



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N.º 21**  
**CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

Bogotá, D.C., siete (07) de mayo de dos mil veinte (2020).

**Referencia:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

**Radicación:** 11001-03-15-000-2020-01714-00

**Temas:** Avocar conocimiento de control inmediato de legalidad de la Resolución N.º 2020012926 de 3 de abril de 2020, emitida por el director general del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, mediante la cual se adoptan medidas transitorias en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional por causa del Covid-19

---

Decide el Despacho avocar conocimiento de la Resolución N.º 2020012926 de 3 de abril de 2020, emitida por el director general del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, mediante la cual se adoptan medidas transitorias en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional por causa del Covid-19, con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad, establecido en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.<sup>1</sup>

## **1. Consideraciones**

---

<sup>1</sup> El presente asunto le correspondió al Despacho por reparto de la Secretaría General de esta Corporación, realizado el 5 de mayo de 2020.



Radicado: 11001-03-15-000-2020-01714-00

El 7 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud – OMS identificó el nuevo coronavirus<sup>2</sup> como – Covid-19. Posteriormente, el 11 de marzo del mismo año, dicho ente declaró el brote como una pandemia,<sup>3</sup> en consideración a la velocidad de su propagación y la escala de transmisión.

En atención a lo anterior, mediante Resolución N.º 385 de 12 de marzo de 2020, emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, se adoptaron medidas preventivas de aislamiento y cuarentena para un grupo de personas, a partir de dicha fecha y hasta el 30 de mayo del presente año. En esta norma se acogieron diferentes medidas sanitarias, entre ellas, ordenar a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del Covid – 19.

A su turno, a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del decreto, con el fin de, primero, conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, evitando así la propagación del Covid-19 y, segundo, mitigar y prevenir el impacto negativo en la economía del país.

A su vez, mediante el Decreto N.º 457 de 22 de marzo de 2020, el presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia antes mencionada y el mantenimiento del orden público. En consideración a ello, en su artículo 1.º se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional, con el objeto de mitigar el contagio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020.

---

<sup>2</sup> De conformidad con lo establecido por la Organización Mundial de la Salud, los coronavirus son «una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común hasta enfermedades más graves (...)».

<sup>3</sup> Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, pandemia es una «Enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región».



Radicado: 11001-03-15-000-2020-01714-00

Ahora bien, en el artículo 3.º de dicha norma, se establecieron excepciones a la medida de aislamiento obligatorio, permitiendo la circulación a quienes ejerzan ciertas actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

Posteriormente, el Presidente de la República por Decreto N.º 491 de 28 de marzo de 2020<sup>4</sup>, entre otras cosas, ordenó i) a las autoridades,<sup>5</sup> dar a conocer en su página Web los canales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de peticiones; ii) que la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos; y iii) suspender los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> «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».

<sup>5</sup> «Artículo 1. Ámbito de aplicación. El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades».

<sup>6</sup> «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».



Radicado: 11001-03-15-000-2020-01714-00

Con base en lo anterior, el director general del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, emitió la Resolución N.º 2020012926 de 3 de abril de 2020, a través de la cual, **primero**, suspendió los términos legales en los trámites, procesos y actuaciones adelantados por la entidad; **segundo**, exceptuó de lo anterior, las acciones de inspección, vigilancia y control respecto de las medidas sanitarias y de seguridad y de procesos sancionatorios, en relación de los productos de su competencia, cuando dichas actuaciones y medidas se motiven en la necesidad de atender situaciones que durante la emergencia sanitaria generen daño o peligro para la salud pública; **tercero**, priorizó algunos trámites; **cuarto**, suspendió temporalmente la atención presencial al público y dispuso, para el efecto, canales virtuales; **quinto**, suspendió los términos legales dentro de los procesos sancionatorios a cargo de la Dirección de Responsabilidad Sanitaria de la entidad; y **sexto**, suspendió algunos trámites a cargo de las Direcciones de Alimentos y Bebidas, de Medicamentos y Productos Biológicos, de Dispositivos Médicos y otras Tecnologías, de Cosméticos, Aseo, Plaguicidas y Productos de Higiene Doméstica y de Operaciones Sanitarias.

Ahora bien, en atención a lo dispuesto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,<sup>7</sup> el Consejo de Estado es competente para revisar y controlar los actos administrativos emitidos por las autoridades nacionales en desarrollo de decretos legislativos proferidos por el Presidente de la República para conjurar los estados de excepción, en este caso, el estado de emergencia.

En ese orden de ideas, se avocará el conocimiento de la resolución mencionada, emitida por el director general del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, atendiendo a que se trata de una disposición reglamentaria y/o medida de carácter general; fue expedida por una entidad de carácter nacional;

---

<sup>7</sup> «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 (...).».



Radicado: 11001-03-15-000-2020-01714-00

y desarrolla algunos decretos legislativos emitidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; teniendo en cuenta el trámite pertinente establecido en el CPACA.<sup>8</sup> Así mismo, se solicitarán las pruebas que se estimen conducentes y se invitará a las organizaciones públicas y privadas y a expertos en la materia relacionada con este asunto, para que presenten su concepto sobre la legalidad de dicho acto.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

#### **RESUELVE:**

**Primero.** Avocar conocimiento, en única instancia, de la Resolución N.º 2020012926 de 3 de abril de 2020, emitida por el director general del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, mediante la cual se adoptan medidas transitorias en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional por causa del Covid-19, de conformidad con lo establecido en el artículo 136 del CPACA.

**Segundo.** Notificar personalmente o a través de correo electrónico, al representante legal o a quien haga sus veces, del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

**Tercero.** Notificar personalmente o a través de correo electrónico, al Ministerio Público, de conformidad con lo consagrado en los artículos 171 y 185 del CPACA.

**Cuarto.** Correr traslado al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA para que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, conforme lo indica el artículo 185 del CPACA, se pronuncie por escrito sobre la legalidad de la Resolución N.º 2020012926 de 3 de abril de 2020.

---

<sup>8</sup> Notificaciones y publicaciones pertinentes a través de la Secretaría General de esta Corporación.



Radicado: 11001-03-15-000-2020-01714-00

**Quinto.** Ordenar al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, remitir todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en este proceso; y aportar los antecedentes administrativos de la referida resolución, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 175 del CPACA, so pena de las sanciones establecidas en dicha norma.

**Sexto.** Cumplido lo anterior, correr traslado del asunto de la referencia, al agente del ministerio público para que, dentro de los diez (10) días siguientes, rinda concepto, según lo establecido en el artículo 185 numeral 5.º del CPACA.

**Séptimo.** Fijar un aviso en la página Web del Consejo de Estado sobre la existencia del presente proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo en mención.

**Octavo.** Ordenar al representante legal o a quien haga sus veces, del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, publicar esta providencia en la página Web oficial de la entidad, para efectos de que los interesados tengan conocimiento de la iniciación del presente proceso. La Secretaría General de la Corporación requerirá a dicha entidad para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

**Noveno.** Invitar a la Asociación Nacional de Empresas de Colombia, ANDI, al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Procuraduría General de la Nación y a las Universidades Rosario, Nacional, Libre, Javeriana y Externado, para que, si lo consideran pertinente, dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, se pronuncien sobre la legalidad de la Resolución N.º 2020012926 de 3 de abril de 2020, emitida por el director general del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA. Para tales efectos, la Secretaría General de la Corporación les enviara a los antes



---

Radicado: 11001-03-15-000-2020-01714-00

mencionados, a través de los correos institucionales que aparecen en sus Páginas Web, copia de esta providencia.

**Décimo.** Las comunicaciones, oficios, memoriales, conceptos, pruebas documentales y demás, se recibirán en los siguientes correos electrónicos:  
[notifrsuarez@consejoestado.ramajudicial.gov.co](mailto:notifrsuarez@consejoestado.ramajudicial.gov.co) y  
[secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co](mailto:secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co).

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS