CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA VENTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D.C., doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020)

Referencia:	CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD
Radicación:	11001-03-15-000-2020-01817-00
Acto:	Resolución 615 del 16 de abril de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social
Asunto:	Avoca conocimiento

AUTO

Procede el despacho a estudiar la procedencia de asumir el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad, previsto en el artículo 136 del CPACA, respecto de la Resolución 615 del 16 de abril de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social: *«Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»*, teniendo en cuenta los siguientes:

1. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo previsto en el inciso segundo del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, el Ministerio de Salud y Protección Social remitió al Consejo de Estado copia de la referida resolución, para efectos de su correspondiente control inmediato de legalidad. En consecuencia, la Secretaría General de esta corporación procedió a realizar el reparto, correspondiéndole el conocimiento de este asunto al suscrito magistrado, lo cual fue comunicado mediante correo electrónico del 11 de mayo de 2020.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Este despacho es competente para sustanciar el proceso, de conformidad con el trámite previsto en el artículo 185 del CPACA[1], en concordancia con los artículos

[1] **ART. 185.- Trámite del control inmediato de legalidad de actos.** (…) 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la Sala Plena (…).

136[2] y 111, numeral 8º[3] de dicha normativa, el artículo 20 de la ley 137 de 1994 y el artículo 29 del Acuerdo 80 del 12 de marzo de 2019- Reglamento interno del Consejo de Estado.

2.2. Estudio de procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad

Para resolver si hay lugar o no a avocar el conocimiento del acto remitido a esta corporación, es menester verificar si se cumplen los requisitos de procedibilidad que devienen de lo prescrito en el artículo 136 *ejusdem* a saber: i) que sea dictado en ejercicio de la función administrativa; (ii) que su contenido sea de carácter general; (iii) que el mismo emane de una autoridad nacional; y (iii) sea proferido en desarrollo de un decreto legislativo, durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción de que trata el Capítulo VI del Título VII de la Constitución Política.

2.2.1. En relación con el primero, es preciso señalar que la naturaleza de las funciones estatales, no obedece solo a un criterio meramente orgánico, sino también, a un criterio sustantivo o material, según el cual, no es solo el órgano que produce la manifestación de voluntad o la actividad estatal, lo que define la naturaleza del acto, sino también la materia o sustancia de que está provista la misma.[4] En consecuencia, de la amplia gama de actividad que se manifiesta en la administración pública, podemos identificar la que corresponde a la *actividad administrativa,* que por su complejidad la componen una diversidad de contenidos: la prestación de servicios públicos, las actividades de fomento, las funciones de policía, las labores de inspección control y vigilancia, la ejecución de las obras públicas, que en últimas corresponde a los cometidos estatales.

No obstante, con carácter excepcional la administración pública puede desarrollar otro tipo de funciones ajenas a la actividad administrativa, como la actividad jurisdiccional o legislativa, la cual está prevista en nuestro Estado constitucional (Art. 116, 212, 213, 214 y 215 CP). En este orden, tenemos que el control inmediato de legalidad recae sobre la *función administrativa*, razón por la cual, no puede extenderse a otros ámbitos de acción estatal.

---

[2] **ART. 136.- Control inmediato de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este código. (Subrayado fuera del original).

[3] **ART. 111.- Funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.** (…) 8. Ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción (…).

[4] Véase a Arboleda Perdomo, Enrique José. *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Editorial Legis. Segunda Edición, 2012, Pag 4 y Benavides José Luis. Editor. *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.* Universidad Externado de Colombia. Pag 52.

En el presente caso, se advierte que la Resolución 615 del 16 de abril de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social: *«Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»*; tiene por objeto *"conceder facultades a la Unidad Administrativa Especial Fondo Nacional de Estupefacientes - UAEA - FNE para que en el marco de la declaratoria de emergencia sanitaria por el Coronavirus Covid 19, y mientras dure la medida, establezca procedimientos expeditos para que los productos sujetos a control y fiscalización, medicamentos de control especial y de monopolio del Estado, puedan ser importados, fabricados, transformados, distribuidos y dispensados, con el fin de garantizar su disponibilidad y acceso, así como establecer algunos requisitos que optimicen los trámites surtidos ante el FNE y los Fondos Rotatorios Especiales"*[5].

En ese orden, es vidente que esta resolución corresponde al ejercicio de la potestad administrativa a cargo de dicha entidad, en cumplimiento de sus funciones consagradas en el Decreto 4107 de 2011[6], esto es, las de formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud.

2.2.2. En cuanto al segundo de los requisitos, conviene recordar que, desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en actos administrativos generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables. Así lo ha sostenido esta corporación de tiempo atrás, al explicar que:

> La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: "Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman[7]. (Subrayado fuera del original)

En este caso, se tiene que la Resolución 615 del 16 de abril de 2020 es de carácter general, impersonal o abstracto, en tanto, con ella se "*dictan medidas*

[5] Artículo 1° de la Resolución 615 de 2020, objeto de estudio.
[6] *''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".*
[7] CONSEJO DE ESTADO- SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN "A". Sentencia deL 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01(3875-03), M.P. Alfonso Vargas Rincón.

tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19" sin que se dirija a sujetos específicos o individualizados.

2.2.3. Respecto del tercero de los requisitos, se advierte que el Ministerio de Salud y de Protección Social es un organismo del sector central de la administración pública, que pertenece a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional. Por tanto, por emanar la resolución objeto de examen, de una autoridad perteneciente al orden nacional, esta manifestación de voluntad tiene la misma jerarquía, razón por la cual, se encuentra cumplida dicha exigencia.

2.2.4. Sobre el cuarto y último requisito de procedibilidad, es menester precisar que el Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 215 de la carta, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual, declaró el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, como medida de contención para enfrentar la llegada al país del brote epidemiológico por coronaviurus, COVID-19, calificado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud- OMS, el pasado 12 de marzo.

En tal virtud, el gobierno nacional quedó facultado para expedir decretos legislativos tendientes a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, los cuales son objeto de control automático de constitucionalidad en la jurisdicción constitucional, mientras que, de conformidad con el artículo 136 del CPACA, corresponde a esta jurisdicción conocer, a través del medio de control inmediato de legalidad, de *«las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción»*.

En el presente caso, se tiene que la Resolución 615 del 16 de abril de 2020, se dicta en desarrollo del Decreto legislativo 476 de 2020, expedido por el Gobierno Nacional, *" Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"* y este a su vez invoca como fundamento normativo, entre otros, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional",* que en su artículo 1° dispuso *"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".*

En este orden, se evidencia que el acto administrativo *sub examine* fue dictado con fundamento y en desarrollo del Decreto 476 de 2020 dictado durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que rige actualmente en el país, declarada a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, de modo tal que se observa satisfecho también este último requisito para asumir su conocimiento, en los términos del artículo 136 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el despacho

RESUELVE:

PRIMERO: AVOCAR CONOCIMIENTO, en sede del medio de control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, de la Resolución 615 del 16 de abril de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social: *«Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»*, con base en las consideraciones consignadas en este proveído. En consecuencia, disponer, de acuerdo con lo previsto en los artículos 185 y 186 del mismo estatuto procesal:

1. Notifíquese personalmente, a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico dispuesto para recibir notificaciones judiciales, conforme a lo establecido en los artículos 197 y 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso, o por cualquiera de los medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, a los siguientes sujetos procesales:

   a. Ministro de Salud y de Protección Social.
   b. Director general de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
   c. Agente del Ministerio Público.

2. Córrase traslado a, por el término de diez (10) días, según lo establecido en el artículo 185 del CPACA, en concordancia con el artículo 199 *ibídem,* modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso.

3. Adviértasele al Ministro de Salud y de Protección Social que, durante el término de traslado, deberá allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la Resolución 615 del 16 de abril de 2020 y las demás pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en el proceso; el incumplimiento de este deber legal constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto, en concordancia con el artículo 175, parágrafo 1° del CPACA.

4. Infórmese a la comunidad en general, mediante aviso publicado en la página web de la corporación o cualquiera de los medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar la legalidad de la Resolución 615 del 16 de abril de 2020, de conformidad con el artículo 185, numeral 2º del CPACA.

5. Vencido el término anterior, córrase traslado al agente del Ministerio Público por el término de diez (10) días, para que rinda concepto, por escrito, sobre la legalidad de la Resolución 615 del 16 de abril de 2020, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 185, numeral 5 del CPACA.

6. Invítese, a través de los correos institucionales que aparecen en sus respectivos portales web, a la organización DEJUSTICIA, a la Asociación de Industrias Farmacéuticas – ASINFAR-, a las Facultades de Derecho de la Universidad del Rosario y la Universidad de los Andes para que, si a bien lo tienen, se pronuncien por escrito sobre la legalidad de la Resolución 615 del 16 de abril de 2020, dentro del término de traslado al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo previsto en el numeral 3º del artículo 185 del CPACA.

7. Infórmese por conducto de la Secretaría General, que las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás documentos dirigidos al Despacho sustanciador con ocasión del presente proceso, se recibirán en el correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado: «secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co»

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

Se suscribe con firma escaneada, por salubridad
pública (Art. 11, Decreto 491 de 2020)