

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN 000309 DE 2020 EXPEDIDA POR LA SUPERINTENDENTE DELEGADA PARA LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y DE CONCILIACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD / SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS EN ALGUNOS ASUNTOS DE CONOCIMIENTO DE LA SUPERINTENDENCIA DELEGADA PARA LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL / SUPERINTENDENTE DELEGADA PARA LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y DE CONCILIACIÓN - No es competente para decidir sobre suspensión de términos en procesos jurisdiccionales / FALTA DE COMPETENCIA

La Sala evidencia que en la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación no recae función administrativa alguna que permita decidir qué procesos jurisdiccionales se deben suspender y cuáles no. En efecto, del catálogo de funciones atribuidas por el Decreto 2462 de 2013 a esta dependencia se advierten típicas funciones jurisdiccionales como son las descritas en los numerales 1, 2 y 7; otras relativas a su función de conciliador como son las previstas en los numerales 3 y 4; y aunque las restantes funciones son de índole administrativa, ninguna de ellas permite considerar que la Superintendente Delegada pueda tener la atribución de decidir qué procesos jurisdiccionales suspende y cuales no. A juicio de la Sala, si bien la Superintendencia Delegada tiene funciones jurisdiccionales, y en su ejercicio tiene las propias de un juez, su competencia se encuentra enmarcada a tales actuaciones, y a otras de tipo administrativo u organizacional que allí se describen, de la lista de las facultades que le otorga la ley, no se advierte ninguna con vinculación o nexo material o funcional para expedir la decisión administrativa contenida en la Resolución 000309 del 31 de marzo de 2020. Así mismo, el trámite de los procesos jurisdiccionales a cargo de esa Delegada, que se encuentra regulado en el mismo artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, establece un procedimiento breve y sumario, sin que de su texto pueda llegar a considerarse que la funcionaria tenga la facultad para dictar la aludida suspensión de los términos(...). Por otra parte, para la Sala, la facultad otorgada por el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, a todas las autoridades de cualquier nivel del País, para suspender total o parcialmente, mediante acto administrativo, los términos de todas o algunas de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, no significa que sea cualquier funcionario el que puede ejercer esa atribución, por más conveniente, urgente o necesaria que sea la medida a tomar(...).Ciertamente, no se desconoce la grave situación que vive el país como consecuencia de la pandemia por el COVID – 19 y que se requiere la toma de medidas expeditas y eficaces para conjurar la crisis y buscar superar los inconvenientes generados por el aislamiento y el distanciamiento social, sin embargo, las medidas que estén llamadas a operar deben ser dictadas por quien tenga la atribución legal o reglamentaria para ello, de acuerdo a la naturaleza de la decisión, que, en este caso, es el Superintendente Nacional de Salud, pues, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2462 de 2013, modificado por el artículo 2 del Decreto 1765 de 2019, le corresponde, como primera autoridad de la entidad, la función administrativa inherente y exclusiva de **“1. Dirigir la acción administrativa de la Superintendencia Nacional de Salud y el cumplimiento de las funciones que a la entidad le corresponden”**(...)En el anterior orden de ideas, la Sala considera que la Superintendente Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud, al expedir la Resolución No. 000309 del 31 de marzo de 2020, desbordó el límite de sus competencias, establecido en el marco normativo funcional de su dependencia, razón por la cual, la Sala procederá a declarar su nulidad. **NOTA DE RELATORÍA:** Con salvamento de voto de los Consejeros Carlos Enrique Moreno Rubio y Milton Chavéz García

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 000309 DE 2020.SUPERINTENDENTE DELEGADA PARA LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y DE CONCILIACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD (Nula)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 215 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 212 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 213 / DECRETO LEGISLATIVO 417 DE 2020 / DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020 / LEY 1122 DE 2007- ARTÍCULO 41 / LEY 1949 DE 2019 / DECRETO 2462 DE 2013

Control inmediato de legalidad tiene, básicamente, como principales características que: (i) es inmediato, pues es un proceso judicial que se adelanta de manera automática, tan pronto las entidades envían para su control las medidas generales que adoptan en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los estados de excepción, es decir, no se requiere el derecho de acción. De no enviar tales actos administrativos, la jurisdicción debe hacer el control de legalidad de oficio; (ii) es adelantado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tanto a nivel territorial por los tribunales administrativos (artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) como a nivel nacional, por el Consejo de Estado; (iii) no se requiere de la publicación del acto, basta su expedición; (iv) durante su trámite no se suspende la ejecución del acto, es decir, este sigue produciendo efectos; y (v) es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que la atañen, esto es, la conexidad y proporcionalidad de las medidas que dicta el acto con las causas que le dieron origen; además, incluye la revisión de aspectos formales, es decir, los requisitos para su expedición, como competencia y formalidades

FUENTE FORMAL: LEY 137 DE 1994 - ARTÍCULO 29

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Alcance

El examen integral del acto objeto de control incluye los aspectos de forma y de fondo de las medidas adoptadas, no solo frente a la norma que las fundamenta, sino de cualquier norma que sea superior; sin embargo, su naturaleza oficiosa, no significa que el estudio deba abarcar todo el universo de posibles quebrantamientos del ordenamiento superior; de allí que la sentencia que decide este control inmediato tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque, en un futuro, frente a las cuestiones que no fueron analizadas, pueden ser objeto de reproche judicial por medio de una demanda en ejercicio del medio de control de nulidad.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Autonomía

Este control inmediato de legalidad es autónomo, pues, en primer término, no depende que la Corte Constitucional se haya pronunciado primero respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que decretan o desarrollan el estado de emergencia, sin perjuicio de que deba estarse a los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se profirió, o para cuando se profiera; y, en segundo lugar, aun cuando el decreto legislativo haya sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, debe efectuarse en todo caso el control de legalidad de las medidas generales dictadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los mismos, para comprobar su legalidad durante el tiempo que produjo efe

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA SEGUNDA ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

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

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01292-00(CA)

Actor: SUPERINTENDENTE DELEGADA PARA LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y DE CONCILIACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

Demandado: RESOLUCIÓN 000309 DEL 31 DE MARZO DE 2020

Asunto: Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 000309 del 31 de marzo de 2020 expedida por la Superintendente Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud.

Decisión: FALLO

1. La Sala Especial de Decisión No. 2 decide el Control Inmediato de Legalidad de la **Resolución 000309 del 31 de marzo de 2020** expedida por la Superintendente Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la **Superintendencia Nacional de Salud** *"Por la cual se suspenden los términos en algunos asuntos de conocimiento de la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional, con ocasión de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social"*.

ANTECEDENTES

2. El **7 de enero de 2020** la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y lo declaró emergencia de salud pública de importancia internacional.

3. El **6 de marzo de 2020** el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional.

4. El **11 de marzo de 2020** la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia,

esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, por la presencia en más de 114 países, de todos los continentes.

5. En virtud de ello, y debiéndose *“adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, complementarias a las dictadas mediante la Resolución 380 de 2020, así como disponer de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentar la pandemia”* el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, declaró *“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”*; en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

6. El **17 de marzo de 2020**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política, y considerando la evidente situación repentina e inesperada en la que se encuentra el país *“que afecta de manera grave el orden económico y social por hechos absolutamente imprevisibles y sobrevinientes que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional, siendo necesario acudir al mecanismo contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política, además que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política”*, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, mediante **Decreto Legislativo 417** Declaró 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 su vigencia y señaló que, mediante decretos legislativos, adoptaría las medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, con el fin de fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis en todos los ámbitos o sectores de la vida nacional, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19.

7. Por reparto efectuado por la Secretaría General de la Corporación, correspondió el conocimiento del control inmediato de legalidad de la **Resolución 000309 del 31 de marzo de 2020** expedida por la Superintendente Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la **Superintendencia Nacional de Salud**, que dispuso:

“SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

RESOLUCIÓN NÚMERO 000309 DEL 31 DE MARZO DE 2020

Por la cual se suspenden los términos en algunos asuntos de conocimiento de la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional, con ocasión de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.

LA SUPERINTENDENTE DELEGADA PARA LA FUNCION JURISDICCIONAL Y DE CONCILIACION,

En ejercicio de las facultades legales, en especial las conferidas en el artículo 41 de la ley 1122 de 2007, modificado por el artículo 6 de la ley 1949 de 2019, el artículo 30 del Decreto 2462 de 2013 y el artículo 6 del Decreto 491 de 2020;

CONSIDERANDO

Que la Circular No. 17 del 24 de febrero de 2020 del Ministerio de Trabajo, establece los lineamientos mínimos y obligatorios en materia de prevención, respuesta y atención, con ocasión de la enfermedad COVID -19 en ambientes laborales o que involucren prestación de servicios de los sectores público y privado.

Que la Circular Externa No. 18 del 10 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y protección Social, el Ministerio de Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, impartieron las directrices en materia de intervención, respuesta y atención con ocasión a la enfermedad COVID -19, aplicables a ambientes laborales o que involucren prestación de servicios de los sectores público y privado.

Que la Circular Interna No. 000005 del 12 de marzo de 2020 de la Superintendencia Nacional de Salud, establece medidas preventivas generales al interior de la Entidad para la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias y el COVID-19.

Que la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y la Protección Social, declaró la emergencia sanitaria en Colombia tras la clasificación del COVID-19 como pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud el pasado 11 de marzo de 2020.

Que la Directiva Presidencial No. 02 del 12 de marzo de 2020 de la Presidencia de la Republica, estableció el “Trabajo en casa” para atender la contingencia generada por la enfermedad COVID -19, mediante el uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones – TIC,- sin que la actividad se constituya como modalidad de teletrabajo y otras medidas.

Que mediante Resolución 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Que mediante Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, el Gobierno

Nacional dictó medidas transitorias en materia de orden público en aras de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio y mitigar sus efectos.

Que mediante el Decreto 491 de 2020 del 28 de marzo de 2020 artículo 6, el Ministerio de Justicia y del Derecho, entre otras, contempló la facultad para decretar la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, en aras de garantizar la atención y la prestación de los servidores por parte de las autoridades públicas.

Que de acuerdo con las directrices de aislamiento preventivo obligatorio para todos los colombianos, impartidas por el Gobierno Nacional con el fin de mitigar la propagación del virus COVID-19, se hace necesario circunscribir durante la emergencia el ejercicio de la función jurisdiccional a aquellos asuntos que involucran la salud y acceso efectivo a los servicios de salud de los usuarios del sistema.

En virtud de lo expuesto:

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Suspender los términos en los procesos jurisdiccionales relacionados con los siguientes asuntos:

1.1 Reconocimiento económico de los gastos en que haya incurrido el afiliado por concepto de atención de urgencias en caso de ser atendido en una Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS) que no tenga contrato con la respectiva Entidad Promotora de Salud (EPS) o entidades que se le asimilen, o cuando el usuario haya sido expresamente autorizado por la Entidad Promotora de Salud (EPS) o entidades que se le asimilen para una atención específica y en los eventos de incapacidad, imposibilidad, negativa injustificada o negligencia demostrada de la Entidad Promotora de Salud o entidades que se le asimilen para cubrir las obligaciones para con sus usuarios.

1.2 Conflictos derivados de las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

1.3 Reconocimiento y pago de las prestaciones económicas por parte de las EPS o del empleador, que aún se encuentran a cargo de la Delegada.

ARTÍCULO SEGUNDO: La suspensión de términos aplicará a partir del día treinta y uno (31) de marzo de 2020 y hasta el día hábil siguiente a la suspensión de la medida de Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO TERCERO: Continuar con el trámite jurisdiccional, en los asuntos relacionados a continuación en los términos y condiciones previstos en la ley:

3.1 Cobertura de los servicios, tecnologías en salud o procedimientos incluidos en el Plan de Beneficios en Salud (plan obligatorio de salud), cuando su negativa por parte de las Entidades Promotoras de Salud o entidades que se les asimilen ponga en riesgo o amenace la salud del

usuario, consultando la Constitución Política y las normas que regulen la materia.

3.2 Conflictos entre las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y/o entidades que se le asimilen y sus usuarios por la garantía de la prestación de los servicios y tecnologías no incluidas en el Plan de Beneficios, con excepción de aquellos expresamente excluidos de la financiación con recursos públicos asignados a la salud.

3.3 Conflictos derivados de la multifiliación dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud y de este con los regímenes exceptuados.

3.4 Conflictos relacionados con la libre elección de entidades aseguradoras, con la libre elección de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud dentro de la red conformada por la entidad aseguradora; y conflictos relacionados con la movilidad dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

ARTÍCULO CUARTO: Publicar la presente resolución en la página web de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, y en un lugar visible de las dependencias de la entidad.

ARTÍCULO QUINTO: La presente resolución regirá a partir de la fecha de su publicación de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011.

Dada en Bogotá D.C. a los 31 días del mes de marzo de 2020.

PÚBLIQUESE Y CÚMPLASE

**IVHON ADRIANA FLOREZ PEDRAZA
SUPERINTENDENTE DELEGADA PARA LA FUNCION JURISDICCIONAL
Y DE CONCILIACION”**

8. El magistrado sustanciador, a quien le correspondió por reparto el control inmediato de legalidad de la Resolución 000309 del 31 de marzo de 2020, por auto del 23 de abril de 2020, le impartió el trámite previsto en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

9. Efectuadas las notificaciones de rigor al Superintendente Nacional en Salud, al Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa y publicado el aviso en la Secretaría General de esta Corporación, por el término de diez (10) días, se recibieron las siguientes intervenciones.

INTERVENCIONES

10. La **Superintendente Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación**, mediante escrito radicado el 8 de mayo de 2020, se pronuncia

sobre la legalidad de la Resolución enjuiciada.

11. Se refiere al marco jurídico expedido en el ámbito nacional en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Presidente de la República, así como el fundamento normativo de la Superintendencia Nacional en Salud, como autoridad administrativa, con función jurisdiccional atribuida en virtud del artículo 116 de la Constitución Política y desarrollada mediante la Ley 1122 de 2007. Señala cuáles son los asuntos en que la Superintendencia Nacional de Salud puede conocer y fallar en derecho, con las facultades propias de un juez, conforme con el artículo 6 de la Ley 1949 de 2019, que modificó el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007. Que estos asuntos se dividen en dos clases, de una parte, los temas vinculados a la salud, al acceso a los servicios de salud y el ejercicio de derechos de los usuarios frente a las EPS e IPS y, de otra parte, los asuntos vinculados a solicitudes con base económica frente al SGSSS, tanto por parte de los usuarios, como de otros actores.

12. Explica que los aspectos regulados por la Resolución 000309 del 31 de marzo de 2020 corresponden al desarrollo de las funciones de la entidad, siguen los lineamientos dados por el Gobierno Nacional y acoge el llamado de la Organización Internacional del Trabajo, que insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para proteger a los trabajadores, a los empleadores y a sus familias de los riesgos para la salud derivados del Coronavirus, así como a implementar medidas que garanticen la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales, a través del uso de medios tecnológicos y de telecomunicación.

13. Precisa que, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, principalmente, sus artículos 3 y 6, esa Delegada estudió, analizó, evaluó y decidió las medidas que consideró necesarias para salvaguardar la vida y salud de los usuarios de la función jurisdiccional, así como de los funcionarios de esa entidad, sin afectar la prestación del servicio de administrar justicia.

14. Que luego de solicitar un informe al Grupo Interno de Trabajo de la Secretaría Jurisdiccional sobre el número de procesos activos en la Delegada, diferenciándolos entre aquellos que involucra de manera directa la salud y la vida de los ciudadanos y los de pretensiones exclusivamente económicas, la Superintendencia Nacional de Salud consideró que era esencial que dicha Entidad

continuara conociendo, sin suspensión de términos, los asuntos relacionados directamente con la cobertura y prestación efectiva del servicio de la salud a la población colombiana y que son: los procesos de cobertura de servicios, las prestaciones excluidas, la libre elección y movilidad y la multiafiliación en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Que, además, debía tenerse en cuenta que el Consejo Superior de la Judicatura, mediante sendos actos administrativos, suspendió los términos judiciales, lo que hacía pensar que, ante el cierre de los juzgados, incluidos los Laborales del Circuito, con los que se compartía competencia, los usuarios del SGSSS acudirían a la instancia judicial de la Superintendencia con el fin de hacer valer su derecho a la salud en tiempos de crisis.

15. Asimismo, dice que consideró prudente suspender los términos en los asuntos referentes a temas de contenido económico, como son: los gastos médicos, conflictos derivados de las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del SGSSS, aquellos en los que se debate el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas por parte de las EPS o del empleador; pues aquellos no atañen a los derechos a la vida y a la salud de los usuarios.

16. Indica que la decisión de suspender los términos en dichos asuntos se fundamentó en que las medidas de aislamiento y de parálisis en la movilidad podrían afectar las actuaciones procesales de las partes y el ejercicio de sus derechos fundamentales al debido proceso, de defensa y contradicción; y a la segunda instancia.

17. Como soporte del acto controlado, allega los siguientes documentos: la Directiva Presidencial No. 02 del 12 de marzo de 2020; la Circular Interna 00005 de 2020 de la Superintendencia Nacional en Salud; la Circular Externa 018 de 2020; el Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020; la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020; los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020 y 420 del 18 de marzo de 2020; la Circular 017 del 24 de marzo de 2020 del Ministerio de Trabajo y el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

18. La **Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado**, el 26 de mayo de 2020, presenta concepto en el proceso de la referencia y solicita que se declare improcedente el medio de control inmediato de legalidad sobre la Resolución 000309 del 31 de marzo de 2020, pues, aunque se trata de un acto de

contenido general, en el que se cita como sustento normativo, entre otros, la Resolución 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, la Directiva Presidencial No. 02 del 12 de marzo de 2020, los Decretos 417, 418, 420 y 491 de marzo de 2020, no fue proferido en desarrollo de los decretos señalados, ni con fundamento en los demás decretos legislativos expedidos con base en la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Su fundamento es la declaratoria de la emergencia sanitaria por el COVID-19, decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020.

19. "Considera que no puede ser objeto de control inmediato de legalidad la Resolución 000309 del 31 de marzo de 2020, proferida por la Superintendente Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud, pues este mecanismo solo es procedente sobre los actos de contenido general que se profieren por las autoridades, en ejercicio de la función administrativa, y de modo concurrente e indefectible *"en desarrollo de los decretos legislativos de los estados de excepción"*.

20. Indica que, en todo caso, los actos administrativos de contenido general, expedidos por las autoridades en tiempos de los estados de excepción, y que no sean objeto de control inmediato de legalidad, pueden ser objeto de examen jurisdiccional a través de los instrumentos jurídicos de acción previstos por el legislador.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia

21. **El artículo 111, numeral 8, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo** dispone que corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción.

22. **El artículo 20 de la Ley 137 de 1994**, por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia, dispone 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 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. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

23. En términos similares, **el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo** señala 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 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.**

24. Por su parte, **el artículo 107 ibídem** creó en el Consejo de Estado las salas especiales de decisión, encargadas de conocer los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que esta les encomiende, salvo los procesos de pérdida de investidura y de nulidad por inconstitucionalidad.

25. Ahora bien, **el artículo 29 del Acuerdo No. 080 de 2019**, que compiló el Reglamento Interno del Consejo de Estado, enuncia los asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que deben ser decididos por las Salas Especiales de Decisión, entre estos, *“3. Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo”*.

26. En virtud de esta atribución, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, en sesión virtual No. 10 realizada el 1 de abril de 2020, según Acta No. 9 de la misma fecha, decidió, de conformidad con los artículos 107, inciso 4, 111, numeral 8, y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 23, 29-3 y 42 del Acuerdo 080 de 2019, asignar los controles inmediatos de legalidad a las Salas Especiales de Decisión.

27. En atención a las anteriores disposiciones, esta Sala Especial de Decisión tiene competencia para decidir el control inmediato de legalidad.

Problema Jurídico

28. Corresponde a esta Sala Especial de Decisión establecer si la Resolución No. 000309 del 31 de marzo de 2020 dictada por la Superintendente Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la Superintendencia Nacional en Salud, se encuentra conforme, en sus aspectos formal y material, con las normas superiores que directamente le sirvieron de fundamento y con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. En este sentido, la Sala abordará el siguiente estudio: (i) Objeto y características del medio de control inmediato de legalidad; (ii) el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Presidente de la República y los decretos legislativos dictados en desarrollo del estado de excepción, relevantes para resolver el presente caso; y (iii) estudio del caso concreto.

Resolución al problema jurídico

(i) Objeto y características del control inmediato de legalidad

29. El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia, conforme con el artículo 152 literal e) de la Constitución Política, dispone 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 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.

30. De la anterior disposición se observa que este control inmediato de legalidad tiene, básicamente, como principales características que: (i) es inmediato, pues es un proceso judicial que se adelanta de manera automática, tan pronto las entidades envían para su control las medidas generales que adoptan en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los estados de excepción, es decir, no se requiere el derecho de acción. De no enviar tales actos administrativos, la jurisdicción debe hacer el control de legalidad de oficio; (ii) es adelantado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tanto a nivel territorial por los tribunales administrativos (artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) como a nivel nacional, por el Consejo de Estado; (iii) no se requiere de la publicación del acto, basta su expedición; (iv) durante su trámite no se suspende la ejecución del acto, es decir, este sigue produciendo efectos; y (v) es integral frente a las directrices constitucionales y

legales y a los decretos legislativos que la atañen, esto es, la conexidad y proporcionalidad de las medidas que dicta el acto con las causas que le dieron origen¹; además, incluye la revisión de aspectos formales, es decir, los requisitos para su expedición, como competencia y formalidades².

31. Sobre el alcance de este medio de control y su integralidad, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 23 de noviembre de 2010 expuso las siguientes consideraciones:

*“El control inmediato, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. Se debe, pues, analizar la existencia **de relación de conexidad** entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Asimismo, se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional.*

Examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 16 de junio de 2009, Rad. 2009-00305. M.P. Dr. Enrique Gil Botero.

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de enero de 2003, Exp. 2002-0949 (CA-004) M.P. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.

*Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma”³.

32. De acuerdo con lo anterior, el examen integral del acto objeto de control incluye los aspectos de forma y de fondo de las medidas adoptadas, no solo frente a la norma que las fundamenta, sino de cualquier norma que sea superior; sin embargo, su naturaleza oficiosa, no significa que el estudio deba abarcar todo el universo de posibles quebrantamientos del ordenamiento superior; de allí que la sentencia que decide este control inmediato tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque, en un futuro, frente a las cuestiones que no fueron analizadas, pueden ser objeto de reproche judicial por medio de una demanda en ejercicio del medio de control de nulidad.

33. Este análisis comprende si las medidas tomadas por la autoridad administrativa son conexas y razonables respecto de las causas que les dieron origen, es decir, si para desarrollar las medidas del estado de excepción, el acto desborda el propósito de la emergencia o si limita de manera grave, arbitraria e injustificadamente los derechos y libertades de las personas o si existen medidas menos lesivas para los mismos.

34. Y es que la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, Ley 137 de 1994, en sus artículos 4, 5, 6, 7 y 8, señala cuales son los derechos que durante un estado de excepción no se pueden tocar o afectar y cuáles son los límites que se permiten a los derechos constitucionales, por lo tanto, las medidas que las

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Exp. 2010-00196 CA M.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio

autoridades administrativas expidan en desarrollo de los decretos legislativos que declaren o se dicten en un estado de excepción deben respetar igualmente estas prohibiciones⁴.

35. Ahora bien, también es importante precisar que este control inmediato de legalidad es autónomo, pues, en primer término, no depende que la Corte Constitucional se haya pronunciado primero respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que decretan o desarrollan el estado de emergencia, sin perjuicio de que deba estarse a los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se profirió, o para cuando se profiera⁵; y, en segundo lugar, aun cuando el decreto legislativo haya sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, debe efectuarse en todo caso el control de legalidad de las

⁴ **ARTÍCULO 4o. DERECHOS INTANGIBLES.** <Aparte tachado derogado por el Acto Legislativo 1 de 1997> De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. (aparte tachado derogado en virtud de la expedición del Acto Legislativo 1 de 1997, que modificó el artículo 35 de la Constitución Política).

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados.

PARÁGRAFO 1o. GARANTÍA DE LA LIBRE Y PACÍFICA ACTIVIDAD POLÍTICA. Los derechos a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellas, a participar en sus actividades legítimas y a hacer oposición, podrán ser ejercidos libremente dentro del respeto a la Constitución Política y sin recurrir a ninguna forma de violencia.

PARAGRAFO 2o. Para asegurar la efectividad del derecho a la paz, en ejercicio de las facultades derivadas del Estado de Conmoción Interior, se podrán expedir medidas exceptivas encaminadas a facilitar la reincorporación de delincuentes políticos a la vida civil y para remover obstáculos de índole administrativa, presupuestal o jurídica.

ARTÍCULO 5o. PROHIBICIÓN DE SUSPENDER DERECHOS. Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación, de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 6o. AUSENCIA DE REGULACIÓN. En caso que sea necesario limitar el ejercicio de algún derecho no intangible, no tratado en la presente ley, no se podrá afectar su núcleo esencial y se deberán establecer garantías y controles para su ejercicio.

ARTÍCULO 7o. VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración.

Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.

ARTÍCULO 8o. JUSTIFICACIÓN EXPRESA DE LA LIMITACIÓN DEL DERECHO. Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias".

⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias A-010 de enero 26 de 1999, CA-013 de febrero 2 de 1999, CA-009 de febrero 23 de 1999, CA-020 de agosto 24 de 1999 y CA-004 de enero 28 de 2003.

medidas generales dictadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los mismos, para comprobar su legalidad durante el tiempo que produjo efectos.

(ii) El Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Presidente de la República y los decretos legislativos dictados en desarrollo del estado de excepción, relevantes para resolver el presente caso.

36. La Carta Política, en sus artículos 212, 213 y 215, permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción, estos son: de guerra exterior, de conmoción interior y de emergencia. El estado de guerra exterior, como su nombre lo indica, tiene como propósito repeler una agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad. El estado de conmoción interior tiene como causa la grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía.

37. El estado de emergencia, previsto en el artículo 215 Superior, obedece a hechos distintos de los previstos en los dos estados de excepción anteriores y que *“perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública”*. El periodo de su duración debe ser hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Su declaración debe ser motivada y se podrán dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, además, estos decretos deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, pudiendo establecer, de manera transitoria nuevos tributos o modificar los existentes. La revisión obligatoria e inmediata de los Decretos Legislativos que se dicten en uso de las facultades a que se refieren los artículos 212, 213 y 215 está atribuida a la Corte Constitucional (artículos 214, numeral 6, 215, parágrafo y 241, numeral 7, de la Constitución Política).

38. Como se señaló en los antecedentes de esta providencia, el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud – OMS declaró el brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia (propagación mundial de una nueva enfermedad, según definición de la OMS) y el **17 de marzo de 2020**, el

Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, mediante **Decreto Legislativo 417**, decidió:

***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.*

***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”.*

39. La declaratoria del Estado de Emergencia, mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, tuvo como **presupuestos fácticos**, razones de salud pública y aspectos económicos, tanto en el ámbito nacional como internacional.

40. Como **medidas**, el Decreto 417 de 2020, señaló, entre otras, (i) Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos; y (ii) Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

41. La Corte Constitucional mediante **sentencia C-145 de 2020** declaró la exequibilidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020⁶.

⁶ Según el Boletín de Prensa No. 63 de la Corte, del 20 de mayo de 2020, para esa Corporación “el Presidente de la República junto a quienes integran el Gobierno Nacional, lejos de haber incurrido en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto, ejercieron apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución. [...] para la Corte Constitucional no cabe duda de que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera traumática y negativamente en la protección efectiva de los derechos constitucionales de millones de personas. La Corte consideró la gravedad que implica el volumen de infectados y personas fallecidas y la posibilidad de poner en serio peligro a los colombianos al desconocerse aún la cura del COVID-19, con grandes repercusiones

42. El **28 de marzo de 2020**, el Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros, expidió el **Decreto Legislativo 491** “*por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, en el que resolvió que en todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas, se procuraría, de ser posible, la suspensión de la prestación del servicio presencial, total o parcialmente, mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones, salvo aquellas actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado (artículo 3) ; y en su artículo 6 dispuso:

“Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. *Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.*

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

[...]

Parágrafo 3. *La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales”.*

43. Pues bien, de acuerdo con este marco normativo atinente a las disposiciones de orden nacional que constituyeron el fundamento de la Resolución 000309 del 31 de marzo de 2020, expedida por la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud, esta Sala de decisión procederá al estudio del caso concreto.

Estudio del caso concreto

44. Para realizar el control integral de legalidad de la Resolución 000309 del 31 de marzo de 2020, expedida por la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud, y según se anunció en el capítulo correspondiente al objeto y características del control inmediato de legalidad, se debe analizar si el acto administrativo se encuentra conforme, formal y materialmente, con las normas superiores que le deben servir de fundamento.

Examen de los requisitos de forma

45. Para este propósito, se observa que la Resolución 000309 del 31 de marzo de 2020 fue expedida por la Superintendente Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud, en uso de sus facultades legales, en especial las conferidas en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, modificado por el artículo 6 de la Ley 1949 de 2019, el artículo 30 del Decreto 2462 de 2013 y el artículo 6 del Decreto 491 de 2020.

46. Como quedó transcrito en los antecedentes de esta providencia, mediante la Resolución objeto de control, la Superintendencia Delegada dispuso la suspensión de los términos de algunos procesos jurisdiccionales y la continuación en el trámite jurisdiccional de otros asuntos, también de su competencia. Se trata de un acto administrativo de carácter general, impersonal y abstracto.

47. La función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud tiene su génesis en el **artículo 116 de la Constitución Política**, que, aunque señala que la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales, los Jueces y la Justicia Penal Militar, administran Justicia, también

autoriza al legislador para que, excepcionalmente, le atribuya función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas; exceptuando la instrucción de sumarios y el juzgamiento de delitos⁷.

48. En desarrollo de esta disposición constitucional, la **Ley 1122 de 2007** “*Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*”, en su artículo 41, modificado por el artículo 6 de la **Ley 1949 de 2019**, atribuyó a la Superintendencia Nacional de Salud la función jurisdiccional para “*conocer y fallar en derecho, y con las facultades propias de un juez*”, determinados asuntos, con el fin de garantizar la efectiva prestación del derecho a la salud de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

49. Los asuntos respecto de los cuales la Superintendencia Nacional de Salud tiene función jurisdiccional son los descritos en el mencionado artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, modificado por el artículo 6 de la Ley 1949 de 2019, así:

“ARTÍCULO 41. FUNCIÓN JURISDICCIONAL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. *Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1949 de 2019. Con el fin de garantizar la efectiva prestación del derecho a la salud de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en ejercicio del artículo 116 de la Constitución Política, la Superintendencia Nacional de Salud podrá conocer y fallar en derecho, y con las facultades propias de un juez en los siguientes asuntos:*

a) Cobertura de los servicios, tecnologías en salud o procedimientos incluidos en el Plan de Beneficios en Salud (Plan Obligatorio de Salud), cuando su negativa por parte de las Entidades Promotoras de Salud o entidades que se les asimilen ponga en riesgo o amenace la salud del usuario, consultando la Constitución Política y las normas que regulen la materia.

b) Reconocimiento económico de los gastos en que haya incurrido el afiliado en los siguientes casos:

1. Por concepto de atención de urgencias en caso de ser atendido en una Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS) que no tenga contrato con la respectiva Entidad Promotora de Salud (EPS) o entidades que se le asimilen.

2. Cuando el usuario haya sido expresamente autorizado por la Entidad Promotora de Salud (EPS) o entidades que se le asimilen para una atención específica.

⁷ El artículo 13 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia señala que ejercen función jurisdiccional, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política: [...] 2. Las autoridades administrativas respecto de conflictos entre particulares, de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes. Tales autoridades no podrán, en ningún caso, realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal”.

3. *En los eventos de incapacidad, imposibilidad, negativa injustificada o negligencia demostrada de la Entidad Promotora de Salud o entidades que se le asimilen para cubrir las obligaciones para con sus usuarios.*

c) Conflictos derivados de la multifiliación dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud y de este con los regímenes exceptuados.

d) Conflictos relacionados con la libre elección de entidades aseguradoras, con la libre elección de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud dentro de la red conformada por la entidad aseguradora; y conflictos relacionados con la movilidad dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

e) Conflictos entre las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y/o entidades que se le asimilen y sus usuarios por la garantía de la prestación de los servicios y tecnologías no incluidas en el Plan de Beneficios, con excepción de aquellos expresamente excluidos de la financiación con recursos públicos asignados a la salud.

f) Conflictos derivados de las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud”.

50. A juicio de la Sala, la función jurisdiccional que desarrolla la Superintendencia Nacional de Salud, junto con la función de inspección, vigilancia y control respecto de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y que es propia de su misión, permite el **cumplimiento de sus objetivos**, los cuales comprenden, entre otros, (i) proteger los derechos de los usuarios, en especial, su derecho al aseguramiento y al acceso al servicio de atención en salud, individual y colectiva, en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y estándares de calidad en las fases de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación en salud; (ii) vigilar el cumplimiento de las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud y promover el mejoramiento integral del mismo; (iii) exigir la observancia de los principios y fundamentos del servicio público esencial de Seguridad Social en Salud; (iv) velar porque la prestación de los servicios de salud se realice sin ningún tipo de presión o condicionamiento frente a los profesionales de la medicina y las instituciones prestadoras de salud; y (v) velar por la eficiencia en la generación, recaudo, flujo, administración, custodia y aplicación de los recursos con destino a la prestación de los servicios de salud (artículo 39 de la Ley 1122 de 2007).

51. Ahora bien, en la formación de un acto administrativo, la competencia de la autoridad pública que lo expide es uno de los elementos para su validez. Esta

competencia significa que la voluntad administrativa que crea, modifica o extingue una situación jurídica ha sido expedida por el funcionario que tiene la capacidad, por atribución constitucional, legal o reglamentaria, para tomar esa decisión.

52. En este sentido, la facultad de la Administración para expedir los actos administrativos se enmarca y encuentra su límite en el contenido de las normas que regulan su competencia y la de sus funcionarios. Y es que esta sujeción esta prevista desde la propia Constitución Política al ordenar en su artículo 121 que **“[n]inguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”**; y complementado con el artículo 6 ibídem, en cuanto señala que *“[l]os particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”*⁸. Y es que el artículo 122 también constitucional dispone que *“[n]o habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente [...]”*.

53. Lo anterior significa que en un Estado Social de Derecho, cuyos fines esenciales son, entre otros, servir a la comunidad; promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (artículo 2 Constitución Política), y en el que la función administrativa está al servicio de los intereses generales (artículo 209 ibídem), las competencias o funciones de las autoridades deben estar clara, detallada y expresamente consagradas en las normas que las regulan. Esto hace parte, igualmente, del derecho fundamental del debido proceso de la actuación administrativa (artículo 29 ibídem) y se constituye en norma de orden público. Por esta razón, bajo el principio de legalidad, no puede admitirse el ejercicio de funciones implícitas ni análogas o asumidas por conveniencia.

54. De acuerdo con lo anterior, en la expedición de un acto administrativo el funcionario debe invocar de manera clara la norma que lo faculta para su actuar. De no existir esa atribución, el acto administrativo deviene en ilegal y, por decisión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, es nulo por falta de

⁸ ARTICULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

competencia, en este caso, funcional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

55. En el caso concreto, la Superintendente Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud expidió la Resolución 000309 del 31 de marzo de 2020 e invocó como fundamento de su actuación las facultades legales conferidas en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, modificado por el artículo 6 de la Ley 1949 de 2019, el artículo 30 del Decreto 2462 de 2013 y el artículo 6 del Decreto 491 de 2020.

56. El artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, modificado por el artículo 6 de la Ley 1949 de 2019, se refiere a la función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud y detalla los asuntos de conocimiento de la entidad para fallar en derecho, como quedaron ya transcritos en esta providencia (Cfr. No. 52 supra).

57. El artículo 30 del Decreto 2462 de 2013 *“Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud”*, establece las funciones del Despacho del Superintendente Delegado para la Función Jurisdiccional y de Conciliación, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 30. Funciones del Despacho del Superintendente Delegado para la Función Jurisdiccional y de Conciliación. Son funciones del Despacho del Superintendente Delegado para la Función Jurisdiccional y de Conciliación, las siguientes:

1. Conocer a petición de parte y fallar en derecho, con carácter definitivo, en primera instancia y con las facultades propias de un juez, los asuntos contemplados en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, modificado por el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011 y en las demás normas que la reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan. En caso que sus decisiones sean apeladas, el competente para resolver el recurso, conforme a la normativa vigente será el Tribunal Superior del Distrito Judicial –Sala Laboral– del domicilio del apelante.

2. Ordenar las medidas provisionales contempladas en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, modificado por el artículo 127 de la Ley 1438 de 2011 y en las demás normas que la reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan⁹.

⁹ **PARÁGRAFO 3o.** La Superintendencia Nacional de Salud en el ejercicio de la función jurisdiccional podrá adoptar las siguientes medidas cautelares:

1. Ordenar dentro del proceso judicial las medidas provisionales para la protección del usuario del Sistema.
2. Definir en forma provisional la entidad a la cual se entiende que continúa afiliado o en la que deberá ser atendido el demandante mientras se resuelve el conflicto que se suscite en materia de multifiliación, traslado o movilidad dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Para tal efecto, el funcionario competente en ejercicio de las funciones jurisdiccionales consultará, antes de emitir sentencia definitiva o la medida cautelar, la doctrina médica, las guías, los protocolos o las recomendaciones del Comité Técnico-Científico o el médico tratante según el caso.

3. Conciliar, de oficio o a petición de parte, los conflictos que surjan entre los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en los términos previstos en el artículo 38 de la Ley 1122 de 2007, el artículo 135 de la Ley 1438 de 2011 y las demás normas que la reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan.

4. Velar por la adecuada, ágil y expedita solución de las controversias presentadas por los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud en desarrollo de la función de conciliación asignada por la ley a la Superintendencia Nacional de Salud.

5. Proponer al Superintendente Nacional de Salud mecanismos alternativos de autorregulación y solución de conflictos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

6. Elaborar, mantener y actualizar los sistemas de información y archivos con que disponga la Delegada, las novedades legales y jurisprudenciales que se relacionen con los asuntos de su competencia, incluyendo las líneas jurisprudenciales, doctrina médica, guías y protocolos que deban tenerse en cuenta en desarrollo de las funciones jurisdiccionales y de conciliación asignadas por la ley a la Superintendencia Nacional de Salud.

7. Practicar las audiencias y diligencias, decretar, practicar y valorar las pruebas, proferir los autos y sentencias y en general, adelantar e instruir los procesos de su competencia de conformidad con la ley.

8. Presentar los informes al Superintendente Nacional de Salud, con la periodicidad que este determine, sobre el desarrollo de las funciones de conciliación asignadas por la Ley 1122 de 2007, así como los informes señalados en las demás leyes.

9. Apoyar a la Oficina de Comunicaciones Estratégicas e Imagen Institucional en la actualización de la información publicada en la página web de la Superintendencia Nacional de Salud, en el ámbito de su competencia.

10. Trasladar a las instancias competentes las posibles irregularidades que se puedan estar cometiendo en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

11. Delegar, comisionar o habilitar a los funcionarios de su área para el ejercicio de la facultad jurisdiccional.

12. Delegar, comisionar o habilitar a los funcionarios de su área para el ejercicio de la facultad de conciliación.

13. Las demás que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia”.

58. Del anterior marco normativo invocado por la funcionaria que expidió el acto administrativo objeto de control, la Sala evidencia que en la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación no recae función

administrativa alguna que permita decidir qué procesos jurisdiccionales se deben suspender y cuáles no.

59. En efecto, del catálogo de funciones atribuidas por el Decreto 2462 de 2013 a esta dependencia se advierten típicas funciones jurisdiccionales como son las descritas en los numerales 1, 2 y 7; otras relativas a su función de conciliador como son las previstas en los numerales 3 y 4; y aunque las restantes funciones son de índole administrativa, ninguna de ellas permite considerar que la Superintendente Delegada pueda tener la atribución de decidir qué procesos jurisdiccionales suspende y cuales no. A juicio de la Sala, si bien la Superintendencia Delegada tiene funciones jurisdiccionales, y en su ejercicio tiene las propias de un juez, su competencia se encuentra enmarcada a tales actuaciones, y a otras de tipo administrativo u organizacional que allí se describen, de la lista de las facultades que le otorga la ley, no se advierte ninguna con vinculación o nexo material o funcional para expedir la decisión administrativa contenida en la Resolución 000309 del 31 de marzo de 2020.

60. Así mismo, el trámite de los procesos jurisdiccionales a cargo de esa Delegada, que se encuentra regulado en el mismo artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, establece un procedimiento breve y sumario, sin que de su texto pueda llegar a considerarse que la funcionaria tenga la facultad para dictar la aludida suspensión de los términos, como se advierte del siguiente texto:

“[...]”

La función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud se desarrollará mediante un procedimiento sumario, con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia, garantizando debidamente los derechos al debido proceso, defensa y contradicción.

La demanda debe ser dirigida a la Superintendencia Nacional de Salud, debe expresar con la mayor claridad las circunstancias de tiempo, modo y lugar; la pretensión, el derecho que se considere violado, así como el nombre y dirección de notificación del demandante y debe adjuntar los documentos que soporten los hechos.

La demanda podrá ser presentada sin ninguna formalidad o autenticación; por memorial, u otro medio de comunicación escrito. No será necesario actuar por medio de apoderado, esto sin perjuicio de las normas vigentes para la representación y el derecho de postulación. En el trámite del procedimiento jurisdiccional prevalecerá la informalidad.

La Superintendencia Nacional de Salud emitirá sentencia dentro de los siguientes términos:

Dentro de los 20 días siguientes a la radicación de la demanda en los asuntos de competencia contenidos en los literales a), c), d) y e) del presente artículo.

Dentro de los 60 días siguientes a la radicación de la demanda en el asunto contenido en el literal b) del presente artículo.

Dentro de los 120 días siguientes a la radicación de la demanda en el asunto contenido en el literal f) del presente artículo.

PARÁGRAFO 1o. *Las providencias emitidas dentro del proceso jurisdiccional se notificarán por el medio más ágil y efectivo. La sentencia podrá ser apelada dentro de los 3 días siguientes a su notificación. En caso de ser concedido el recurso, el expediente deberá ser remitido al Tribunal Superior del Distrito Judicial - Sala Laboral del domicilio del apelante.*

PARÁGRAFO 2o. *La Superintendencia Nacional de Salud solo podrá conocer y fallar estos asuntos a petición de parte. No podrá conocer de ningún asunto que por virtud de las disposiciones legales vigentes deba ser sometido al proceso de carácter ejecutivo o acciones de carácter penal.*

PARÁGRAFO 3o. *La Superintendencia Nacional de Salud en el ejercicio de la función jurisdiccional podrá adoptar las siguientes medidas cautelares:*

1. Ordenar dentro del proceso judicial las medidas provisionales para la protección del usuario del Sistema.

2. Definir en forma provisional la entidad a la cual se entiende que continúa afiliado o en la que deberá ser atendido el demandante mientras se resuelve el conflicto que se suscite en materia de multiafiliación, traslado o movilidad dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Para tal efecto, el funcionario competente en ejercicio de las funciones jurisdiccionales consultará, antes de emitir sentencia definitiva o la medida cautelar, la doctrina médica, las guías, los protocolos o las recomendaciones del Comité Técnico-Científico o el médico tratante según el caso.

PARÁGRAFO 4o. *Los procesos presentados con fundamento en el literal g) del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, pendientes de decisión al momento de entrar en vigencia la presente reforma serán decididos por la Superintendencia Nacional de Salud según las reglas allí previstas”.*

61. Por otra parte, para la Sala, la facultad otorgada por el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, a todas las autoridades de cualquier nivel del País, para suspender total o parcialmente, mediante acto administrativo, los términos de todas o algunas de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, no significa que sea cualquier funcionario

el que puede ejercer esa atribución, por más conveniente, urgente o necesaria que sea la medida a tomar.

62. Ciertamente, no se desconoce la grave situación que vive el país como consecuencia de la pandemia por el COVID – 19 y que se requiere la toma de medidas expeditas y eficaces para conjurar la crisis y buscar superar los inconvenientes generados por el aislamiento y el distanciamiento social, sin embargo, las medidas que estén llamadas a operar deben ser dictadas por quien tenga la atribución legal o reglamentaria para ello, de acuerdo a la naturaleza de la decisión, que, en este caso, es el Superintendente Nacional de Salud, pues, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2462 de 2013, modificado por el artículo 2 del Decreto 1765 de 2019, le corresponde, como primera autoridad de la entidad, la función administrativa inherente y exclusiva de **“1. Dirigir la acción administrativa de la Superintendencia Nacional de Salud y el cumplimiento de las funciones que a la entidad le corresponden”**¹⁰.

63. En efecto, la suspensión de los términos de los procesos jurisdiccionales, de conocimiento de la Superintendencia Nacional de Salud, es una medida administrativa y propia de la competencia del Superintendente Nacional de “dirigir el cumplimiento” de una de sus funciones, función que, al igual que la acción administrativa, es institucional, conforme con el artículo 36 y siguientes de la Ley 1122 de 2007, como cabeza del Sistema de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud. A juicio de la Sala, las funciones de dirección y organización de las competencias, tanto administrativas como jurisdiccionales, son del ámbito de las atribuciones del Superintendente Nacional de Salud, por lo tanto, es quien tiene la potestad, en virtud del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, para suspender los términos de los procesos jurisdiccionales, tratándose esta de una función general. Esta medida no hace parte de las funciones jurisdiccionales de ningún juez. Nótese que, dentro de un proceso, la suspensión de este está regulada de manera expresa por las causales

¹⁰ **DECRETO 1765 DE 2019** “Por el cual se modifican los artículos 6, 7, 21, 22 y 23 del Decreto 2462 de 2013, en relación con algunas competencias de la Superintendencia Nacional de Salud”.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 7 del Decreto 2462 de 2013, el cual quedará así: "**ARTÍCULO 7. Funciones del Despacho del Superintendente Nacional de Salud.** Son funciones del Despacho del Superintendente Nacional de Salud, las siguientes:

1. Dirigir la acción administrativa de la Superintendencia Nacional de Salud y el cumplimiento de las funciones que a la entidad le corresponden.
2. Dirigir, coordinar y ejecutar las políticas de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
3. Ejercer la representación legal de la Superintendencia Nacional de Salud.

[...]

31. Las demás que establezca la ley o el reglamento."

previstas en los ordenamientos procesales respectivos, por ende, ni siquiera en estos eventos es facultativo de ningún operador judicial tomar una decisión a su discreción, en tal sentido.

64. Adicionalmente, la Sala analizó los documentos que aduce la funcionaria como antecedentes para la expedición de la Resolución objeto de control, entre ellos, (i) la Circular Interna No. 000005 del 12 de marzo de 2020 de la Superintendencia Nacional de Salud, que establece medidas preventivas generales al interior de la Entidad para la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias y el COVID-19 y (ii) el Acta de reunión de la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación del 30 de marzo de 2020 con los funcionarios coordinadores de los grupos internos de trabajo que conforman la Función Jurisdiccional de ese Despacho, sin que se aduzca algún acto de delegación por parte del Superintendente Nacional de Salud en el que hubiese transferido por escrito y expresamente la atribución de dirigir el cumplimiento de la función jurisdiccional, claro está, siempre que hubiere tenido la facultad legal para hacerlo.

65. En el anterior orden de ideas, la Sala considera que la Superintendente Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud, al expedir la Resolución No. 000309 del 31 de marzo de 2020, desbordó el límite de sus competencias, establecido en el marco normativo funcional de su dependencia, razón por la cual, la Sala procederá a declarar su nulidad, lo que le releva de efectuar el estudio del cumplimiento de los demás requisitos formales y materiales del acto administrativo objeto de control.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 2, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A :

PRIMERO. DECLARAR la nulidad de la Resolución 000309 del 31 de marzo de 2020 expedida por la Superintendente Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud *"Por la cual se suspenden los términos en algunos asuntos de conocimiento de la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional, con ocasión de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de la Protección*

Social".

SEGUNDO. En firme esta decisión, **archivar el expediente.**

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia se discutió y aprobó por la Sala en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
CÉSAR PALOMINO CORTÉS

(Firmado electrónicamente)
MARTÍN GONZALO BERMÚDEZ MUÑOZ

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA
Salva el Voto

(Firmado electrónicamente)
CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
SÁNCHEZ

(Firmado electrónicamente)
HERNANDO SÁNCHEZ

Salva el Voto

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN 000309 DE 2020 EXPEDIDA POR LA SUPERINTENDENTE DELEGADA PARA LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y DE CONCILIACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD - Improcedencia por no desarrollaba un decreto legislativo de estado de excepción / SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS JURISDICCIONALES –Facultad ordinaria.

En mi criterio, el control inmediato de legalidad no es procedente y así debió declararse, en tanto que, la suspensión de términos jurisdiccionales, aun cuando haya sido efectuada por la superintendente delegada para la función jurisdiccional de la Supersalud, corresponde a una facultad ordinaria de esa entidad, luego no es el desarrollo de un decreto legislativo expedido en el marco del Estado de Excepción, susceptible de revisarse por este medio. Es decir, para impugnar dicho acto, existen otras vías judiciales ordinarias.

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA SEGUNDA ESPECIAL DE DECISIÓN

SALVAMENTO DE VOTO

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01292-00(CA)

Actor: SUPERINTENDENTE DELEGADA PARA LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y DE CONCILIACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

Demandado: RESOLUCIÓN 000309 DEL 31 DE MARZO DE 2020

Expediente: 11001-03-15-000-2020-01292-00

Asunto: Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 000309 del 31 de marzo de 2020 expedida por la Superintendente Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud

SALVAMENTO DE VOTO

Con el respeto acostumbrado por la posición de la Sala, me permito salvar el voto en la decisión adoptada en sentencia del 16 de junio de 2020 mediante la cual se declaró la nulidad de la resolución objeto del control inmediato de legalidad.

Lo anterior en consideración a que, la Resolución expedida por la superintendente delegada para la Función Jurisdiccional y Conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud, mediante la cual “*se suspenden los términos en algunos asuntos de conocimiento de la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional, con ocasión de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social*” obedece a una facultad legal ordinaria de la Superintendencia Nacional de Salud.

En efecto, como lo sostiene el fallo en el aparte sobre la competencia para expedir el acto, la suspensión de los términos de los procesos jurisdiccionales, de conocimiento de la Superintendencia Nacional de Salud, es una medida administrativa y propia de la competencia del superintendente Nacional de “*dirigir el cumplimiento*” de una de sus funciones, función que, al igual que la acción administrativa, es institucional, conforme con el artículo 36 y siguientes de la Ley 1122 de 2007, como cabeza del sistema de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

De modo que, en mi criterio, el control inmediato de legalidad no es procedente y así debió declararse, en tanto que, la suspensión de términos jurisdiccionales, aun cuando haya sido efectuada por la superintendente delegada para la función jurisdiccional de la Supersalud, corresponde a una facultad ordinaria de esa

entidad, luego no es el desarrollo de un decreto legislativo expedido en el marco del Estado de Excepción, susceptible de revisarse por este medio. Es decir, para impugnar dicho acto, existen otras vías judiciales ordinarias.

En los anteriores términos dejo expuesto el salvamento de mi voto

Fecha ut supra

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN 000309 DE 2020 EXPEDIDA POR LA SUPERINTENDENTE DELEGADA PARA LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y DE CONCILIACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD - Improcedencia por no desarrollaba un decreto legislativo de estado de excepción / SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS JURISDICCIONALES –Facultad ordinaria

Me aparto de la decisión mayoritaria de la Sala porque considero que la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud, en uso de las atribuciones funcionales que le fueron delegadas y, en ejercicio de la función administrativa, es competente para ordenar la suspensión de los términos de los procesos jurisdiccionales que conoce, razón por la que no procede la nulidad del acto objeto de control inmediato de legalidad.

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA SEGUNDA ESPECIAL DE DECISIÓN

Referencia: MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicación: 11001-03-15-000-2020-01292-00
Tema: Resolución 000309 del 31 de marzo de 2020 expedida por la Superintendente Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud.

SALVAMENTO DE VOTO DEL CONSEJERO MILTON CHAVES GARCÍA A LA SENTENCIA DEL 16 DE JUNIO DE 2020

Con el debido respeto, me aparto de la decisión mayoritaria de la Sala porque considero que la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud, en uso de las atribuciones funcionales que le fueron delegadas y, en ejercicio de la función administrativa, es competente para ordenar la suspensión de los términos de los procesos jurisdiccionales que conoce, razón por la que no procede la nulidad del acto objeto de control inmediato de legalidad.

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 –CPACA–, le corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo ejercer un control automático, inmediato, de legalidad sobre 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*”. Si estos actos emanan de autoridades nacionales, el control le corresponde al Consejo de Estado.

Mediante el Decreto 491 de 2020 del 28 de marzo de 2020 artículo 6, el Ministerio de Justicia y del Derecho, entre otras, contempló la facultad para decretar la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, en aras de garantizar la atención y la prestación de los servidores por parte de las autoridades públicas.

En el caso concreto, la Superintendente Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud expidió la Resolución 000309 del 31 de marzo de 2020 e invocó como fundamento de su actuación las facultades legales conferidas en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, modificado por el artículo 6 de la Ley 1949 de 2019, el artículo 30 del Decreto 2462 de 2013 y el artículo 6 del Decreto 491 de 2020.

En la providencia objeto de salvamento de voto se concluye que en la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación no recae función administrativa alguna que permita decidir qué procesos jurisdiccionales se deben suspender y cuáles no, razón por la que se estima que dicha competencia le corresponde al Superintendente Nacional de Salud, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2462 de 2013, modificado por el artículo 2 del Decreto 1765 de 2019.

Considero que la Superintendente Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación sí tiene competencia para suspender los términos teniendo en cuenta la naturaleza de la dependencia que dirige y las funciones que cumple por delegación expresa del artículo 30 del Decreto 2462 de 2013.

ARTÍCULO 30. Funciones del Despacho del Superintendente Delegado para la Función Jurisdiccional y de Conciliación. Son funciones del Despacho del Superintendente Delegado para la Función Jurisdiccional y de Conciliación, las siguientes:

“1. Conocer a petición de parte y fallar en derecho, con carácter definitivo, en primera instancia y con las facultades propias de un juez, los asuntos contemplados en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, modificado por el

artículo 126 de la Ley 1438 de 2011 y en las demás normas que la reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan. En caso de que sus decisiones sean apeladas, el competente para resolver el recurso, conforme a la normativa vigente será el Tribunal Superior del Distrito Judicial –Sala Laboral– del domicilio del apelante.

“... ”

13. Las demás que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia”.

Así, la Superintendencia Delegada, en uso de las atribuciones funcionales que le fueron delegadas y, en ejercicio de la función administrativa, es competente para ordenar la suspensión de los términos de los procesos jurisdiccionales que conoce.

En los anteriores términos dejo expresadas las razones de mi salvamento de voto.

legis
Con firma electrónica
MILTON CHAVES GARCÍA