



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

Magistrada Ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil veinte (2020)

Referencia:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación:	11001-03-15-000-2020-03725-00
Norma a controlar:	RESOLUCIÓN N°. 747 DE 13 DE MAYO DE 2020 “Por la cual se adopta la estrategia de respuesta sanitaria para enfrentar el Coronavirus COVID 19 en Colombia y se crea el comité de recomendación y evaluación de las acciones adoptadas en la estrategia”.
Entidad autora:	Ministerio de Salud y Protección Social – Min Salud -
Tema:	Avoca conocimiento del control inmediato de legalidad

AUTO DE ÚNICA INSTANCIA

Se procede a decidir sobre si se avoca o no el conocimiento del control inmediato de legalidad respecto de la **RESOLUCIÓN N°. 747 DE 13 DE MAYO DE 2020**, “Por la cual se adopta la estrategia de respuesta sanitaria para enfrentar el Coronavirus COVID 19 en Colombia y se crea el comité de recomendación y evaluación de las acciones adoptadas en la estrategia”, en el marco de la pandemia por el brote de COVID-19 o Coronavirus.

I. ANTECEDENTES

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

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

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

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

³ *Ibidem*.

⁴ Consultado el 8 de junio de 2020. Página oficial de la Organización Mundial de la Salud (OMS). <https://www.who.int/features/qa/39/es/>





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

3. En todos los continentes se han determinado casos de Coronavirus (COVID-19), siendo el primer confirmado en Colombia el 6 de marzo de 2020.⁶

4. El 12 DE MARZO DE 2020, el Ministerio de Salud y de Protección Social, expidió la **RESOLUCIÓN N°. 385**⁷ “*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*”. Para tal efecto, invocó, entre otras normas, la Ley 9^a de 1979, el Decreto 780 de 2016 y el artículo 1º del Reglamento Sanitario Internacional, la OMS desde el pasado 7 de enero, identificó el nuevo Coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII).

Dicha cartera Ministerial decretó lo siguiente:

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

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

(...)

2.6. Mod. art. 2º Res. 407 de 2020. **Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo y el trabajo en casa.** (Negrillas fuera de texto).

(...)”.

5. El 17 de marzo de 2020, el **Presidente de la República**, profirió el **DECRETO N°. 417** “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del decreto que acontecería a partir de su publicación:

“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

⁵ *Ibidem.*

⁶ Consultado el 8 de junio de 2020. Página oficial del Ministerio de Salud y Protección Social. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-confirma-su-primer-caso-de-COVID-19.aspx>

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



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

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

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

6. Derivado del **DECRETO 417 DE 2020**, el 12 de abril de la presente anualidad se profirió el **DECRETO LEGISLATIVO 538 DE 2020** “*Por el cual se adoptan medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia de COVID-19 y garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, en cuyo contenido se dispusieron medidas orientadas a mitigar los efectos de la pandemia en el sector salud y a garantizar la prestación del servicio en el marco del Estado de Excepción.

7. El **13 DE MAYO DE 2020** el Ministerio de Salud y Protección Social, a través del señor Ministro, expidió la **RESOLUCIÓN N°. 747 DE 2020**, mediante la cual se emitió la estrategia de respuesta sanitaria para enfrentar el Covid – 19, se creó el comité de evaluación y recomendación para analizar y dictar recomendaciones y conceptos técnicos, sus funciones, quienes integran la presidencia y secretaría técnica, las funciones de este último cargo, la forma como sesionará el comité, entre otras similares.

8. El 20 de agosto de 2020 la Secretaría General del Consejo de Estado remitió al Despacho de la Magistrada Ponente la **RESOLUCIÓN N°. 747 DE 13 DE MAYO DE 2020**, para que se estudie su legalidad, dando cumplimiento así al artículo 136 del CPACA, en armonía con el artículo 185 *ibídem* y a la Ley 137 de 1994, en su artículo 20, inciso 2º.

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 111.8, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, en adelante CPACA, le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo conocer la legalidad de las medidas de **carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**, por parte de las **autoridades nacionales**.



Para fines logísticos y de mayor eficiencia, con fecha 1° de abril de 2020, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sesión virtual, resolvió que los controles inmediatos de legalidad serían decididos por las Salas Especiales de Decisión⁸.

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

“Se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, comoquiera que el tradicional principio de la “jurisdicción rogada” -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, en la medida que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo”⁹.

Así las cosas, de la regulación mencionada, se determina claramente, que el control inmediato de legalidad, asignado al Consejo de Estado, pende en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales: un **factor subjetivo de autoría**, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional; un **factor de objeto**, que recaiga sobre acto administrativo general y un **factor de motivación o causa** y es que provenga o devenga, del ejercicio de la “función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción” (art. 136 inc. 1° CPACA).

En esa línea, descendiendo al caso concreto, el asunto que ocupa la atención de la Sala y sobre el cual el Consejo de Estado debe ejercer el control inmediato de legalidad se focaliza en la **RESOLUCIÓN N° 747 de 13 de mayo de 2020**, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social – Min Salud -, a través del señor Ministro, “Por la cual se adopta la estrategia de respuesta sanitaria para enfrentar el Coronavirus COVID 19 en Colombia y se crea el comité de recomendación y evaluación de las acciones adoptadas en la estrategia”.

Vale recordar que la **LEY 1444 DE 4 DE MAYO DE 2011**¹⁰ dio génesis a esta cartera ministerial. Dentro de sus objetivos, están, dentro del marco de sus competencias, de conformidad con el artículo 1° del **DECRETO 4107 DE 2011**¹¹:

⁸ 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”.

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

¹⁰ “Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.”.

¹¹ “Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.”.



“...formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales...”¹².

El artículo 3º de esta normativa, establece que la dirección del Ministerio de Salud y Protección Social, está a cargo del Ministro en colaboración con los viceministros.

De otro lado el artículo 1.1.1.1. del **DECRETO 780 DE 2016**¹³ establece que el Ministerio de Salud es la cabeza del sector administrativo de salud y protección social y tiene como funciones “... formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, promoción social en salud, así como, participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos laborales, lo cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo.”.

Es decir, se cumplen los dos primeros presupuestos, esto es, que sea un acto administrativo de carácter general, abstracto e impersonal dictado por una autoridad nacional y en ejercicio de la función administrativa.

Ahora bien, dentro de la motivación del acto en conocimiento de legalidad se menciona **DECRETO 417 DE 17 DE MARZO DE 2020**, que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y el **DECRETO LEGISLATIVO 538 DE 12 DE ABRIL DE 2020** mediante el cual, se adoptaron medidas encaminadas a mitigar los efectos de la pandemia en el sector salud y garantizar la prestación de dicho servicio público, en el marco del Estado de Excepción.

Teniendo determinados los extremos indicados y los factores competenciales, a saber:

-El factor del **sujeto autor**: autoridad del orden nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social – Min Salud -, por intermedio del señor Ministro.

-El factor del **objeto**: acto general contenido en la **RESOLUCIÓN N°. 747 DE 13 DE MAYO DE 2020**, en tanto el acto administrativo de carácter general ha sido concebido por el Consejo de Estado¹⁴ y la Corte Constitucional¹⁵ como la manifestación unilateral de la voluntad de la administración que, mediante el empleo de enunciados abstractos, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de sujetos indeterminados, punto central para la identificación de este tipo de actos y que corresponden a este acto que se escruta.

-El factor **motivación o causa**: se expide, entre otros, con fundamento en el **DECRETO 417 DE 2020**, mediante el cual, se declaró del Estado de Excepción, y en el **DECRETO LEGISLATIVO N° 538 DE 2020**, por medio del cual se adoptaron

¹² Artículo 1 del Decreto 4134 de 2011.

¹³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. 2011-00271-00. M.P. María Elizabeth García González. Sentencia de 18 de junio de 2015.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-620 de 2004. M.P. Jaime Araújo Rentería.



medidas encaminadas a mitigar los efectos de la pandemia del Covid – 19 en el sector salud y garantizar a la vez la prestación del servicio.

Es claro que el Consejo de Estado es competente en única instancia, para asumir el conocimiento del asunto por vía del **control inmediato de legalidad** de la **RESOLUCIÓN N°. 747 DE 13 DE MAYO DE 2020**, mediante la cual, se determinó la estrategia de respuesta sanitaria para enfrentar la pandemia en el país dispuesta en el anexo técnico que se incorpora, la creación del comité de seguimiento, la presidencia y la secretaría técnica, las funciones de cada uno, la forma en como sesionará el comité, entre otras.

Siendo necesario someter el asunto al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA, pues si bien se trata de un control nominado de inmediatez, ello no significa de “plano”¹⁶, por cuanto la misma normativa contencioso administrativa impone la remisión o la solicitud por parte del juez para que se envíe al proceso los soportes documentales previos contenidos en los antecedentes administrativos del acto que se escruta, junto con todas las pruebas que la entidad tenga en su poder y que pretenda hacer valer y los antecedentes administrativos del acto, como se indicará en la parte resolutiva de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

III. RESUELVE

PRIMERO. AVOCAR el conocimiento, en única instancia, en vía de **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD** de la **RESOLUCIÓN N°. 747 de mayo de 2020**

“Por la cual se adopta la estrategia de respuesta sanitaria para enfrentar el Coronavirus COVID 19 en Colombia y se crea el comité de recomendación y evaluación de las acciones adoptadas en la estrategia”, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social – Min Salud -.

SEGUNDO. NOTIFICAR este auto personalmente o, en su defecto, a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y dada la coyuntura de pandemia del COVID-19, estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, a su representante judicial o a quien haga sus veces y al **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL – MIN SALUD -**, a través del señor Ministro o de quien haga sus veces, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, integración, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 ibídem.

TERCERO. NOTIFICAR este auto personalmente o, en su defecto, a través de los diferentes medios virtuales que en este momento y dada la coyuntura de pandemia del COVID-19, estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado,

¹⁶ Así lo explica el doctrinante y ex Consejero Carlos Betancur Jaramillo, en su obra Derecho Procesal Administrativo. 8^a edición. 1^a reimpresión. 2014. Señal Editora. Medellín. Pág. 111.



a la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**, de conformidad con el artículo 197 del CPACA, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando la autenticidad, integración, conservación, consulta y el debido acuso de recibo, como lo dispone el artículo 186 ibidem.

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

QUINTO. INFORMAR A LA COMUNIDAD EN GENERAL SOBRE LA EXISTENCIA DE ESTE PROCESO, mediante la **FIJACIÓN DE UN AVISO EMAIL**, acorde con la coyuntura del COVID-19, en los canales virtuales del Consejo de Estado, por el término de diez (10) días, siguientes a la notificación de este auto, que se dará en los medios electrónicos del Consejo de Estado, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir dentro de este asunto para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo que se controla, esto es, la **RESOLUCIÓN N°. 747 DE 13 DE MAYO DE 2020**.

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

SEXTO. CORRER traslado por diez (10) días al **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL – MIN SALUD** -, en los términos del artículo 185 del CPACA, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en el artículo 200 del CPACA -teniendo en cuenta las notificaciones que por medios electrónicos y acorde con la coyuntura de la pandemia **COVID-19** se han indicado, dentro del cual, dicha entidad podrá pronunciarse sobre la legalidad de la **RESOLUCIÓN N°. 747 DE 13 DE MAYO DE 2020**.

SÉPTIMO. SEÑALAR al Ministerio de Salud y Protección Social – Min Salud - que de conformidad con el artículo 175 del CPACA, al pronunciarse sobre la legalidad de la **RESOLUCIÓN N°. 747 DE 13 DE MAYO DE 2020**, deberá aportar todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en el proceso. Igualmente, está en la obligación legal de suministrar los antecedentes administrativos de la referida resolución, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1º de la norma en cita.

OCTAVO. ORDENAR al Ministerio de Salud y Protección Social – Min Salud -, que a través de su página web oficial, publique este auto de avocar conocimiento, a fin de que todos los interesados, tengan conocimiento de la existencia del medio de control inmediato de legalidad y del inicio de la presente causa. La Secretaría General del Consejo de Estado, la requerirá para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.



NOVENO. INVITAR a las instituciones universitarias en general, para que si a bien lo tienen, en el término de diez (10) días, contados a partir de la publicación del aviso web en la página oficial del Consejo de Estado, que se anuncia en el numeral quinto de esta parte resolutiva, se pronuncien, sobre la legalidad de la **RESOLUCIÓN N°. 747 DE 13 DE MAYO DE 2020**, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social – Min Salud -.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

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

