



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N.º 21

CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación: 11001-03-15-000-2020-04016-00
11001-03-15-000-2020-04024-00
11001-03-15-000-2020-04338-00 (Acumulado)

Temas: Acumulación de procesos

AUTO INTERLOCUTORIO

El proceso 11001-03-15-000-2020-04338-00 ingresó al despacho con el propósito de que se estudiara la viabilidad de disponer su acumulación con el radicado 11001-03-15-000-2020-04016-00, acumulado con el 11001-03-15-000-2020-04024-00. Con el objetivo de adoptar la decisión que en derecho corresponda, se analizarán los siguientes aspectos:

1. Antecedentes

1.1. Objeto de los procesos materia de acumulación

1.1.1. Proceso 11001-03-15-000-2020-04016-00, acumulado con el 11001-03-15-000-2020-04024-00

Se ejerce el control inmediato de legalidad respecto de los siguientes actos administrativos:



Radicación: 11001-03-15-000-2020-04016-00
11001-03-15-000-2020-04024-00
11001-03-15-000-2020-04338-00 (Acumulado)

- Resolución N.º 01161 de 15 de julio de 2020, emitida por el ministro de salud y protección social, mediante la cual se establecen los servicios y tecnologías en salud que integran las canastas para la atención del Coronavirus – COVID 19 y se regula el pago por anticipo por disponibilidad de camas de cuidados intensivos e intermedios.

- Resolución 1463 del 25 de agosto de 2020, proferida por el ministro de Salud y Protección Social, «por la cual se adoptan las pruebas de búsqueda, tamizaje y diagnóstico SARS CoV2 (COVID-19), que integra las canastas de servicios y tecnologías en salud, se establece su valor y el procedimiento para el reconocimiento y pago ante la ADRES, y se modifica la Resolución número 1161 de 2020».

1.1.2. Proceso 11001-03-15-000-2020-04338-00

Se pretende que se ejerza control inmediato de legalidad respecto de la Resolución 1630 del 16 de septiembre de 2020, proferida por el ministro de Salud y Protección Social, «Por la cual se modifican los artículos 5 y 7 de la Resolución 1463 de 2020».

1.2. Estado de los procesos objeto de acumulación

1.2.1. Expediente 2020-04016, acumulado con el 2020-4024

Respecto al primero, el 16 de septiembre de 2020, el despacho conductor del proceso avocó conocimiento de la Resolución N.º 01161 de 15 de julio de 2020, para ejercer sobre aquella, el control inmediato de legalidad.

En cuanto al segundo, mediante Auto de 5 de octubre de 2020, se resolvió acumular al proceso 11001-03-15-000-2020-04016-00 que cursa en este despacho, el expediente 11001-03-15-000-2020-04024-00 y, en consecuencia se avocó conocimiento de la Resolución N.º 1463 del 25 de agosto de 2020, para, así mismo, ejercer el control inmediato de legalidad.



Radicación: 11001-03-15-000-2020-04016-00
11001-03-15-000-2020-04024-00
11001-03-15-000-2020-04338-00 (Acumulado)

1.2.2. Expediente 2020-04338

El 4 de noviembre de 2020,¹ el despacho del consejero de estado Jaime Enrique Rodríguez Navas, a quien le correspondió por reparto el proceso, decidió remitir ese trámite para que se decidiera su acumulación con el radicado 2020-04016, acumulado con el 2020-04024, en razón a la conexidad que tiene los actos administrativos, pues, el que se pretende que se estudie en este asunto (Resolución N.º 1630 de 16 de septiembre de 2020), modifica lo señalado en la Resolución N.º 1463 del 25 de agosto de 2020, sobre la cual se avocó conocimiento dentro de los expedientes mencionados. Es decir, que aún se encuentra pendiente para decidir si se avoca conocimiento o no.

2. Consideraciones

Para efectos de resolver sobre la acumulación de los procesos antes identificados, se analizarán la naturaleza y contenido de esta figura.

2.1. Generalidades de la acumulación de procesos

El artículo 148 del Código General del Proceso, aplicable al *sub lite* por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, regula la acumulación de procesos en los siguientes términos:

Artículo 148. Procedencia de la acumulación en los procesos declarativos. Para la acumulación de procesos y demandas se aplicarán las siguientes reglas:

1. Acumulación de procesos. De oficio o a petición de parte podrán acumularse dos (2) o más procesos que se encuentren en la misma instancia, aunque no se haya notificado el auto admisorio de la demanda, siempre que deban tramitarse por el mismo procedimiento, en cualquiera de los siguientes casos:

a) Cuando las pretensiones formuladas habrían podido acumularse en la misma demanda.

¹ El expediente fue repartido al Despacho, el 6.º de noviembre de 2020.



Radicación: 11001-03-15-000-2020-04016-00
11001-03-15-000-2020-04024-00
11001-03-15-000-2020-04338-00 (Acumulado)

b) Cuando se trate de pretensiones conexas y las partes sean demandantes y demandados recíprocos.

c) Cuando el demandado sea el mismo y las excepciones de mérito propuestas se fundamenten en los mismos hechos.

[...]

3. Disposiciones comunes. Las acumulaciones en los procesos declarativos procederán hasta antes de señalarse fecha y hora para la audiencia inicial.

[...].

Ahora bien, esta corporación ha sostenido que la posibilidad de acumular procesos se funda en los principios de celeridad y economía procesal y tiene como finalidad garantizar la eficiencia en la administración de justicia, dotar de seguridad jurídica las providencias judiciales, evitar decisiones contradictorias frente a asuntos iguales, reducir gastos procesales y, en general, lograr una justicia pronta, cumplida y eficaz.²

Así las cosas, conforme a la disposición normativa antes citada, se concluye que la acumulación de procesos opera, de oficio o a solicitud de parte, bajo las siguientes condiciones:

i) Los procesos que se pretende acumular deben encontrarse en la misma instancia y tramitarse por idéntico procedimiento.

ii) Que se cumpla al menos uno de los siguientes requisitos:

a. Las pretensiones de los procesos pudieron haberse formulado en una sola demanda.

² En relación con la finalidad de la acumulación de procesos, pueden consultarse las siguientes providencias proferidas por el Consejo de Estado:

- Sección Segunda, Subsección B, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, auto de 5 de julio de 2016, radicado: 11001-03-25-000-2014-01250-00 (4045-2014).

- Sección Segunda, Subsección A, C.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández, auto de 14 de agosto de 2017, radicado: 11001-03-25-000-2016-00294-00 (1694-16).

- Sección Segunda, Subsección B, C.P. Dr. César Palomino Cortés, auto de 19 de junio de 2018, radicado: 11001-03-25-000-2015-01080-00 (4748-15).



Radicación: 11001-03-15-000-2020-04016-00
11001-03-15-000-2020-04024-00
11001-03-15-000-2020-04338-00 (Acumulado)

- b. Las pretensiones sean conexas y las partes sean demandantes y demandados recíprocos.
- c. Cuando el demandado sea el mismo y las excepciones de mérito propuestas se fundamenten en los mismos hechos.
- iii) La acumulación de procesos puede efectuarse hasta antes de que se fije hora y fecha de audiencia inicial.

Por su parte, el artículo 149 del Código General del Proceso prevé que los procesos se acumularán al más antiguo, esto es, aquel en que primero se haya notificado el auto admisorio de la demanda o se hayan practicado medidas cautelares.³

2.2. Caso concreto. Análisis del Despacho

2.2.1. Sobre la procedencia de la acumulación

En el presente asunto se cumplen los presupuestos legalmente establecidos para que este despacho realice la acumulación oficiosa del expediente 2020-04338 al radicado 2020-04016, acumulado con el 2020-04024, por las siguientes razones:

- a. Si bien el acto cuyo control se depreca en uno y otro trámite no es idéntico, es evidente que uno se deriva del otro, ya que el primero modifica al segundo y, bajo ese entendido, se trata de cuestiones que se pueden estudiar en un solo proceso, máxime cuando, en este caso, los actos susceptibles de control guardan conexidad, pues, uno amplía o extiende las medidas adoptadas en el otro.
- b. Ambos procesos están en la misma instancia, esto es, única instancia.

³ Artículo 149. Competencia. Cuando alguno de los procesos o demandas objeto de acumulación corresponda a un juez de superior categoría, se le remitirá el expediente para que resuelva y continúe conociendo del proceso. En los demás casos asumirá la competencia el juez que adelante el proceso más antiguo, lo cual se determinará por la fecha de la notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo al demandado, o de la práctica de medidas cautelares.



Radicación: 11001-03-15-000-2020-04016-00
11001-03-15-000-2020-04024-00
11001-03-15-000-2020-04338-00 (Acumulado)

- c. Los dos procesos se tramitan bajo idéntico procedimiento, es decir, el previsto por el legislador para el control inmediato de legalidad.
- d. La autoridad que expidió el acto, en ambos procesos, es el ministro de salud y protección social⁴.
- e. El requisito de la audiencia inicial no se predica respecto del control inmediato de legalidad que se analiza.
- f. Este despacho adelanta el expediente más antiguo, radicado 2020-04016, acumulado 2020-04024, toda vez que en este se avocó conocimiento, mientras que el proceso 2020-04338 se encuentra pendiente de resolver sobre su admisión.

Una vez resuelto el asunto anterior, en el sentido de que sí es procedente acumular los dos procesos, y con miras a determinar si es viable avocar conocimiento del acto que es materia de control en el radicado 2020-04338, se realizará el análisis de que trata el acápite siguiente.

En todo caso, y en razón a la decisión antes referida, por virtud de la cual este despacho conocerá también del proceso acumulado, la Secretaría General deberá adelantar las diligencias respectivas para la necesaria compensación con el despacho del Dr. Jaime Enrique Rodríguez Navas, que remitió el expediente 2020-04338, por lo que, más adelante, se darán las órdenes pertinentes para ese efecto.

2.2.2. Sobre el auto objeto de control de legalidad en el proceso 2020- 04338

⁴ En este punto se aclara que aunque el requisito que se exige para la acumulación es que las partes sean las mismas, en este, caso, debido a la especialidad del trámite que se analiza, esa identidad se predica respecto de la autoridad que expidió el acto.



Radicación: 11001-03-15-000-2020-04016-00
11001-03-15-000-2020-04024-00
11001-03-15-000-2020-04338-00 (Acumulado)

El 7 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud – OMS identificó el nuevo coronavirus⁵ como – Covid-19. Posteriormente, el 11 de marzo del mismo año, dicho ente declaró el brote como una pandemia,⁶ 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 538 de 2020, el presidente de la República adoptó medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia y garantizar la prestación en el sector salud, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Ahora bien, en el artículo 20.º de dicha norma, se adoptó la medida de «canasta de servicios y tecnologías en salud destinados a la atención del Coronavirus», bajo la

⁵ 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 (...)».

⁶ 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».



Radicación: 11001-03-15-000-2020-04016-00
11001-03-15-000-2020-04024-00
11001-03-15-000-2020-04338-00 (Acumulado)

cual se facultó al Ministerio de Salud y Protección Social a definir, primero, las canastas de atenciones para los pacientes con Covid . 19 y, segundo, los valores a los cuales la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social, ADRES, efectuará su reconocimiento y pago, directamente a las instituciones prestadoras de servicios de salud, con base en la información reportada por la Entidad Promotora de Salud, la entidad obligada a compensar o la entidad territorial, según corresponda.

Con posterioridad a ello y teniendo en cuenta que la emergencia sanitaria continúa, mediante Decreto 637 de 6 de mayo 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.

En desarrollo de esta nueva disposición, se expidió el Decreto 800 de 2020, a través del cual se adoptaron medidas para el flujo de recursos en el sistema general de seguridad social en salud y mantener la afiliación al mismo de quienes han perdido la capacidad de pago, en el marco de la emergencia.

Con base en lo anterior, el ministro de la salud y protección social, emitió la Resolución N.º 01161 de 15 de julio de 2020, mediante la cual se establecen los servicios y tecnologías en salud que integran las canastas para la atención del Coronavirus – COVID 19 y se regula el pago por anticipo por disponibilidad de camas de cuidados intensivos e intermedios.

Con posterioridad a ello, el ministro de salud y protección social, profirió la Resolución N.º 1463 del 25 de agosto de 2020, «por la cual se adoptan las pruebas de búsqueda, tamizaje y diagnóstico SARS CoV2 (COVID-19), que integra las canastas de servicios y tecnologías en salud, se establece su valor y el procedimiento para el reconocimiento y pago ante la ADRES, y se modifica la Resolución número 1161 de 2020».



Radicación: 11001-03-15-000-2020-04016-00
11001-03-15-000-2020-04024-00
11001-03-15-000-2020-04338-00 (Acumulado)

A su turno, por Resolución N.º 0001630 de 16 de septiembre de 2020, el ministro de salud y protección social modificó los artículos 5.º y 7.º de la Resolución N.º 1463 del 25 de agosto de 2020.⁷

Ahora bien, en atención a lo dispuesto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,⁸ 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 (Resolución N.º 0001630 de 16 de septiembre de 2020), emitida por el ministro de salud y la protección social, atendiendo a que se trata de una disposición reglamentaria y/o medida de carácter general; fue expedida por una entidad de carácter nacional; 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.⁹ 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

⁷ «(...) dispuso en su artículo 1 modificar el artículo 5 de la Resolución 1463 de 2020, en el sentido de establecer el “valor máximo para el reconocimiento y pago de pruebas de búsqueda, tamizaje y diagnóstico por SARS CoV2 [COVID-19]”, conforme a los parámetros allí definidos; por su lado, el artículo 2 ejusdem dispuso modificar el artículo 7 de la Resolución 1463 de 2020, con el propósito de definir el “procedimiento para el reconocimiento y pago de pruebas de búsqueda, tamizaje y diagnóstico para SARS CoV2 [COVID-19]” (...).»

⁸ «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 (...).»

⁹ Notificaciones y publicaciones pertinentes a través de la Secretaría General de esta Corporación.



Radicación: 11001-03-15-000-2020-04016-00
11001-03-15-000-2020-04024-00
11001-03-15-000-2020-04338-00 (Acumulado)

Resuelve:

Primero. Acumular al proceso 11001-03-15-000-2020-04016-00, acumulado con el 11001-03-15-000-2020-04024-00, que cursa en este despacho, el expediente 11001-03-15-000-2020-04338-00.

Segundo. Una vez se surta el trámite ordenado en el inciso segundo del numeral octavo de la parte resolutive de esta providencia, **suspender** el trámite del proceso 11001-03-15-000-2020-04016-00, acumulado con el 11001-03-15-000-2020-04024-00, hasta tanto el acumulado alcance el mismo estado.

Tercero. Avocar conocimiento, en única instancia, de la Resolución N.º 0001630 de 16 de septiembre de 2020, proferida por el ministro de Salud y Protección Social, «por la cual se modifican los artículos 5 y 7 de la Resolución 1463 de 2020», de conformidad con lo establecido en el artículo 136 del CPACA.

Cuarto. Notificar personalmente o a través de correo electrónico, al ministro de salud y protección social o a quien haga sus veces, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

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

Sexto.- Correr traslado al Ministerio de Salud y Protección Social, 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 0001630 de 16 de septiembre de 2020.

Séptimo. Ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social, que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, remita todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en este proceso; y aportar los antecedentes administrativos de la Resolución N.º 0001630 de 16 de septiembre de 2020, proferida por el ministro de Salud y Protección Social, de conformidad con



Radicación: 11001-03-15-000-2020-04016-00
11001-03-15-000-2020-04024-00
11001-03-15-000-2020-04338-00 (Acumulado)

lo dispuesto en el artículo 175 del CPACA, so pena de las sanciones establecidas en dicha norma.

Octavo. 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.

Noveno. 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.

Décimo. Ordenar al ministro de salud y protección social o a quien haga sus veces, 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.

Decimoprimer. Invitar a las Entidades Promotoras de Salud, Compensar, Sanitas, Nueva EPS y Medimas; 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 comunicación y envío de copia de esta providencia a su página web oficial, se pronuncien sobre la legalidad de la Resolución N.º 0001630 de 16 de septiembre de 2020, proferida por el ministro de Salud y Protección Social. Para tales efectos, la Secretaría General de la Corporación les enviara a los antes mencionados, a través de los correos institucionales que aparecen en sus Páginas Web, copia de esta providencia.

Decimosegundo. Por Secretaría General, **remitir** copia de esta providencia al despacho del Dr. Jaime Enrique Rodríguez Navas.



Radicación: 11001-03-15-000-2020-04016-00
11001-03-15-000-2020-04024-00
11001-03-15-000-2020-04338-00 (Acumulado)

Decimotercero. Por Secretaría General, **realizar** los registros correspondientes a esta decisión y **adelantar** los trámites a que haya lugar en relación con la compensación de expedientes con el despacho del Dr. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

Catorceavo. Las comunicaciones, oficios, memoriales, conceptos, pruebas documentales y demás, se recibirán en los siguientes correos electrónicos: notifrsuarez@consejoestado.ramajudicial.gov.co y secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co.

Notifíquese y cúmplase


RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Consejero de Estado