



---

Radicado: 11001 03 15 000 2020 01910 00  
Control inmediato de legalidad Resolución No. 001966 de 15 de abril de 2020

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N° 16**

**CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES**

Bogotá D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020)

**Radicación: 11001 03 15 000 2020 01910 00**  
**Referencia: Control Inmediato de Legalidad de la Resolución N° 001966 de 15 de abril de 2020, proferida por la Superintendencia Nacional de Salud**

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del proceso de control inmediato de legalidad del acto administrativo de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 111 numeral 8º, 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

**I. ANTECEDENTES**

1. Por medio del Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y 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”*<sup>1</sup>.

2. A través del Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional adoptó medidas en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado

---

<sup>1</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 51259 de 17 de marzo de 2020.



de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19<sup>2</sup>.

3. El 15 de abril de 2020, el Superintendente Nacional de Salud expidió la Resolución No. 001966 *“Por medio de la cual se declara la urgencia manifiesta para celebrar la contratación de bienes y servicios necesaria para el desarrollo de las funciones propias de la SNS relacionada con al prevención, contención y mitigación de los efectos de la pandemia del Coronavirus COVID-19”*<sup>3</sup>.

4. Este acto se remitió a la Secretaría General del Consejo de Estado con el fin de que, de ser el caso, se adelante el control inmediato de legalidad sobre el mismo.

5. De acuerdo con las reglas de reparto previstas en el Reglamento del Consejo de Estado, el presente asunto ingresó a este Despacho el 14 de mayo de 2020 para adelantar el trámite de rigor.

## II. CONSIDERACIONES

1. Según lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, *“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 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”*<sup>4</sup>.

De manera armónica, 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*

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 51262 de 20 de marzo de 2020.

<sup>3</sup> <https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/Resoluciones/RESOLUCION%20001966.pdf>

<sup>4</sup> Artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994.



*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”.*

Por su parte, el numeral 8 del artículo 111 del CPACA dispone que corresponde a la Sala Plena del Consejo de Estado conocer de estos actos administrativos, en ejercicio de la facultad de efectuar *“el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción”*. Al respecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sesión virtual del 1 de abril de 2020, resolvió que los controles inmediatos de legalidad serían decididos por las Salas Especiales de Decisión<sup>5</sup>.

**2.** De acuerdo con las disposiciones en cita, para determinar si hay lugar o no a adelantar ese control respecto de determinado acto administrativo, resulta necesario establecer: (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.

Debe resaltarse que, 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.** Pues bien, en el presente asunto, el Despacho encuentra que:

**(i)** Para dar por satisfecha esta exigencia, la autoridad judicial debe cerciorarse, de un lado, de la naturaleza de la autoridad que expide el acto y, del otro, de que el acto se profiera en ejercicio de la función administrativa.

---

<sup>5</sup> 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”*.



En el caso concreto y atendiendo a lo reglado en el artículo 1º del Decreto 2462 de 2013<sup>6</sup>, en concordancia con lo señalado en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998<sup>7</sup>, el Despacho concluye que la Superintendencia Nacional de Salud es, efectivamente, una autoridad del orden nacional. Además, al revisar el texto de la Resolución No. 001966 de 15 de abril de 2020, es claro que aquella fue expedida en ejercicio de las funciones administrativas de dirigir y organizar la contratación en la entidad, razón por la cual el primer requisito se encuentra satisfecho.

**(ii)** Respecto a la exigencia de que la medida tenga carácter general, el Despacho encuentra que esta también se cumple, como quiera que la resolución objeto de estudio es un acto administrativo a través del cual se declara la urgencia manifiesta a efectos de poder acudir a formas de contratación más expeditas que permitan adquirir los bienes, obras y servicios estrictamente indispensables para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia causada por el COVID-19.

En ese sentido, es claro que este acto contiene verdaderas decisiones que producen efectos jurídicos de carácter general.

**(iii)** Finalmente y frente al tercero de los presupuestos necesarios para proceder con el control inmediato de legalidad, el cual se relaciona con la necesidad de que el acto haya sido expedido con fundamento o en desarrollo de decretos legislativos dictados durante el estado de excepción, el Despacho encuentra que este también se encuentra acreditado.

---

<sup>6</sup> “ARTÍCULO 1o. NATURALEZA. La Superintendencia Nacional de Salud, como cabeza del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, es una entidad de carácter técnico adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.”

<sup>7</sup> “ARTICULO 38. INTEGRACION DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO EN EL ORDEN NACIONAL. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

(...)

2. Del Sector descentralizado por servicios:

c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica; (...).”



En efecto, revisada la Resolución No. 001966 de 15 de abril de 2020 se observa que, además de basarse en las facultades ordinarias previstas para dicha entidad<sup>8</sup> y en las normas del estatuto general de contratación pública contenidas tanto en la Ley 80 de 1993 como en la Ley 1150 de 2007, también lo hace en el Decreto Legislativo No. 440 de 20 de marzo de 2020, específicamente en lo dispuesto en el artículo 7º del mismo, a cuyo tenor “[c]on ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir , contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.”

De esta manera, el acto general estudiado fue proferido al amparo de un decreto legislativo propio del Estado de Excepción y de su revisión preliminar es claro que lo decidido guarda relación con los hechos que determinaron la declaratoria del Estado de Excepción y, además, constituye un desarrollo de sus preceptos.

4. Así las cosas, como quiera que se cumplen 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; en atención al trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 y a las reglas que han sido establecidas por la Presidencia del Consejo de Estado, particularmente aquellas contenidas en la Circular 004 de 23 de marzo de 2020, se procederá a avocar conocimiento para dar inicio al proceso de control inmediato de legalidad de ese acto administrativo, mediante la adopción de las decisiones que en derecho corresponde.

<sup>8</sup> Artículo 13 y 366 de la Constitución Política, artículo 155 de la Ley 100 de 1993, Decreto 2165 de 1992, artículos 121 y 130 de la Ley 1438 de 2011, artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, artículos 39 y 40 de la Ley 1122 de 2007, Decreto 2462 de 2013, Ley 1751 de 2015 y parágrafo 1º del artículo 2.8.8.1.4.3. del Decreto 780 de 2016.



En consecuencia, el Despacho,

**RESUELVE:**

**PRIMERO. AVOCAR CONOCIMIENTO** del proceso de control inmediato de legalidad de la Resolución No. 001966 del 15 de abril de 2020, dictada por la Superintendencia Nacional de Salud. Por tanto, **ADMITIR LA DEMANDA** en los términos previstos en el numeral 3 del artículo 185 del CPACA.

**SEGUNDO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 196 de la Ley 1437 de 2011, **NOTIFICAR PERSONALMENTE** de esta decisión a la autoridad que profirió el acto, esto es a la Superintendencia Nacional de Salud, en la forma prevista en el artículo 197 de la referida codificación.

**TERCERO. NOTIFICAR PERSONALMENTE** al **MINISTERIO PÚBLICO** y a la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO** de la existencia de este proceso, mediante envío de mensaje de datos al correo electrónico dispuesto para el efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, tal y como fue modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso.

**CUARTO.** Por Secretaría, **FIJAR UN AVISO** por el término de diez (10) días anunciando la existencia del presente proceso, así como la posibilidad de que en ese término cualquier ciudadano intervenga por escrito para defender o impugnar la legalidad de ese acto administrativo.

**QUINTO. DISPONER** que, por Secretaría, el aviso al que se refiere el numeral anterior sea publicado en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo previsto en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA.

**SEXTO. INVITAR** a las Universidades Santo Tomás y Católica de Colombia para que, si lo consideran del caso, presenten por escrito y en el término de fijación del aviso su concepto acerca de puntos relevantes para el control de legalidad de la



Resolución No. 001966 del 15 de abril de 2020, expedida por la Superintendencia Nacional de Salud.

**SÉPTIMO. REQUERIR** a la Superintendencia Nacional de Salud para que remita los documentos que dan cuenta tanto de los trámites que antecedieron al acto sometido a control de legalidad, como de los hechos que llevaron a la expedición de la Resolución No. 001966 del 15 de abril de 2020, para lo cual se le confiere un término de diez (10) días.

**OCTAVO.** Una vez expirado el término de publicación del aviso, por Secretaría **TRASLADAR** el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda su concepto, de conformidad con lo previsto en el numeral 5 del artículo 185 del CPACA.

**NOVENO.** Vencido el término anterior, **DISPONER** que el expediente regrese al Despacho para continuar el trámite de rigor.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE y CÚMPLASE,**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Consejero  
(original firmado)