



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

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veinte (2020).

**Referencia:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

**Radicación:** 11001-03-15-000-2020-04016-00

**Temas:** Avocar conocimiento de control inmediato de legalidad de la 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

---

Decide el Despacho avocar conocimiento de la 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, 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 11 de septiembre de 2020.



Radicado: 11001-03-15-000-2020-01344-00

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 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

---

<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: 11001-03-15-000-2020-01344-00

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.

Ahora bien, en atención a lo dispuesto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,<sup>4</sup> el Consejo de Estado es competente para revisar y controlar los actos administrativos emitidos por

---

<sup>4</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: 11001-03-15-000-2020-01344-00

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 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.<sup>5</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 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, 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 Ministerio de Salud y Protección Social, 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.

---

<sup>5</sup> Notificaciones y publicaciones pertinentes a través de la Secretaría General de esta Corporación.



Radicado: 11001-03-15-000-2020-01344-00

**Cuarto.** 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 01161 de 15 de julio de 2020.

**Quinto.** Ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social, 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 Ministerio de Salud y Protección Social, 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 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 notificación de la presente providencia, se pronuncien sobre la



Radicado: 11001-03-15-000-2020-01344-00

legalidad de la Resolución N.º N.º 01161 de 15 de julio de 2020, emitida 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.

**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