



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

Magistrada ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil veinte (2020)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación: 11001-03-15-000-2020-02021-00
Norma a controlar: RESOLUCIÓN No. 078 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 Emergencia Económica y Ecológica*”.
Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Demandados: Comercio, Industria y Turismo y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Tema: Avoca conocimiento del control inmediato de legalidad

AUTO DE ÚNICA INSTANCIA

Se procede a avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad de la **RESOLUCIÓN No. 078 de 2020**, expedida por los Ministerios de Salud y Protección Social, de Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural “*Por medio de la cual se fija el listado de productos de primera necesidad, mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria de Emergencia Económica y Ecológica*”, 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) como una **emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII)**¹. Informa así mismo, que los “*coronavirus (CoV) son virus que surgen periódicamente en diferentes áreas del mundo y que causan Infección Respiratoria Aguda (IRA), es decir gripa, 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.*”².
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*”³.

¹ Dato extractado de la página oficial del Ministerio de Salud.

² *Ibidem*.

³ Consultado el 14 de mayo 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*”⁴.

3. En todos los continentes se han determinado contagios de COVID-19 (Coronavirus), siendo el primer caso confirmado en Colombia el del 6 de marzo de 2020⁵.

4. El 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de Protección Social, expidió la **Resolución 385**⁶ “*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 de 1979, el Decreto 780 de 2016 e indicó que conforme al artículo 1° del Reglamento Sanitario Internacional de 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. 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.

(...).”

5. Mediante **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 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.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Dato de la página oficial del Ministerio de Salud.

⁶ Modificada 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 de la declaratoria de emergencia contenida en el Decreto 417 precitado, el señor **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, expidió el **Decreto Legislativo 457 de 22 de marzo de 2020** “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público*”, en cuyo contenido se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del país, durante el interregno del 25 de marzo al 12 de abril de 2020 y, se determinaron medidas para garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19, permitiendo el derecho de circulación de personas en treinta y cuatro (34) actividades y casos especificados el artículo 3° del Decreto Legislativo en cita.

7. Por medio de Decreto 507 del 1 de abril de 2020 el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, estableció, en el artículo 1°, que estaría a cargo de los Ministerios de Salud y Protección Social, de Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural, fijar el listado de productos de primera necesidad, conforme a las necesidades que se identifiquen mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

8. Atendiendo a la orden impartida en el artículo 1° del precitado Decreto, los Ministerios de Salud, de Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural profirieron la **Resolución 078 de 7 de abril de 2020**, en virtud de la cual se dispuso el listado de productos de primera necesidad.

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con el artículo 111 numeral 8° del CPACA, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo “*ejerce el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general*”⁷. En esa misma línea, los artículos 136 y 185 del CPACA, determinaron que se conoce la legalidad de las medidas de **carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como**

⁷ Por su parte, el Acuerdo N° 080 de 2019, contentivo del Reglamento del Consejo de Estado, en su artículo 23 determina: “*Control Inmediato de legalidad. Para efectos de la sustanciación, el Presidente de la Corporación sorteará los asuntos de control inmediato de legalidad entre todos los Magistrados de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*”.



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 de 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.

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 No. 078 de 2020**, expedida por los Ministros de Salud, de Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural, “*Por medio de la cual se fija el listado de productos de primera necesidad, mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria de Emergencia Económica y Ecológica*”, acorde con lo previsto en el artículo 1° del **Decreto Legislativo 507 del 1 de abril de 2020**. 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 mencionan hechos y normas relacionadas en los antecedentes, como la declaratoria de “*pandemia*” de la OMS, la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, por el cual, el Presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Finalmente, el acto administrativo objeto de análisis se sustentó en el **Decreto 507 del 1 de abril del año en curso**, en el que se dispuso a cargo de las Carteras Ministeriales mencionadas fijar la lista de productos de primera necesidad, con base en que la medida de aislamiento preventivo “*...presiona la demanda de los hogares para adquirir productos de primera*

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*”.



necesidad...”, y la declaratoria de emergencia influye en el alza de los precios.

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

-El factor del **sujeto autor**: autoridades del orden nacional, específicamente los Ministros de Salud y Protección Social, de Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural.

-El factor del **objeto**: acto general contenido en la **RESOLUCIÓN No. 078 de 2020**.

-El factor **motivación o causa**: se expide con fundamento en el Decreto 417 de 2020, que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

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 No. 078 de 2020**, mediante la cual se fijan como productos de primera necesidad algunos dispositivos médicos, otros cosméticos, ciertos medicamentos, artículos de aseo, alimentos y bebidas alcohólicas, dentro del espectro de la emergencia declarada.

Siendo necesario someter el asunto al trámite previsto en el artículo 185 ibídem, pues si bien se trata de un control nominado de inmediatez, ello no significa de “plano”⁹, como se indicará en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

III. RESUELVE

PRIMERO. AVOCAR el conocimiento, en única instancia, en vía del **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD** de la **RESOLUCIÓN No. 078 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 Emergencia Económica y Ecológica*”, expedida por los Ministerios de Salud y Protección Social, de Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural.

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** o a su representante judicial o a quien haga sus veces y a los Ministerios de Salud y Protección Social, de Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural, también teniendo en cuenta los medios electrónicos disponibles, garantizando

⁹ Así lo explica el doctrinante y ex Magistrado Carlos Betancur Jaramillo, en su obra Derecho Procesal Administrativo. 8ª edición. 1ª reimpression. 2014. Señal Editora. Medellín. Pág. 111.



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, 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 ibídem.

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, estén a disposición de la Secretaría General de esta Corporación, 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 ibídem.

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 No. 078 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 a los Ministerios de Salud y Protección Social, de Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural, 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, dichas Carteras Ministeriales podrán pronunciarse sobre la legalidad de la **RESOLUCIÓN No. 078 de 2020**.

SÉPTIMO. SEÑALAR a los Ministerios de Salud y Protección Social, de 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 No. 078 de 2020**, deberán aportar todas las pruebas que tengan en su poder y pretendan hacer valer en el proceso. Igualmente, están en





la obligación legal de suministrar los antecedentes administrativos de la referida resolución, de conformidad con lo establecido en el párrafo 1° de la norma en cita.

OCTAVO. ORDENAR a los Ministerios de Salud y Protección Social, de Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural, que a través de sus páginas web oficiales, publiquen 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, los requerirá para que presenten 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 resolutive, se pronuncien, sobre la legalidad de la **RESOLUCIÓN No. 078 de 2020**, expedida por los Ministerios de Salud y Protección Social, de Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura y Desarrollo Rural

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@consejoestado.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>”

