto al administrado como a la propia administración, en la medida en que, de un lado, se garantiza que la autoridad seguirá un trámite objetivamente dispuesto que impedirá arbitrariedades y, de otro, se le brinda a la administración un sendero claro y concreto a seguir, que le permitirá actuar de manera eficaz y eficiente.

En el ámbito de la producción de medidas de carácter general, salvo casos muy específicos, el ordenamiento jurídico no hace exigencias procedimentales especiales, más allá de establecer la necesidad de que el acto sea proferido en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas a la respectiva autoridad. Así, el Título III de la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece las reglas generales que rigen la actuación administrativa, es decir el procedimiento que, por defecto, deben seguir las autoridades estatales y los particulares que ejerzan funciones administrativas para la adopción de sus decisiones, en ausencia de uno especial establecido por el legislador.

En este caso se encuentra que para la expedición de estas resoluciones por parte de la ANI no se cuenta con un procedimiento especial, de manera que a este trámite le resultan aplicables las normas generales previstas en el CPACA, en particular, las reglas para la expedición de decisiones discrecionales por parte de la administración (artículo 44), sin evidenciar que hubieran sido desconocidas.

Por lo demás, se advierte que en este caso se cumplieron los elementos formales del acto, ya que las resoluciones cuentan con encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias objeto de regulación, referencia expresa a las normas en las que se funda, contenido de las materias reguladas, disposiciones de la parte resolutiva y la firma de quien puede comprometer a la entidad[[33]](#footnote-33).

Establecido lo anterior, la Sala procederá a efectuar el estudio de cumplimiento de los aspectos materiales del acto.

**6.2. Examen material de legalidad de las Resoluciones**

Como se indicó en el acápite de consideraciones generales de esta providencia, el examen de legalidad de los aspectos materiales del acto impone determinar su conformidad con las normas superiores, en particular con aquellas que le sirven de fundamento.

Se trata, específicamente, de analizar si este es respetuoso de las normas de la Carta Política, de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, del decreto de declaratoria del estado de excepción y de los decretos con carácter legislativo expedidos por el Gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional, así como de aquellas normas del ordenamiento jurídico que regulan los temas a que él se refiere[[34]](#footnote-34). Además, resulta necesario establecer si la disposición de que se trata guarda conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia y si ella resulta proporcional como mecanismo para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la Resolución 20201000011115 modificó únicamente lo relacionado con el artículo primero de la Resolución 20201010006185, manteniendo en lo demás las medidas adoptadas, la Sala efectuará el análisis conjunto de la conformidad con las normas superiores del artículo primero de ambas resoluciones, y separado para cada una de las disposiciones siguientes.

La conexidad y la proporcionalidad de las medidas adoptadas, también será analizada de manera conjunta.

* + 1. **Conformidad con las normas superiores**

1. ***Artículo primero de las Resoluciones 20201010006185 y 20201000011115; la suspensión de actuaciones administrativas y las medidas de teletrabajo***

En el artículo primero de la Resolucion 20201010006185 de 2020, exponiendo como fundamento la necesidad de garantizar un adecuado ejercicio de las funciones a su cargo, la ANI determinó que resultaba necesario:

1. Disponer la suspensión de: i) los términos de revisión y evaluación de proyectos de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada en etapa de prefactibilidad y factibilidad, con inclusión del plazo máximo para la entrega del proyecto en etapa de factibilidad; ii) las solicitudes de certificación de contratos u otro tipo de requerimientos cuyo trámite requiriera de la inspección o copia de expedientes físicos que se encuentren en el archivo de la Entidad, y iii) los trámites referidos a las solicitudes de concesión portuaria, concesiones para embarcaderos y modificaciones contractuales y de permisos en asuntos portuarios que requieran la citación a audiencias públicas;
2. Dar continuidad al cumplimiento de las funciones de empleados y contratistas de la entidad, a través de la modalidad de teletrabajo, bajo la orientación de sus respectivos superiores y supervisores (parágrafo 1º);
3. Exceptuar de la suspensión de términos la atención de requerimientos de autoridades y de entes de control, respuestas a solicitudes en ejercicio del derecho de petición, derechos de petición parlamentarios y trámites que involucren la garantía de derechos fundamentales, los cuales serían atendidos en los términos establecidos por el Decreto 491 de 2020 o las normas que lo modifiquen o sustituyan (parágrafo 2º); y
4. Dar continuidad a los trámites y actuaciones que pudieran surtirse por medios virtuales (parágrafo 3º).

Por su parte, mediante el artículo primero de la Resolución 20201000011115 se determinó mantener la suspensión de términos únicamente en cuanto a las solicitudes de certificación de contratos u otro tipo de requerimientos cuyo trámite requiriera de la inspección o copia de expedientes físicos del archivo de la entidad y mantener la modalidad de teletrabajo para los funcionarios y contratistas.

Las medidas señaladas se refieren entonces a dos temas específicos: la suspensión de los términos de determinados trámites administrativos y la implementación y continuidad de la prestación del servicio por medios virtuales.

En relación con el primero de estos temas, la Sala advierte que, como se ha indicado en otras oportunidades, la medida de suspensión de términos se encuentra relacionada con la satisfacción del derecho al debido proceso establecido en el artículo 29 de la Carta[[35]](#footnote-35).

Así, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el derecho al debido proceso es un derecho de estructura compleja que se compone de un plexo de garantías que tienen como propósito, de un lado, garantizar la libertad y la autonomía al ciudadano y, del otro, limitar el ejercicio del poder público, cuyas características esenciales incluyen “*el ejercicio de funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad”[[36]](#footnote-36).* Esos parámetros aluden principalmente el principio de legalidad, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos[[37]](#footnote-37).

De manera general, estas garantías, que hacen parte del núcleo fundamental del derecho al debido proceso administrativo, no se ven transgredidas o limitadas con la decisión de suspender términos en algunas de las actuaciones a cargo de la ANI. Por el contrario, la suspensión se erige como una medida que garantiza el debido proceso en su componentes de derecho de audiencia y defensa y publicidad de las actuaciones, así como la protección de los derechos a la vida y a la salud tanto de los funcionarios de la entidad como de quienes deben adelantar trámites ante ella.

Sin embargo, la Sala advierte necesario referirse a tres aspectos particulares de estos artículos que pueden llegar a comprometer las garantías propias del debido proceso y la observancia de los mandatos superiores:

1. En primer lugar, el hecho de que las disposiciones analizadas prevean que la vigencia de la orden de suspensión está atada a la de *“la medida de aislamiento preventivo obligatorio o cualquier otra que restrinja la libre circulación (…)”* (Se resalta).

Evidentemente, la expresión subrayada resulta ser a tal punto indeterminada que no es claro si dentro de estas medidas deben entenderse decisiones como, por ejemplo, los toques de queda, las cuarentenas por localidades o incluso los denominados pico y cédula o pico y placa. En ese escenario, no se trata de un factor objetivo que no de lugar a equívocos, sino de uno que termina dependiendo de manera exclusiva de la voluntad e interpretación de la administración, en claro desmedro del derecho al debido proceso de los ciudadanos involucrados en esos trámites.

Parte fundamental del debido proceso es, precisamente, el conocimiento que tenga el administrado de los términos dentro de los cuales será resuelto su trámite o solicitud y la definición *a priori* de las reglas que le serán aplicables, aspectos que se advierten evidentemente desconocidos por las disposiciones analizadas.

Esta situación podría comportar, además, una vulneración de las normas superiores que le dan sustento al acto, específicamente de la prevista en el artículo 6 del Decreto 491 de 2020, disposición de acuerdo con la cual la suspensión de términos de las actuaciones administrativas que puede decretarse como consecuencia de la emergencia solo podrá tener lugar hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, de manera que los términos se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de esa emergencia.

Por tal razón, la Sala estima necesario declarar la nulidad de la expresión “*o cualquier otra que restrinja la libre circulación (…)”*, contenida en los artículos 1 de las resoluciones analizadas, pues su indeterminación comporta una clara violación del derecho al debido proceso de los administrados.

**ii)** En segundo lugar, se advierte que en el numeral 3º del artículo 1 de la Resolución 20201010006185 se dispuso la suspensión de los trámites de concesión portuaria, concesiones para embarcaderos y modificaciones contractuales y de permisos en asuntos portuarios, “*que requieran la citación a audiencias públicas”*, disposición que no fue reproducida en el texto del artículo 1 de la Resolución 20201000011115*.* Tal y como está redactada la norma, es claro que la suspensión abarca distintos procesos administrativos cuando quiera que en ellos se requiera la realización de ese tipo de audiencias y que ésta terminó siendo la razón en la que se cimentó la medida.

Sobre el punto, en la parte considerativa de la Resolución 20201010006185, la ANI indicó:

*“Que, como parte de las medidas de urgencia impuestas por el mencionado decreto legislativo* [se refiere al Decreto 440 de 2020]*, se estableció que las audiencias públicas que deban realizarse en los procedimientos de selección podrán hacerse a través de medios electrónicos, garantizando el acceso a los proponentes, entes de control y a cualquier ciudadano interesado en participar.*

*Que, en relación con los procedimientos sancionatorios, el Presidente de la República señaló que, durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 se podrán realizar a través de medios electrónicos, los cuales deberán garantizar el acceso de los contratistas y de quienes hayan expedido la garantía. Sin perjuicio de lo anterior, en el referido Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, se dispuso que el ordenador del gasto o funcionario competente podrá decretar la suspensión de términos, inclusive los iniciados con anterioridad a la vigencia de este Decreto Legislativo”.*

Con estos párrafos, es claro que la entidad fundó de manera directa esta decisión en las normas del Decreto 440 de 2020, disposición que, como se anotó en acápite anterior de esta providencia, no se encontraba vigente para el momento en que se expidieron los actos administrativos cuya legalidad aquí se estudia. Esta circunstancia, por si sola, viciaría de nulidad el numeral indicado, pues aduciendo ejercer unas facultades previstas en una norma que había perdido vigencia, la ANI adoptó una decisión de suspensión.

Sin embargo, la Sala advierte que este no fue el único fundamento aducido por la entidad para sustentar sus determinaciones y que el Decreto 491 de 2020, al que se alude en el texto de las resoluciones, también la facultaba para adoptar la decisión de suspensión, por lo que la medida no carece totalmente de fundamento normativo y es, entonces, a su amparo que debe analizarse la legalidad de la misma.

Pues bien, analizado el texto del Decreto 491 de 2020 y, en particular, lo establecido en el artículo 3 -relativo al uso de las tecnologías-[[38]](#footnote-38), para la Sala es claro que el legislador extraordinario privilegió el uso de los mecanismos electrónicos para la prestación de los servicios a cargo de las autoridades, en tanto dicha medida no solo permite promover el distanciamiento social y proteger así la salud de todos los involucrados, sino también la continuidad del servicio. En ese escenario, la suspensión no es -ni puede ser- la regla general, sino que solo podría presentarse cuando estuvieran justificadas las razones del servicio, a consecuencia de la emergencia,lo que para el caso concreto de la realización de audiencias públicas implicaría justificar el por qué la entidad estaba en imposibilidad absoluta de acceder a medios electrónicos para continuar los procedimientos[[39]](#footnote-39)*.*

En el presente caso, la entidad omitió el deber de privilegiar el uso de las tecnologías o por lo menos indicar el por qué se encontraba en imposibilidad absoluta de acudir a ellas para adelantar las audiencias en los trámites referidos a las solicitudes de concesión portuaria, concesiones para embarcaderos y modificaciones contractuales y de permisos en asuntos portuarios que requirieran la citación a audiencias públicas, en clara contravía de lo dispuesto por el legislador extraordinario.

En consecuencia, se impone entonces declarar la nulidad del numeral tercero del artículo primero de la Resolución 20201010006185 de 2020.

iii) Finalmente, la Sala debe resaltar que, en todo caso, cualquier decisión de suspensión en los supuestos allí previstos necesariamente exige la observancia plena de lo previsto en el parágrafo tercero del artículo 6 del Decreto 491 de 2020, de acuerdo con el cual la suspensión *“no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales*”.

Lo anterior implica que, como lo reconoció la propia entidad en el parágrafo segundo del artículo 1 de la Resolución 20201010006185 (que no fue reproducido en la Resolución 20201000011115), *“[l]a suspensión de los términos no se aplicará respecto de la atención de requerimientos de autoridades y de entes de control, respuestas a solicitudes en ejercicio del derecho de petición, derechos de petición parlamentarios, ni trámites que involucren la garantía de derechos fundamentales, los cuales serán atendidos en los términos establecidos por el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 o las normas que lo modifiquen o sustituyan”*.

En ese sentido, cuando de la solicitud formulada por el administrado sea claro que la satisfacción de su requerimiento conlleva la vigencia de derechos de rango fundamental, la ANI no podrá anteponer la medida de suspensión sino que deberá adoptar las decisiones que resulten del caso para dar respuesta de fondo a la petición formulada, con plena observancia de las exigencias de bioseguridad que permitan preservar los derechos a la salud y a la vida de sus funcionarios, contratistas y, en general, de quienes se vean involucrados en este trámite.

Por lo demás, la Sala encuentra que el parágrafo 1° del artículo 1 de ambas resoluciones -relacionado con las medidas de teletrabajo-, el parágrafo 2º del artículo 1 de la Resolución 20201010006185 -que, como atrás se indicó, deja a salvo de la suspensión de términos los requerimientos de autoridades y de entes de control, las respuestas a solicitudes en ejercicio del derecho de petición, los derechos de petición de parlamentarios y los trámites que involucren la garantía de derechos fundamentales-, y el parágrafo 3º del artículo 1 de la Resolución 20201010006185 -que prevé la posibilidad de que la entidad de continuidad de los trámites que pueden llevarse a cabo de forma virtual-, establecen medidas que responden a las normas superiores en las que deben fundarse y que buscan, en suma, garantizar la continuidad en la prestación del servicio, preservando, al tiempo, los derechos a la vida y a la salud de todos los involucrados.

***b. Las demás disposiciones de la Resolución 20201010006185:***

* ***Artículo 2: Gestión de calidad a través medios digitales***

A través del artículo 2 de la Resolución 20201010006185, se dispuso que durante el período de vigencia del aislamiento preventivo obligatorio, previsto en el Decreto 749 de 2020 y las demás normas que lo modifiquen o sustituyan, el uso de los procedimientos de gestión de calidad que impliquen la presencia de funcionarios o particulares o su desplazamiento se debe gestionar de forma virtual y, en caso de ser necesario, con aprobaciones por medio de correo electrónico.

Para la Sala esta medida se encuentra ajustada a las normas superiores en las que debía fundarse pues la inclusión de tales tecnologías para el adelanto de la función pública no es novedosa, sino que tuvo que implementarse de manera generalizada y con prontitud dadas las actuales condiciones sanitarias.

Así las cosas, resulta acorde al ordenamiento jurídico que se haga uso de la actuación virtual y se contemple la posibilidad de adelantar estos trámites con mecanismos electrónicos que permitan, de un lado, evitar el contacto entre los funcionarios y particulares que participan de la revisión de gestión de calidad y, del otro, garantizar que la función pública se prestará conforme a los derroteros de calidad y de gestión de procesos que se han fijado para el efecto. Esto termina siendo, finalmente, una forma de desarrollar la previsión contenida en el artículo 3 del Decreto 491 de 2020, al que se hizo referencia en la parte considerativa de la Resolución analizada, de acuerdo con la cual las autoridades públicas velarán por la implementación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la prestación de los servicios a su cargo.

Por lo demás, esta disposición no resulta contraria a los contenidos de la Ley 137 de 1994, pues no afecta el núcleo de los derechos fundamentales que no pueden ser suspendidos en el estado de excepción, ni tampoco comporta un menoscabo en los derechos de los trabajadores, pues únicamente se varía la forma en la que esta actividad será llevada a cabo.

* ***Artículo 3: Notificación Electrónica***

El artículo 3º de la Resolución 20201010006185 de 2020 dispone que los concesionarios, interventorías, contratistas y demás interesados en trámites ante la entidad, deberán aportar las direcciones electrónicas en las cuales podrán realizarse las notificaciones respectivas, en los términos establecidos por el artículo 4º del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020.

De manera general, las notificaciones de los actos particulares y, para este caso concreto, las realizadas electrónicamente, además de estar íntimamente ligadas al derecho al debido proceso y de defensa o contradicción, también se relacionan con el principio de publicidad consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política[[40]](#footnote-40), el cual se concreta cuando, a través de medios idóneos, se dan a conocer las actuaciones a las partes, a terceros interesados y a la comunidad en general, con el propósito de lograr la transparencia y la participación ciudadana. Por su parte, en lo que respecta al debido proceso, su importancia radica en que una vez surtidas, las partes conocen las decisiones y así pueden ejercer las actuaciones que estimen pertinentes para la defensa de sus intereses.

De acuerdo con el artículo 4 del Decreto 491 de 2020, **“[h]***asta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización. En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones (…).”.* Dicha norma establece, además, la forma como la administración debe remitir el mensaje de datos al administrado y el momento a partir del cual se entiende debidamente notificado el acto.

En este contexto, el artículo 3° de la resolución *ibidem* constituye precisamente un desarrollo de la medida anotada, en tanto prevé la obligación de que los concesionarios, interventorías, contratistas y demás interesados en los trámites, aporten las direcciones electrónicas a fin de que la ANI pueda efectivamente dar aplicación a la notificación por esa vía.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 4 del Decreto 491 de 2020[[41]](#footnote-41), al considerar que es posible que existan usuarios a los que no les sea posible suministrar una dirección de correo electrónico para iniciar las actuaciones administrativas o para continuar con las mismas, pudiendo convertirse en una barrera de acceso para quienes no tienen la posibilidad de usar los medios tecnológicos, y en tanto la Sala comparte esa misma consideración para el caso concreto, se dispondrá entonces condicionar la legalidad del artículo 3º de la Resolución 20201010006185 de 2020, de manera que se entienda que si el afectado está en imposibilidad absoluta de suministrar un correo electrónico, podrá autorizar la notificación por otro medio del cual disponga.

* ***Artículo 4: Coordinaciones para la realización de actividades durante la suspensión***

A través de esta disposición se determinó que los jefes inmediatos y/o supervisores en cada dependencia adoptarían las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en el acto administrativo y coordinarían lo relativo al trabajo en casa.

Para la Sala esta norma, analizada de manera integral con las disposiciones de la Resolución analizada, permite asegurar la efectividad de las medidas adoptadas y se encuentra conforme con el ordenamiento superior, pues permite garantizar la función pública y va acorde con lo establecido en los artículos 122 y siguientes de la Constitución en el sentido de precisar la forma como se desarrollarán las actividades a cargo de la entidad, dadas las actuales condiciones sanitarias y las medidas de trabajo en casa dispuestas, de manera general, mediante el Decreto 491 de 2020.

Tampoco comporta una violación al artículo 50 de la Ley 137 de 1994, pues no se trata de una medida que socave los derechos sociales de los trabajadores, ya que simplemente ordena a los jefes inmediatos establecer medidas de coordinación y asignación de trabajo durante el periodo de suspensión.

* ***Artículo 5: Vigencia***

Finalmente, el artículo 5 de la Resolución 20201010006185 establece que este acto rige desde su publicación y deroga las Resoluciones 471 del 22 de marzo de 2020 y 498 del 13 de abril de 2020.

La Sala encuentra que esta determinación materializa el principio de publicidad y está acorde con el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 que también establece que los actos generales rigen desde la fecha de su publicación.

***c. Las demás disposiciones de la Resolución 20201000011115 de 2020***

Mediante el artículo 2 de la Resolución 20201000011115, la ANI dispuso simplemente conservar los demás apartados de la Resolución 20201010006185 de 2020, los cuales fueron analizados previamente en esta providencia, de manera que no cabe efectuar pronunciamiento adicional. Sin embargo, la Sala advierte necesario resaltar que la aplicación de esta disposición debe efectuarse conforme a lo que aquí se ha concluido respecto del análisis de legalidad de la Resolución 20201010006185, en particular, a lo indicado frente a los artículos 1 y 3 de este último acto.

Por su parte, mediante el artículo 3 de la Resolución 20201000011115 la entidad previó que el acto regiría desde su publicación, lo cual, como atrás se indicó, resulta acorde con lo previsto en el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011.

En ese sentido, no se advierte que estas disposiciones resulten contrarias a las normas superiores en las que ellas deben fundarse.

Establecido lo anterior, pasa la Sala a efectuar el análisis de conexidad de las resoluciones analizadas.

* + 1. **Conexidad de los actos administrativos con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, así como los demás Decretos Legislativos**

De acuerdo con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, el análisis de conexidad que se impone efectuar entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los decretos legislativos que se desarrolla, debe efectuarse específicamente frente a las causas y motivos que dieron origen a estos últimos[[42]](#footnote-42).

En este caso, como se anotó en acápite anterior de esta providencia, dentro de los presupuestos fácticos de los actos se encontró la declaratoria del estado de excepción efectuada mediante los Decretos 417 y 637 de 2020, los cuales se expidieron teniendo en cuenta la velocidad de expansión del virus y la tragedia humanitaria por la pérdida de vidas a nivel mundial, generando que se debieran adoptar medidas extraordinarias dirigidas a conjurar esos efectos adversos, dentro de las cuales se indicó que resultaba necesario el distanciamiento social, el aislamiento, la flexibilización de atención personalizada y la suspensión de términos legales, así como el uso de las tecnologías de la información para continuar adelantando los procesos que se pudieran efectuar por dicho medio.

Por su parte, el Decreto Legislativo 482 de 2020 se fundamentó en la necesidad de prestar el servicio público de transporte en el marco de la pandemia y también en razón a la necesidad operacional o técnica de los procesos constructivos de algunas obras. Finalmente, el Decreto Legislativo 491 de 2020 fue expedido ante la necesidad de tomar medidas en materia de prestación de los servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Por su parte, las disposiciones contenidas en las resoluciones objeto de pronunciamiento, desarrollando estos decretos legislativos, también tienen como propósito adoptar las distintas actuaciones y procedimiento a la realidad generada por la pandemia.

Así, los actos administrativos y los decretos legislativos comparten unos mismos móviles, partiendo del reconocimiento de unas circunstancias extraordinarias que exigen que las entidades adecuen sus procedimientos administrativos de conformidad con las nuevas realidades, de manera que se encuentra establecida la relación de conexidad entre unos y otros.

* + 1. **Proporcionalidad de las medidas adoptadas**

Resta entonces analizar si las medidas adoptadas mediante las Resoluciones 20201010006185 y 20201000011115 de 2020 son proporcionales para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos, tal y como lo exige el artículo 13 de la Ley 137 de 1994 en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 13. PROPORCIONALIDAD. Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.*

*La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad”.*

Para la Sala, en términos generales, lo dispuesto en los actos objeto de análisis es proporcional frente a la necesidad que se buscaba atender de evitar la expansión del virus, así como la continuidad en la prestación del servicio, partiendo del cumplimiento de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, con la finalidad de generar el menor traumatismo posible en los procesos a cargo de la entidad.

Así, la suspensión de determinadas actuaciones administrativas -con las precisiones efectuadas atrás-, el trabajo en casa, la gestión de calidad por medios virtuales, la coordinación de actividades a desarrollar durante el periodo de suspensión y la obligación de aportar las direcciones electrónicas para surtir las notificaciones respectivas, resultan ser medidas proporcionales en el contexto que ofrece la pandemia, pues permiten, de un lado, asegurar la continuidad en la prestación del servicio y, del otro, preservar los derechos a la vida y a la salud de todos los involucrados en estas actuaciones.

1. **Otras decisiones**

La Agencia Nacional de Infraestructura, mediante oficio radicado No. 20217010009576 de 11 de febrero de 2021, a través de su Vicepresidente Jurídico[[43]](#footnote-43), quien ostenta las funciones de representación de la Agencia y tiene la facultad de designar apoderados en asuntos judiciales[[44]](#footnote-44), confirió poder especial, amplio y suficiente a la abogada Liliana Marcela Poveda Buendía, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.434.680 de Bogotá y portadora de la Tarjeta Profesional 179.417 del Consejo Superior de la Judicatura, con el fin de ejercer la representación judicial de la entidad.

En tal virtud, se le reconocerá personería para actuar dentro del presente medio de control inmediato de legalidad, conforme lo señalan los artículos 74, 77 y 78 del Código General del Proceso, en los términos y para los efectos del poder conferido.

Debe resaltarse que de conformidad con el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, esta providencia hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los puntos analizados y decididos, por lo que las disposiciones *sub judice* podrán ser objeto de un debate posterior a través del contencioso de legalidad promovido a solicitud de parte[[45]](#footnote-45).

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Decisión No. 16, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD** de la expresión *“o cualquier otra que restrinja la libre circulación”,* contenida en los artículos 1º de las Resoluciones 20201010006185 de 31 de mayo de 2020 y 20201000011115 de 10 de agosto de 2020, expedidas por la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR LA NULIDAD** del numeral tercero del artículo primero de la Resolución 20201010006185 de 31 de mayo de 2020, de conformidad con lo dicho en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: DECLARAR** **LA LEGALIDAD CONDICIONADA** del artículo 3° de la Resolución 20201010006185 de 31 de mayo de 2020, bajo el entendido de que si el administrado está en imposibilidad absoluta de suministrar un correo electrónico, podrá autorizar la notificación por otro medio del cual disponga.

**CUARTO: DECLARAR** ajustados a derecho los demás artículos de las Resoluciones 20201010006185 de 31 de mayo de 2020 y 20201000011115 de 10 de agosto de 2020, expedidas por la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI.

**QUINTO: RECONOCER** personería a la abogada Liliana Marcela Poveda Buendía, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.434.680 de Bogotá y portadora de la Tarjeta Profesional 179.417 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada de la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI.

**SEXTO:** **COMUNICAR** el contenido de esta decisión en la página web del Consejo de Estado y de la Rama Judicial.

**SÉPTIMO:** En firme esta providencia, dispóngase el archivo del proceso y realícense las anotaciones pertinentes en el aplicativo SAMAI.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**  **NICOLÁS YEPES CORRALES**  Presidente | | |
| **MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**  Consejera  *(Con salvamento parcial de voto)* | **CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  Consejero  *(Con salvamento de voto)* |
| **CÉSAR PALOMINO CORTÉS**  Consejero | **HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  Consejero  *(Con aclaración de voto)* |

1. Disponible en https://www.dw.com/es/oms-declara-pandemia-global-al-coronavirus/a-52726257 [↑](#footnote-ref-1)
2. La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020, concluyó que el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 estaba ajustado a la Constitución Política, por lo que declaró su exequibilidad. [↑](#footnote-ref-2)
3. Publicado en el Diario Oficial No 51.262 del 20 de marzo de 2020. [↑](#footnote-ref-3)
4. Publicado en el Diario Oficial No 51.268 del 26 de marzo de 2020 [↑](#footnote-ref-4)
5. Publicado en el Diario Oficial No. 51270 del 28 de marzo de 2020 [↑](#footnote-ref-5)
6. 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”.*  [↑](#footnote-ref-6)
7. *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”.* [↑](#footnote-ref-7)
8. *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.* [↑](#footnote-ref-8)
9. *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”.* [↑](#footnote-ref-9)
10. *“Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.* [↑](#footnote-ref-10)
11. *“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”.* [↑](#footnote-ref-11)
12. Corte Constitucional, sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994; Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 15 de octubre de 2013, radicado 11001031500020100039000. [↑](#footnote-ref-12)
13. Sobre este asunto, ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01; 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01; 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00; 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00; y 5 de marzo de 2012, radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00. Además, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 26 de septiembre de 2019, radicación 11001-03-24-000-2010-00279-00. [↑](#footnote-ref-13)
14. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de noviembre de 2010, expediente 2010-00196. [↑](#footnote-ref-14)
15. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 24 de mayo de 2016, radicación No. 11001 03 15 0002015 02578 00. [↑](#footnote-ref-15)
16. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, radicado No. 2010-00196. [↑](#footnote-ref-16)
17. Al respecto, puede consultarse Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, *“Compendio de Derecho Administrativo”*, Universidad Externado, Bogotá, 2017, Considerandos 1351 a 1354. Allí se indica que el acto administrativo general *“comprende todas aquellas manifestaciones normativas, sean reglamentarias o reguladoras, provenientes de cualquier autoridad administrativa, caracterizadas por su generalidad y que tienen como fundamento directo la Constitución Política o la ley”.* Se trata de *“actos similares a la ley en cuanto a su generalidad e impersonalidad, por lo tanto, actos administrativos de carácter general, a los que la doctrina iuspublicista denomina reglamentos en cuanto, a diferencia del acto administrativo tradicional, no producen situaciones jurídicas particulares o concretas sino que contienen normas de aplicación abstracta”.* [↑](#footnote-ref-17)
18. Radicación N° 2756. [↑](#footnote-ref-18)
19. Artículo 41 Ley 137 de 1994. [↑](#footnote-ref-19)
20. Así la Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994 al examinar la Ley 137 de ese mismo año concluyó: “***Los decretos legislativos que expida el Gobierno durante la emergencia****, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, pueden reformar o derogar la legislación preexistente y* ***tienen vigencia indefinida****, hasta tanto el poder legislativo proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trata de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes, los cuales "dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”(se resalta)* Lo propio se reiteró en sentencia C-353 de 1997 cuando se manifestó *“****a diferencia de los decretos dictados con ocasión de los estados de excepción reseñados, los decretos legislativos proferidos con fundamento en la emergencia económica, social, ecológica, o por grave calamidad pública, tienen una vigencia indefinida****, salvo si regulan la creación o aumento de un impuesto, caso en el cual, dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, si el Congreso no decide darles carácter permanente. Por tanto, los decretos legislativos dictados durante la emergencia económica rigen mientras el Congreso no decida hacer uso de la atribución que le otorga el inciso sexto del artículo 215 de la Constitución.* ***De esta manera, la vigencia de los decretos legislativos dependerá de la voluntad del Gobierno*** *o del Congreso, según el caso, (…)”* (Se resalta). [↑](#footnote-ref-20)
21. Corte Constitucional, sentencia C-911 de 2010. [↑](#footnote-ref-21)
22. Publicados en el Diario Oficial No. 51259 de 17 de marzo de 2020 y No. 51.306 de 6 de mayo de 2020 respectivamente. [↑](#footnote-ref-22)
23. Publicado en el Diario Oficial No. 51262 de 20 de marzo de 2020. [↑](#footnote-ref-23)
24. *“****Artículo 11.***Vigencia. *Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y produce efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”*.  [↑](#footnote-ref-24)
25. *“Primero.- Declarar la EXEQUIBILIDAD de los Artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29 del Decreto Legislativo 482 de 2020, “por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.*

    *Segundo.- Declarar la EXEQUIBILIDAD del Artículo 16 del Decreto Legislativo 482 de 2020, bajo el entendido que la suspensión del tope máximo de trabajo suplementario establecido para el personal de controladores de tránsito aéreo, bomberos y técnicos aeronáuticos, así como la flexibilización del uso de este recurso en caso de que alguno de ellos presente síntomas compatibles con el COVID-19, solo aplica en el evento en que sea necesario para garantizar la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros y/o de carga.”* [↑](#footnote-ref-25)
26. Rodríguez Libardo, *Derecho Administrativo General y Colombiano*, Temis, Bogotá, 2013, pág. 322. [↑](#footnote-ref-26)
27. Betancourt Jaramillo Carlos, *Derecho Procesal Administrativo*, Señal Editora, Bogotá, 2014, pág. 291. [↑](#footnote-ref-27)
28. En el mismo sentido, se puede consultar Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 15 de diciembre de 2015, radicación 11001-03-28-000-2015-00045-00. [↑](#footnote-ref-28)
29. *“Por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones (INCO)”*. [↑](#footnote-ref-29)
30. Artículo 3 *ídem.* [↑](#footnote-ref-30)
31. Artículo 10 *ídem.* [↑](#footnote-ref-31)
32. *MERKL, Adolfo; Teoría General del Derecho Administrativo, G*ranada - España, Editorial Comares, 2004, página 272. [↑](#footnote-ref-32)
33. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 15 de octubre de 2013, radicación 11001-03-15-000-2010-00390-00. [↑](#footnote-ref-33)
34. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de noviembre de 2010, expediente 2010-00196. [↑](#footnote-ref-34)
35. *“ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

    *Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

    *En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

    *Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

    *Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”* [↑](#footnote-ref-35)
36. Corte Constitucional, sentencia C-034 de 2014. [↑](#footnote-ref-36)
37. Corte Constitucional, sentencia C-980 de 2010, citada en Sentencia C-034 de 2014. [↑](#footnote-ref-37)
38. *“Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.*

    *Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.*

    *En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.*

    *En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. (…)”*. [↑](#footnote-ref-38)
39. Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-162 de 4 de junio de 2020. [↑](#footnote-ref-39)
40. *“ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

    *Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”* [↑](#footnote-ref-40)
41. Corte Constitucional, sentencia C-242 de 2020. [↑](#footnote-ref-41)
42. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 31 de mayo de 2011, radicación 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA); Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de mayo de 1999, radicación CA- 011. [↑](#footnote-ref-42)
43. Según se observa en la Resolución No. 1708 de 10 de septiembre de 2018 se nombró al doctor Fernando Augusto Ramírez Laguado en el cargo de Vicepresidente Jurídico de la ANI y acorde al Acta de Posesión 123 de 11 de septiembre de 2018 tomó posesión del cargo. [↑](#footnote-ref-43)
44. La Resolución No. 1529 de 8 de noviembre de 2017, *“Por la cual se delegan unas funciones en las Vicepresidencias de la Agencia Nacional de Infraestructura y se adoptan otras disposiciones”*, en su artículo 1º determina: *“Delegaciones al Vicepresidente Jurídico de la Agencia Nacional de Infraestructura. Deléguese en el Vicepresidente jurídico las siguientes funciones: 1. Ejercer la respresentación de la Agencia y designar apoderados que representen a la Agencia en asuntos judiciales y extrajudiciales , incluyendo, opero sin limitarse, los asuntos contencioso-administrativos, laborales, tributarios, ambientales, acciones públicas y constitucionales, civiles, penales, asuntos administrativos, para la defensa de los intereses de la misma”* [↑](#footnote-ref-44)
45. Sobre el particular véase, entre otras, la sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, radicación 2009 – 00549, del 20 de octubre de 2009. [↑](#footnote-ref-45)