



---

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

Bogotá D.C., siete (7) de mayo de dos mil veinte (2020)

**Expediente:** 11001 03 15 000 2020 01702 00

**Asunto:** Control inmediato de legalidad de la Resolución 000078 de 7 de abril de 2020 expedida por los Ministerios de Salud y Protección Social, de Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura de Desarrollo Rural.

**Decisión:** Auto avoca conocimiento.

---

El Despacho para el efecto del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley estatutaria 137 de 1994<sup>1</sup>, 37-2 de la Ley 270 de 1996, 136 y 185 del CPACA, avoca el conocimiento<sup>2</sup> de la Resolución 000078 de 7 de abril de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura de Desarrollo Rural, por la cual «se fija el listado de productos de primera necesidad, mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria de la Emergencia Económica y Ecológica», previas las siguientes:

### CONSIDERACIONES

1. El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS-, calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus)

---

<sup>1</sup> Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia.

<sup>2</sup> Por reparto de la Secretaría General de esta Corporación, el presente asunto ingresó al despacho el 5 de mayo del presente año, para el trámite correspondiente.



como una pandemia; por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020», y en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID- 19 (Coronavirus).

2. El señor Presidente de la República, por medio del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días»; con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.
  
3. Posteriormente, el señor Presidente de la República expidió el **Decreto Legislativo 507 de 1 de abril de 2020** «por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso a los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020», y determinó que resultaba necesario «adoptar medidas extraordinarias tendientes a garantizar el bienestar de los consumidores más vulnerables, con el fin de evitar que se generen precios significativamente altos para productos de primera necesidad, en comparación con los precios que se ofrecían antes del surgimiento de la situación de emergencia que justificó la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica».

En el aludido decreto legislativo, se determinó, entre otras



medidas, que los Ministerios de Salud y Protección Social; Comercio, Industria y Turismo, y, Agricultura y Desarrollo Rural fijarían los listados de productos de primera necesidad, en el marco sus competencias sectoriales, y conforme a las necesidades que se identifiquen mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que trata Decreto 417 del 17 2020.

4. Seguidamente, los Ministros de Salud y Protección Social, Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural, expidieron la **Resolución 000078 de 7 de abril de 2020** «por medio de la cual se fija el listado de productos de primera necesidad, mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria de la Emergencia Económica, y Ecológica».
5. La decisión se motivó en la necesidad de (ii) evitar los riesgos eventuales de conductas de acaparamiento por parte de los consumidores, y de especulación por parte de productores, distribuidores o comercializadores de los diferentes productos de consumo diario de las familias colombianas, en el marco de la medida de aislamiento preventivo que presiona la demanda de los hogares para adquirir productos de primera necesidad e influye en el alza de los precios de productos de primera necesidad, y, (ii) evitar que se generen precios significativamente altos para productos de primera necesidad, en comparación con los precios que se ofrecían antes del surgimiento de la situación de emergencia que justificó la declaración del de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el propósito de **garantizar el bienestar de los consumidores de la población** residente en el territorio nacional.

Para el efecto, se adoptaron las siguientes medidas:



«ARTÍCULO PRIMERO. Objeto. La presente resolución tiene por objeto establecer el listado de productos de primera necesidad, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 1° del Decreto 507 de 2020 descritos en la siguiente tabla:

<b>División</b>	<b>Categoría</b>	<b>Producto</b>
Dispositivos médicos	Tapabocas	Mascarilla quirúrgica convencional
Dispositivos médicos	Tapabocas	Mascarilla quirúrgica de alta eficiencia N95
Dispositivos médicos	Elementos de protección personal	Guantes para examen no estériles
Cosméticos	Soluciones o geles	Solución de gel desinfectante a base de alcohol
Medicamentos	Analgésicos (Antipirético)	Acetaminofén
Medicamentos	Analgésicos (Antipirético)	Ibuprofeno
Medicamentos	Analgésicos (Antipirético)	Naproxeno
Medicamentos	Antibióticos	Azitromicina
Medicamentos	Antibióticos	Amoxicilina
Medicamentos	Antimalárico	Cloroquina
Medicamentos	Antimalárico	Hidrocicloroquina
Medicamentos	Antiviral	Lopinavir/Ritonavir
IR	Antiparasitario	Ivermectina
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Arroz	Arroz para seco
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Leche	Leche larga vida
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Azúcar	Azúcar refinada
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Queso y productos afines	Queso campesino
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Aceites comestibles	Aceite de girasol
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Hortalizas y legumbres frescas	Arveja verde
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Cebollas	Cebolla cabezona
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Cebollas	Cebolla en rama
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Papas	Papa negra
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Papas	Papa criolla
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Huevos	Huevo
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Naranjas	Naranja
Artículos de aseo personal o de mantenimiento y limpieza	Artículo para higiene personal	Jabón de tocador en barra

PARÁGRAFO: El listado de productos podrá ser actualizado, en cualquier momento, de acuerdo a las necesidades que se identifiquen en el mercado y las derivadas del consumo nacional.

ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación. La presente resolución aplica a todos los agentes y actores de las cadenas de distribución, producción y comercialización y otras formas de intermediación de los productos de primera necesidad, determinados en el listado descrito en el artículo anterior y de todos aquellos que se incorporen a dicho listado.



ARTÍCULO 3. Comunicación. Comuníquese el contenido del presente acto administrativo al Departamento Administrativo nacional de Estadística –DANE-, para lo de su competencia, en los términos de lo establecido en el Decreto 507 de 2020.

ARTÍCULO 4. Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y tendrá vigencia hasta la fecha en que finalice la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020».

6. De acuerdo con lo anterior, y según lo dispuesto por el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011<sup>3</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, [como lo es el estado de emergencia antes aludido], tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se trata de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanan de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectúa el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento». (Paréntesis fuera de texto)
7. El Consejo de Estado es competente para revisar, enjuiciar o controlar la legalidad de la Resolución 000078 de 7 de abril de 2020 expedida por los Ministros de Salud y Protección Social, Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural, teniendo en cuenta el carácter nacional de los Ministerios y contener disposiciones reglamentarias y/o medidas de carácter general que fueron dictadas en desarrollo de lo dispuesto por los Decretos Legislativos: (i)

<sup>3</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA.



417 de 17 de marzo de 2020, por el cual se declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días» y (ii) 507 de 1 de abril de 2020 «por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso a los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020»

8. En ese orden de ideas, están dadas las condiciones para avocar el control inmediato de legalidad de la Resolución 000078 de 7 de abril de 2020 y ordenar las notificaciones y publicaciones correspondientes, tanto por aviso fijado en Secretaria -en aplicación del artículo 185 del CPACA-, como a través de los diferentes medios electrónicos que se encuentren disponibles en la Secretaria General del Consejo de Estado, según lo autoriza el artículo 186 del CPACA.
9. Finalmente, con fundamento en lo establecido en el artículo 185 del CPACA, se invitarán a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE<sup>4</sup>-, a la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos<sup>5</sup>, a la Asociación de Laboratorios Farmacéuticos de Investigación –AFIDRO–, a la Asociación Colombiana de Droguistas Detallistas “ASOCOLDRO”, a la Confederación Colombiana de Consumidores, a la Sociedad de Agricultores de Colombia -SAC, a la Asociación Nacional de Productores de Leche -ANALAC, a FENALCO y a la Superintendencia de Industria y Comercio<sup>6</sup> para que si a bien lo tienen, se pronuncien sobre la legalidad de la Resolución 000078 de 7 de abril de 2020 expedida por los Ministros de Salud y Protección Social,

<sup>4</sup> [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

<sup>5</sup> [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)

<sup>6</sup> [www.sic.gov.co](http://www.sic.gov.co)



Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural.

En mérito de lo expuesto se,

### **RESUELVE**

- PRIMERO.-** AVOCAR CONOCIMIENTO, en única instancia, para ejercer el control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 del CPACA, sobre la Resolución 000078 de 7 de abril de 2020 expedida por los Ministros de Salud y Protección Social, Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
- SEGUNDO.-** NOTIFICAR este auto personalmente a través de los diferentes medios electrónicos que se encuentren disponibles en la Secretaría General del Consejo de Estado a los Ministros de Salud y Protección Social; Comercio, Industria y Turismo, y, de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.
- TERCERO.-** NOTIFICAR este auto personalmente a través de los diferentes medios electrónicos que se encuentren disponibles en la Secretaría General del Consejo de Estado, al Ministerio Público, como lo disponen los artículos 171 y 185 del CPACA.
- CUARTO.-** CORRER traslado por 10 días a los Ministerios de Salud y Protección Social; Comercio, Industria y Turismo, y, de Agricultura y Desarrollo Rural, en los términos del artículo 185 del CPACA, plazo dentro



del cual podrá pronunciarse sobre la legalidad de la Resolución 000078 de 7 de abril de 2020.

**QUINTO.** ADVERTIR a los Ministros de Salud y Protección Social; Comercio, Industria y Turismo, y, de Agricultura y Desarrollo Rural, que de conformidad con el artículo 175 del CPACA, al pronunciarse sobre la legalidad de la Resolución mencionada, deben aportar todas las pruebas que tengan en su poder y pretenda hacer valer en el proceso y los antecedentes de la actuación administrativa que culminó con la expedición de la aludida Resolución, so pena de incurrir en las sanciones previstas en la citada disposición.

**SEXTO.-** INFORMAR a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso, por medio de aviso publicado en la Secretaría General del Consejo de Estado por 10 días, y a través de los diferentes medios electrónicos que se encuentren disponibles en la Secretaría, conforme lo establecen los artículos 185 y 186 del CPACA; término durante el cual cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Resolución 000078 de 7 de abril de 2020 expedida por los Ministros de Salud y Protección Social, Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural

**SÉPTIMO.-** De conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia, ORDENAR a los señores Ministros de Salud y Protección Social; Comercio, Industria y Turismo, y, de Agricultura y Desarrollo Rural, o a quienes se deleguen para tales efectos, que a través de la página web oficial del ente estatal



a su cargo, se publique esta providencia a fin de que todos los interesados tengan conocimiento de la iniciación del presente trámite judicial. La Secretaría General del Consejo de Estado requerirá a la referida entidad estatal para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

**OCTAVO.-** INVITAR a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE<sup>7</sup>-, a la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos<sup>8</sup>, a la Asociación de Laboratorios Farmacéuticos de Investigación –AFIDRO–, a la Asociación Colombiana de Droguistas Detallistas “ASOCOLDRO”, a la Confederación Colombiana de Consumidores, a la Sociedad de Agricultores de Colombia -SAC, a la Asociación Nacional de Productores de Leche -ANALAC, a FENALCO y a la Superintendencia de Industria y Comercio<sup>9</sup> para que si a bien lo tienen, en el término de 10 días, contados a partir de la notificación de esta providencia, se pronuncien sobre la legalidad de la Resolución 000078 de 7 de abril de 2020 expedida por los Ministros de Salud y Protección Social, Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural. Para tales efectos, la Secretaría General del Consejo de Estado les enviará a las entidades y asociaciones señaladas, a través de los correos institucionales que aparecen en sus páginas web, copia del presente auto.

**NOVENO.-** Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, intervenciones, pruebas documentales y

<sup>7</sup> [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

<sup>8</sup> [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)

<sup>9</sup> [www.sic.gov.co](http://www.sic.gov.co)



---

Control inmediato de legalidad.  
Exp. Núm. 11001 03 15 000 2020 01702 00  
Resolución 000078 de 7 de abril de 2020

demás, con ocasión del presente trámite judicial, se reciben únicamente en los siguientes correos electrónicos del Consejo de Estado «secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co».

**DÉCIMO.-** Cópiese, notifíquese y cúmplase.

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**  
Consejero de Estado