

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD / ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD / CONTROL FORMAL / CONTROL MATERIAL / RESOLUCIÓN 507 DE 2020 NO CUMPLE CON EL REQUISITO LEGAL DE DESARROLLAR UN DECRETO LEGISLATIVO / RESOLUCIÓN 507 DE 2020 NO ES UN INSTRUMENTO NORMATIVO SUSCEPTIBLE DE CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD.

El control inmediato de legalidad de los actos administrativos generales expedidos con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ambiental no se restringe a la nuda confrontación del acto *sub examine* con las disposiciones constitucionales y a las normas legales transitorias aplicables a la situación de alarma o de emergencia que determinó la declaratoria del estado de excepción, pues es también mandatorio realizar un análisis de convencionalidad bajo los parámetros mencionados en el presente acápite, cuando quiera que las medidas de excepción, derogatorias del régimen común que rige en tiempos de normalidad, puedan afectar o comprometer el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en precedencia y con mayor razón aún si alguno de ellos es de aquellos que en las normas que conforman el bloque de constitucionalidad se consideran intangibles.[...] El alcance del control inmediato involucra el estudio de los parámetros y límites formales y materiales que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto. CONTROL FORMAL El examen formal consiste en verificar que el acto general cumpla con los siguientes requisitos: i) que se trate de un acto de contenido general, ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y iii) que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción. [...]. [L]a Resolución 507 de 25 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social responde a la noción de acto administrativo general, toda vez que los efectos de las medidas adoptadas impactan de manera impersonal o indiscriminada a la población y tiene por finalidad asegurar una adecuada situación sanitaria y de salud pública en el territorio nacional. [...] [E]l Ministro de Salud y Protección Social, expidió la Resolución 0507 del 25 de marzo de 2020, objeto de control en ejercicio de la función administrativa asignada por el legislador, en virtud de la cual le corresponde formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias y comunidades. [...] Aunque se citó como fundamento normativo el Decreto 417 de 2020 [...] [E]llo obedeció a la necesidad de contextualizar la situación de crisis generada por la pandemia y la necesidad de adoptar las medidas administrativas para conjurarla, sin que guarde una conexidad directa e inmediata con el decreto declaratorio del estado de excepción, pues al dictar la Resolución 507 de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social no fue más allá de ejercer las atribuciones que le son inherentes, tales como las de orientar, administrar, coordinar la forma en que deben destinar recursos provenientes del sistema general de participaciones en la compra y distribución de elementos indispensables para el ejercicio seguro de la atención en salud por parte de quienes operan este sector y no reglamenta, ni da desarrollo a un decreto legislativo. Bajo tal entendimiento, la Resolución 507 de 2020 no cumple con el requisito legal de desarrollar un decreto legislativo concreto, específico y no guarda conexidad directa con el decreto declarativo del estado de excepción, por lo que se deduce de todo lo expuesto, que no es un instrumento normativo susceptible de control automático de legalidad.

FUENTE FORMAL: CP - ARTÍCULO 215 / LEY 137 DE 1994 - ARTÍCULO 20 / CPACA - ARTÍCULO 136 / CPACA - ARTÍCULO 185 / DECRETO 417 DE 17 DE

MARZO DE 2020 / CONVENCIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS - ARTÍCULO 27

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No 9

Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-02319-00(CA)

Actor: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Demandado: RESOLUCIÓN 000507 DE 25 DE MARZO DE 2020 - MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Referencia: SE DECLARA QUE LA RESOLUCIÓN 000507 DE 25 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SE ENCUENTRA AJUSTADA A DERECHO.

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala Especial de Decisión Núm 9 del Consejo de Estado, decide el control inmediato de legalidad de la **Resolución 00507 de 25 de marzo de 2020** expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual «se modifica transitoriamente el parágrafo 1 del artículo 20 de la Resolución 518 de 2015, en cuanto al uso de los recursos de salud pública del Sistema General de Participaciones, en el marco de la emergencia sanitaria por Coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones».

I. ANTECEDENTES

1. El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS-, calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia; por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020**, declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020», y en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID- 19 (Coronavirus).
2. El señor Presidente de la República, por medio del **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días», con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la

propagación del COVID-19 (Coronavirus), y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

3. Con fundamento en la declaratoria de emergencia sanitaria así como en las demás medidas adoptadas para conjurar la crisis generada por el Covid-19, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la **Resolución 000507 del 25 de marzo de 2020**, por la cual «se modifica transitoriamente el parágrafo 1 del artículo 20 de la Resolución 518 de 2015, en cuanto al uso de los recursos de salud pública del Sistema General de Participaciones, en el marco de la emergencia sanitaria por Coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones».
4. La anterior decisión se fundamentó en la necesidad de implementar acciones que, desde lo presupuestal, le permitan a las entidades territoriales, en materia de salud pública, distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones, acorde con las necesidades existentes en sus territorios, de forma tal que las acciones del PIC y la gestión de la salud pública, se ejecuten en consonancia con dicha emergencia, y puedan adquirir los insumos necesarios para minimizar la transmisión del Coronavirus Covid-19 en los diferentes escenarios de atención de casos confirmados y sospechosos.

II. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

5. El control inmediato de legalidad de la **Resolución 0507 del 25 de marzo de 2020** fue aprendido de oficio por la Corporación, de acuerdo con el art. 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
6. El asunto en referencia, fue asignado al Consejero ponente mediante el acta individual de reparto realizada por la Secretaría General del Consejo de Estado y fue puesto a disposición del despacho el 2 de junio de la presente anualidad para dar el trámite respectivo.
7. El consejero ponente profirió el auto del 5 de junio de 2020 mediante el cual dispuso avocar conocimiento y dar trámite al control inmediato de legalidad, así mismo efectuar las notificaciones y publicaciones para garantizar la participación de todas las personas interesadas en defender o impugnar el acto objeto de control.
8. Surtidas las notificaciones de rigor, se pronunció el Ministerio de Hacienda – Dirección General de Apoyo Fiscal y el Ministerio De Salud y Protección Social.
9. Posteriormente, el Magistrado sustanciador mediante auto del 3 de julio de 2020 dispuso dar cumplimiento al numeral 5 del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el sentido de correr traslado al ministerio público por el término de 10 días para que rindiera concepto de fondo.
10. Una vez se pronunció el ministerio público, pasó el control de legalidad al Consejero Sustanciador para fallo en los términos del artículo 185 del CPACA.

III. INTERVENCIONES

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.

11. El Ministerio de Salud y Protección Social, defendió la legalidad de la Resolución 507 de 25 de marzo de 2020 con los siguientes argumentos:

12. Manifestó que dicho acto administrativo prevé medidas que, desde lo presupuestal, permiten a las entidades territoriales, en materia de salud pública, distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones, conforme a las necesidades existentes en sus territorios, dada la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, permitiendo así la adquisición y suministro de los insumos que esta situación demanda.

13. Explicó que a través de la referida resolución, se eliminan los porcentajes de distribución de los recursos del componente de salud pública del Sistema General de Participaciones para la ejecución de los procesos de gestión de la salud pública y el plan de intervenciones colectivas, y se autoriza a las entidades territoriales la compra de los insumos de interés en salud pública, determinación que fue adoptada por el Ministerio de Salud y Protección Social en ejercicio de sus facultades legales ordinarias, y no como consecuencia de los decretos legislativos proferidos en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, efectuada a través del Decreto No. 417 de 2020.

14. En lo que respecta a la procedencia del control inmediato de legalidad, manifestó que al tenor del artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no resultaría procedente ejercer el precitado medio de control porque no desarrolla un decreto legislativo proferido durante el Estado de Excepción.

15. Sostuvo que en el marco de la emergencia sanitaria, resultaba necesario fortalecer algunos procesos de la Gestión en Salud Pública, como la Vigilancia en Salud Pública, la coordinación intersectorial, el desarrollo de capacidades y la participación social, así como algunas intervenciones del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas - PIC, tales como la información en salud, la conformación y fortalecimiento de las redes familiares, comunitarias y sociales, zonas de orientación y centros de escucha, tamizajes, prevención y control de enfermedades transmitidas por vectores.

16. En tal sentido, algunas entidades territoriales podrían requerir recursos adicionales encaminados a las acciones de la Gestión de la Salud Pública o para intervenciones del PIC, no obstante, y debido a los rangos y distribución porcentual establecidos en el parágrafo 1º del artículo 20 de la Resolución No. 518 de 2015, se generarían barreras para la priorización y definición del uso de los recursos, o se superarían los porcentajes previstos.

17. Por consiguiente, se consideró necesario eliminar transitoriamente estos porcentajes y otorgar la posibilidad de distribución de los recursos del SGPSP en las entidades territoriales, para que su uso se diera de acuerdo a las necesidades emergentes, a la par de la dinámica situación de salud pública local, sin cambiar la destinación específica de los recursos públicos, contemplada en el artículo 20 de la precitada resolución.

18. Igualmente, la Resolución No. 507 de 2020 autoriza la adquisición y suministro de unos insumos específicos, enlistados en su artículo 2º, siempre y cuando: 1) La entidad territorial justifique la necesidad de su adquisición para realizar acciones definidas en materia de salud pública, de acuerdo con la situación de salud del territorio; 2) dicho accionar no se encuentre cubierto con otra fuente dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS); y 3) estén destinados al

talento humano que la entidad territorial haya definido para el desarrollo de los procesos de vigilancia en salud pública (toma de muestras, visitas de contactos, actividades de campo que impliquen exposición o riesgo de contagio u otras relacionadas con este proceso, así como las correspondientes a la ejecución del PIC).

19. En lo que atañe al artículo 2° “Destino autorizado de los recursos”, informó que dicho Ministerio había previsto desde el año 2018, en el Anexo I de la Resolución No. 3280 de 2018, en el marco de las intervenciones colectivas, que en caso que fuera declarada la existencia de una pandemia, epidemia o emergencia sanitaria, se podrían adquirir vacunas, medicamentos, insumos o equipos que fueran requeridos para la prevención y control de la misma, cuando éstos fueran necesarios para el desarrollo de las estrategias que este ente ministerial definiera para el efecto, prerrogativa que, en todo caso, operaría cuando los mismos no se encontraran financiados por otra fuente de recursos. Así mismo, previó que dicha adquisición, sólo se podría realizar previa justificación de la entidad territorial respectiva y autorización por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

20. En tal virtud, en el marco de la emergencia sanitaria, se procedió a desarrollar el planteamiento expuesto, autorizando a las entidades territoriales la adquisición y suministro de unos insumos definidos para la prevención, control y/o eliminación del COVID-19, como evento de interés en salud pública emergente, con cargo a los recursos de Salud Pública del Sistema General de Participaciones – SGP, y se planteó de manera explícita, la restricción en su uso, en el sentido de precisar que los mismos serán usados solamente por el talento humano que la entidad territorial defina en desarrollo de los procesos de vigilancia en salud pública.

21. Tratándose de la definición de los insumos enlistados en el artículo 2° del acto administrativo objeto de análisis, se tuvieron en cuenta las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud - OMS, de este Ministerio, del Instituto Nacional de Salud - INS, del Instituto para la Evaluación de Tecnologías en Salud - IETS - y de las sociedades científicas del país, en cuanto a la definición de los elementos de protección personal (EPP) que pueden minimizar la transmisión del Coronavirus (COVID-19), requeridos en los diferentes escenarios de atención de casos confirmados y sospechosos.

22. Finalmente, manifestó que, en consonancia con el artículo 209 de la Carta Política, según el cual “[l]a función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”, recaía en el Ministerio de Salud y Protección Social el deber de efectuar la modificación contenida en la Resolución No. 507 de 2020, y autorizar la adquisición y suministro de los insumos enlistados, permitiendo a la entidad territorial realizar la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones, acorde con las necesidades existentes en cada una de sus regiones, de tal forma que las acciones del PIC y la gestión de la salud pública, se ejecuten en armonía con la emergencia sanitaria.

23. Por los argumentos expuestos en precedencia, solicitó declarar la legalidad de la Resolución No. 507 de 25 de marzo de 2020.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

24. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público Salud y Protección Social – Dirección General de Apoyo Fiscal, solicitó declarar ajustada a derecho la **Resolución 507 de 25 de marzo de 2020** con los siguientes argumentos:

25. En primer lugar, destacó que los artículos 43 y siguientes de la Ley 715 de 2001 adicionados por el artículo 5 de la Ley 1438 de 2011, le confieren competencias en Salud Pública a los Departamentos, Distritos y Municipios relacionadas, entre otras, con: i) Formular y ejecutar el Plan de Intervenciones Colectivas; ii) Ejecutar las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente que afectan la salud humana, y de control de vectores y zoonosis de competencia del sector salud, en coordinación con las autoridades ambientales, iii) Coordinar y controlar la organización y operación de los servicios de salud bajo la estrategia de la Atención Primaria en Salud; iv) Formular y ejecutar las acciones de promoción, prevención, vigilancia y control de vectores y zoonosis; v) Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población.

26. Y de acuerdo con el artículo 47 de la Ley 715 de 2001, le corresponde el 10% de los recursos del Sistema General de Participaciones al Componente de Salud Pública, el cual se distribuirá a cada entidad territorial, de acuerdo al resultado de la sumatoria de los criterios definidos en el artículo 51 ibídem, modificado por el artículo 235 de la Ley 1955 de 2019.

27. En concordancia con lo anterior, los departamentos recibirán el 45% de los recursos destinados a este subcomponente para financiar las acciones de salud pública de su competencia, la operación y mantenimiento de los laboratorios de salud pública y el 100% de los asignados a las áreas no municipalizadas, y los municipios y distritos recibirán el 55% de los recursos asignados a este componente, con excepción del Distrito Capital que recibirá el 100%.

28. Ahora bien, el artículo 20 de la **Resolución 518 de 2015**¹ expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, establece que, con los recursos de la Subcuenta de Salud Pública Colectiva, se financiará: i) el Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas - PIC a cargo de la entidad territorial; y ii) las acciones de Gestión de la Salud Pública - GSP relacionadas con las competencias de Salud Pública asignadas en la Ley 715 de 2001 a las entidades territoriales, o en la norma que la modifique, adicione o sustituya.

29. El párrafo primero del aludido artículo 20, establece que cada entidad territorial definirá de acuerdo con las competencias y acciones a realizar, el porcentaje a asignar para el financiamiento del Plan de Intervenciones Colectivas y de las acciones de Gestión de la Salud Pública, **de acuerdo con los porcentajes de distribución en el mismo determinados.**

30. Sobre dicho porcentaje, el artículo 1º de la **Resolución 507 de 25 de marzo de 2020** modificó, transitoriamente, la distribución establecida en el citado párrafo primero, indicando que “la distribución porcentual de los recursos del componente de salud pública colectiva del Sistema General de Participaciones, la realizará la entidad territorial, de acuerdo con las necesidades y actividades que programe en el marco de los procesos de gestión de la salud pública y del plan de

¹ “Por la cual se dictan disposiciones en relación con la Gestión de la Salud Pública y se establecen directrices para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas – PIC”.

salud pública de intervenciones colectivas, con el fin de dar respuesta oportuna y eficaz a la emergencia sanitaria declarada por causa de la pandemia COVID-19. La distribución de estos recursos también deberá contemplar la financiación de las demás acciones del PIC identificadas en el territorio”.

31. La modificación aludida fue justificada por el Ministerio de Salud y Protección Social en atención a las necesidades que en el marco de la Salud Pública han surgido en las entidades territoriales con ocasión de la emergencia sanitaria declarada por la citada entidad, por lo cual, las acciones del PIC y la gestión en salud pública, deben ejecutarse conforme con dichas necesidades y en consonancia con la emergencia.

32. Bajo tal entendimiento, encontró ajustada a derecho la Resolución 507 de 2020 en la medida que la modificación transitoria ordenada por el Ministerio de Salud y Protección Social: i) mantiene la destinación constitucional y legal de los recursos del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con las competencias asignadas a los Departamentos, Distritos y Municipios a través de la Ley 715 de 2001, para atender las necesidades de la emergencia sanitaria, las acciones definidas en el marco de la Salud Pública, y definir los porcentajes de distribución del PIC y de la gestión de la salud pública, y ii) es una medida dirigida a conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria de emergencia sanitaria e impedir la extensión de sus efectos.

33. Por las razones expuestas, concluyó que el acto objeto de control se encuentra ajustado a la legalidad.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

34. La Procuradora Delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto de fondo en el que solicitó declarar improcedente el control inmediato de legalidad de la Resolución 507 de 25 de marzo de 2020 con fundamento en las siguientes razones:

35. Sostuvo que el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Resolución 507 del 25 de marzo de 2020 adoptó medidas presupuestales tendientes a liberar a las entidades territoriales de las limitaciones en los porcentajes de distribución de los recursos girados del sistema general de participaciones, en tanto, estaban rigurosamente destinados a los Procesos de Gestión de la Salud Pública mediante la asignación de unos porcentajes dirigidos al Plan de Intervenciones Colectivas -PIC-, es esa línea, con la modificación de tales porcentajes, se procuró facilitar la dotación del personal de la salud y se permitió a las entidades territoriales, temporalmente, destinar recursos del plan de intervenciones colectivas a la adquisición y suministro de los elementos enlistados en el artículo 2º de la resolución en estudio.

36. La aludida resolución invocó dentro de sus considerandos: i) la Resolución 518 de 2015 proferida por dicho ministerio “Por la cual se dictan disposiciones en relación con la Gestión de la Salud Pública y se establecen directrices para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas – PIC”, ii) la Resolución 3280 de 2018 “Por medio de la cual se adoptan los lineamientos técnicos y operativos de la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud y la Ruta Integral de Atención en Salud para la Población Materno Perinatal y se establecen las directrices para su operación”, y iii) la Resolución 385 de 2020, por la cual el Ministro de Salud y

Protección Social declaró la emergencia sanitaria fundado en facultades propias de su competencia.

37. Así mismo, citó someramente el Decreto 417 de 2020, al expresar “Que los efectos de la pandemia COVID-19, son de tal magnitud e impactan ámbitos de trascendencia como la salud pública y la economía, esta última tanto en el orden interno, como internacional, que mediante Decreto 417 de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la crisis generada por el COVID-19, e impedir la extensión de sus efectos.”

38. Dentro de las facultades para la expedición de la Resolución 507 de 2020, se invocó el Decreto 4107 de 2011 “Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social”, y se fijan las funciones de esa entidad nacional, destacándose las relacionadas con la imposición de las políticas generales en salud pública.

39. En virtud de lo anterior, al dictar la **Resolución 507 de 2020**, el Ministerio de Salud y Protección Social no hizo nada diferente a ejercer las atribuciones asignadas, tales como las de orientar, administrar, coordinar la forma en que deben destinar recursos provenientes del sistema general de participaciones en la compra y distribución de elementos indispensables para el ejercicio seguro de la atención en salud por parte de quienes operan este sector. Es por lo que, no se trata de un ordenamiento que desarrolle un decreto legislativo, y su conexidad con el decreto declarativo del estado de excepción es mediato, pues la dotación al personal de salud no fue una de las preocupaciones primarias del Estado y fue supeditada a la consecución de recursos y otros aspectos también de mucha importancia para enfrentar la pandemia.

40. Concluyó que la Resolución 507 de 2020 no cumple con el requisito legal de desarrollar un decreto legislativo concreto, específico y no guarda conexidad directa con el decreto declarativo del estado de excepción, a pesar de la obviedad del tema, pues si bien se dictan normas para atender la emergencia sanitaria declarada por el señor Ministro a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, en consonancia con las normas propias de Salud Pública, se encuentra establecido que la resolución examinada, expedida por el señor Ministro de Salud y Protección Social, no desarrolla un decreto legislativo, por lo que puede entenderse que no es un instrumento normativo susceptible de control automático de legalidad.

41. Lo anterior no significa, en modo alguno, que todos aquellos otros actos administrativos de contenido general que expidan las autoridades en tiempos de los estados de excepción carezcan o estén exentos de control jurisdiccional, porque para ellos el ordenamiento jurídico tiene previstos otros medios de control idóneos también de naturaleza jurisdiccional.

42. Por las razones expuestas y en aplicación de la regla de competencia contenida en el artículo 111 numeral 8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 188, solicitó declarar la improcedencia del control inmediato de legalidad de la Resolución 507 expedida el 25 de marzo de 2020 por el Ministro de Salud y Protección Social.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA

43. La Sala Especial de Decisión Núm. 9 del Consejo de Estado, es competente para decidir el presente control inmediato de legalidad, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 8º del art. 111 del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, en armonía con lo consagrado en el art. 23 del Acuerdo 080 de 2019- Reglamento del Consejo de Estado- y en el acuerdo de la Sala Plena del Consejo de Estado aprobado en sesión núm 10 del 1º de abril de la presente anualidad, celebrada durante el estado de emergencia, mediante el cual se asignó a las Salas Especiales de Decisión la competencia para conocer y decidir los controles inmediatos de legalidad en aplicación del art. 29 del Reglamento del Consejo de Estado.

2. LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y LA GARANTÍA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES INTANGIBLES.

44.Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el valor supremo de la Democracia (art. 1º C.P.) y el engranaje de la separación y control de las ramas del poder público. En este esquema, el constituyente optó por la consagración de un derecho constitucional de excepción en el que se autoriza al ejecutivo a realizar funciones que por regla general son atribuidas al Congreso de la República, se fijan los criterios para que éste proceda, se señalan los límites de las facultades y se configura un sistema de controles al cual se somete al ejecutivo, regulado por una ley de especial jerarquía de naturaleza estatutaria como la Ley 137 de 1994.

45.Los estados de excepción están regulados en los artículos 212, 213 y 215 de la C.P., estos son: i) Estado de guerra exterior, ii) Estado de conmoción interior, y iii) Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, los cuales representan a manera de *numerus clausus* las hipótesis de anormalidad previstas por el Constituyente², lo que significa que son estas las circunstancias y no otras, las que habilitan al Presidente de la República para ejercer función legislativa en los términos señalados en la Constitución.

46.Dadas las diversas situaciones de anormalidad que se presentan en los estados de excepción, es posible que se puedan generar restricciones a las libertades públicas, pero sin que puedan desconocerse los fundamentos constitucionales de dichas libertades, los cuales se deben conservar como instrumento racionalizador de las medidas que se adopten.

47.La declaratoria del estado de excepción, así como los decretos legislativos y las medidas administrativas que lo desarrollan, deben ceñirse a la Constitución como norma jurídica fundamental del Estado (art. 4) y a la Ley Estatutaria 137 de 1994 dado su carácter reglado, excepcional y limitado.

48.Los decretos legislativos tienen un control de constitucionalidad ejercido por la Corte Constitucional, y las medidas administrativas que los desarrollan, tienen un control de legalidad, el cual está atribuido al Consejo de Estado tratándose de actos expedidos por las autoridades nacionales, y a los Tribunales Administrativos si corresponden a entidades territoriales (artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 del CPACA).

² Sentencia C- 004 de 1998.

49. Por lo tanto, cualquier medida que se adopte en desarrollo de la declaratoria de un estado de excepción, tiene como límite el respeto por los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política, y en los instrumentos internacionales que se integran al ordenamiento jurídico interno en virtud del bloque de constitucionalidad, los cuales son considerados como **intangibles**, es decir, durante los estados de anormalidad no pueden ser suspendidos, ni tampoco sus respectivas garantías judiciales.

50. **La Convención Americana sobre Derechos Humanos**, en el artículo 27 establece la posibilidad de que en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, se puedan adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

51. El artículo 27.2 *ibidem* determina como derechos **intangibles** en los estados de excepción los siguientes: el reconocimiento de la personalidad jurídica (Art. 3), la vida (Art. 4), la integridad personal (Art. 5), la prohibición de esclavitud y servidumbre, el principio de legalidad e irretroactividad (Art. 9), la libertad de conciencia y religión (Art. 12), la protección de la familia (Art. 17), el derecho al nombre (Art. 18), los derechos del niño (Art. 19), el derecho a la nacionalidad (Art. 20) y los derechos políticos (Art. 23).

52. Y el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –PIDCP** en el artículo 4, consagra que en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. Empero, dicha disposición no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18³, lo cual resulta concordante con el artículo 5 que dispone: “2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.”

53. En tal sentido, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción Ley 137 de 1994, prescribe en el artículo 5 que 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. Dicho artículo señala además que tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos, y que de

³ Derecho a la vida y la supervivencia, inmunidad frente al castigo o al trato inhumano o degradante, inmunidad frente a la esclavitud y servidumbre, derecho a no ser condenado por delitos inexistentes en el ordenamiento jurídico nacional o internacional, inmunidad frente a la prisión por deudas, derecho a ser reconocido como una persona ante la ley, y libertad de pensamiento, conciencia y religión.

todas formas se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

54. Los demás derechos que no son considerados como intangibles pueden ser objeto de restricciones durante los estados de excepción, pero éstas no son ilimitadas y deben ajustarse a los **principios de razonabilidad, idoneidad y proporcionalidad**.

55. Bajo los parámetros indicados, las potestades del Presidente de la República para limitar o restringir tales derechos y libertades, no pueden ser ejercidas de manera arbitraria o caprichosa, pues aun siendo tangibles, cualquier decisión que pudiese impactar su ejercicio, debe justificarse plenamente por la necesidad de conjurar la crisis y de evitar la expansión de sus efectos, so pena de incurrir en la trasgresión de esos derechos y libertades, cuya salvaguardia propugna el derecho internacional de los derechos humanos.

56. Así pues, el artículo 6 de la Ley 137 de 1994 permite limitar el ejercicio de algún derecho no intangible siempre que no se afecte su núcleo esencial y se establezcan garantías y controles para su ejercicio; por su parte, el art. 8, determina que los decretos de excepción **deberán justificar de forma expresa** los motivos por los que se imponen limitaciones a los derechos constitucionales a fin de demostrar la conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.

57. En el ámbito del **derecho internacional convencional**⁴ existe la obligación de los estados parte de respetar cierta clase de derechos - **intangibles** - y de acatar una serie de principios jurídicos que no pueden ser desconocidos en los estados de excepción pues constituyen verdaderos límites a las actuaciones de los poderes públicos en estado de crisis y garantizan el control y la supervisión de los organismos internacionales.

58. Estos principios son los siguientes:

58.1. El principio de proclamación en virtud del cual, los Estados miembros no pueden adoptar medidas restrictivas de los derechos humanos sin informar previamente a la población sobre la necesidad de hacerlo, la omisión de ese deber constituye una violación a las normas convencionales consagradas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – PIDCP artículo 4.1.

58.2. Principio de notificación previsto en los artículos 4.3. del ICCPR, 27.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 15.3. del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales⁵, por el cual, los estados tienen la obligación de informar inmediatamente a los demás Estados Parte, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión. Se destaca por la Sala que, aunque la Convención Europea de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales no tiene carácter vinculante para el Estado

⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – ICCPR y Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵ Aunque la Convención Europea de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales no tiene carácter vinculante para el Estado colombiano, si se convierte es un referente importante en materia de protección de derechos humanos y libertades fundamentales, que guía el control judicial del respeto de dichos derechos individuales, dado que se inspira en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

colombiano y por tanto no es parámetro de convencionalidad, si es un referente importante en el sistema de protección de derechos humanos y libertades fundamentales, dado que se inspira en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

58.3.Principio de la no discriminación. Significa que los Estados que ejercen las facultades extraordinarias que suspenden o derogan derechos humanos no deben incurrir en prácticas ni medidas discriminatorias fundadas en motivos de raza, sexo, color, idioma u origen social, se encuentra previsto en el artículo 27.2. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en el artículo 4.1. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

58.4.El principio de la proporcionalidad, consagrado en los sistemas universal, interamericano y europeo de derechos humanos, en virtud del cual, las medidas excepcionales que se adopten deben ser adecuadas a las situaciones de crisis extraordinarias y en ningún caso deben ser desproporcionadas o desmedidas. De esta manera, se exige la existencia de una **relación de proporcionalidad** entre la situación de crisis y las medidas que se deban adoptar para contrarrestarla y superarla.

58.5.En concordancia con tal principio, i) el artículo 4.1 del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –PIDCP** establece que los Estados Partes «podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de dicho Pacto, ii) el artículo 27.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que el Estado Parte de la Convención podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, y, iii) el artículo 15.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales establece que «cualquier Alta Parte contratante podrá tomar medidas que deroguen las obligaciones previstas en el presente Convenio en la medida estricta que lo exija la situación».

58.6.Principio de la provisionalidad o temporalidad, en desarrollo del cual, la Convención Americana de Derechos Humanos establece expresamente que las disposiciones que adopten los Estados para suspender las obligaciones contraídas en virtud de la Convención lo serán en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación.

58.7.Principio de la intangibilidad de ciertos derechos humanos. Este principio impone el deber de los Estados de reconocer y garantizar bajo toda circunstancia de tiempo y lugar un núcleo mínimo de derechos sin ninguna discriminación. Al respecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 27.2 determina ciertos derechos protegidos que no pueden ser objeto de suspensión temporal de parte de los Estados, y establece, además, como derechos inderogables las garantías judiciales que son indispensables para proteger los derechos no susceptibles de suspensión temporal.

58.8.Principio de necesidad. Este principio implica, que los estados solamente pueden acudir a las medidas extraordinarias, cuando están en imposibilidad de resolver la crisis o la emergencia por los medios legales normales de que disponen los Estados. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 4.1), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 27.1), y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las

Libertades Fundamentales (Art. 15.1), reiteran que los Estados pueden adoptar disposiciones que suspendan ciertas obligaciones contenidas en dichos tratados, «en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación».

59.Conclusión: El control inmediato de legalidad de los actos administrativos generales expedidos con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ambiental no se restringe a la nuda confrontación del acto *sub examine* con las disposiciones constitucionales y a las normas legales transitorias aplicables a la situación de alarma o de emergencia que determinó la declaratoria del estado de excepción, pues es también mandatorio realizar un análisis de convencionalidad bajo los parámetros mencionados en el presente acápite, cuando quiera que las medidas de excepción, derogatorias del régimen común que rige en tiempos de normalidad, puedan afectar o comprometer el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en precedencia y con mayor razón aún si alguno de ellos es de aquellos que en las normas que conforman el bloque de constitucionalidad se consideran intangibles.

59.1. La Ley 137 de 1994 identificó los derechos intangibles que no pueden ser objeto de suspensión alguna en los estados de excepción, por ende, de acuerdo con tal mandato de protección, ninguna medida que se adopte para superar la situación de emergencia podrá afectar, suspender o limitarlos hasta su núcleo esencial.

3. ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, ECOLÓGICA Y SOCIAL

60.El estado de excepción de emergencia económica, ecológica y social es un instituto que puede diferenciarse de los demás estados de excepción que tienen su génesis en la perturbación del orden público, material y político. Con la reforma constitucional de 1968, realizada a través del Acto Legislativo 01 de dicho año, se introdujo por primera vez esta clase de estado de excepción⁶ aunque referido exclusivamente al orden económico y social.

61.En la exposición de motivos realizada para la Asamblea Constituyente de 1991 quedó claro que debían sumarse a este estado de excepción, las perturbaciones ecológicas y en general todos aquellos eventos que atenten contra el medio ambiente o el equilibrio ecológico⁷.

62.Fue así como el constituyente de 1991 consagró en el art. 215 de la C.P., el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, el cual se desarrolla fundamentalmente en cuatro ámbitos, referidos a su naturaleza, a los decretos

⁶ **Artículo 43.** El Artículo 122 de la Constitución Nacional quedará así: Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el Artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el estado de emergencia por períodos que sumados no podrán exceder de noventa días al año. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente con la firma de todos los Ministros, dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia.

⁷Gaceta Constitucional núm. 55: «En cuanto a su alcance, el Estado de Emergencia se hace extensivo de manera específica a la preservación de la ecología, en su más amplia acepción, cuando quiera que sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbarla en forma grave e inminente, según la fórmula constitucional en vigencia. Casos recientes de infortunada ocurrencia, como los nocivos efectos masivos de los atentados contra las redes de conducción de hidrocarburos, sobre el equilibrio ecológico de las zonas afectadas, incluidas las cuencas hidrográficas, o como el reciente devastador incendio en la serranía de La Macarena, o como la amenaza derivada de la actividad del volcán Galeras sobre la ciudad de Pasto, y en general todas aquellas derivadas de altos riesgos vulcanológico o de otro origen, técnicamente detectables y mensurables, constituyen elocuente aval práctico de la necesidad de ampliar expresamente el espectro del estado de emergencia a situaciones atentatorias del medio ambiente o del equilibrio ecológico en general.

dictados por el presidente, a los límites temporales y al sistema de controles, a los cuales se hace referencia expresa a continuación.

63.En cuanto a la naturaleza, la norma constitucional indica que este podrá ser declarado «cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública».

64.Como bien puede observarse, el constituyente utilizó el concepto jurídico indeterminado que permite reservar a cada caso concreto, la definición del **hecho que perturbe o amenace perturbar en forma grave e inminente** el orden económico, social y ecológico o la noción de **grave calamidad pública**.

65.La Corte Constitucional sobre la inclusión de conceptos jurídicos indeterminados en el artículo 215, precisó, en la sentencia C-004 de 1992⁸ que «ello no implica que el gobierno actúe de forma discrecional o que pueda arbitrariamente definir cualquier circunstancia como sobreviniente y gravemente perturbadora del orden económico, social o ecológico del país o constitutiva de grave calamidad pública, porque en todo caso, si bien el ejecutivo goza de cierto marco de apreciación, ello no lo exonera de motivar adecuadamente el decreto del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, esto es, de acreditar los hechos que dan fundamento a sus calificaciones, y demostrar la congruencia de su argumentación a la luz de las circunstancias cuya existencia proclama».

66.En los años siguientes, se profirieron las sentencias C-004 de 1992, C-139 de 2009, C-366 de 1994, C-219 de 1999, C-156 de 2011, en las cuales la Corte Constitucional desarrolló lineamientos de interpretación sobre los presupuestos materiales del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, de la cual se extraen los siguientes criterios jurídicos:

66.1.La declaratoria de la emergencia está condicionada a la ocurrencia de una situación de hecho que perturba o amenaza perturbar de manera grave, inminente o intempestiva, el orden económico, social y ecológico, o al suceso de una calamidad pública.

66.2.Los hechos que dan origen al Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica no solo deben tener una entidad propia e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que además deben ser imprevistos, esto es, que son diferentes a los que se producen regular y cotidianamente⁹.

66.3.El Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica también se puede ocasionar en una calamidad pública, entendida como una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad que acarrea efectos económicos, sociales, o ecológicos.

66.4.Se debe motivar el decreto de declaratoria, así como establecer su término de vigencia y el ámbito territorial en donde se va a aplicar. Presupuesto que se relaciona con los requisitos meramente formales de las declaratorias de emergencia.

⁸ En esta oportunidad, el alto tribunal constitucional ejerció el control del Decreto 332 de 1992 expedido por el gobierno de turno, el cual se sustentó en la alteración y perturbación del clima laboral del sector público por la falta de alza oportuna de salarios con ocasión de la transición del régimen constitucional anterior al creado por la Constitución Política de 1991".

⁹ Sentencia C- 216 de 1999.

67. Respecto al sistema de controles de este estado de excepción, la Constitución Política establece: (i) un **control político** que desarrolla el Congreso a través de la autorización del Senado para la declaratoria de la guerra exterior, el concepto favorable para la segunda prórroga del Estado de Conmoción interior y del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, las reuniones del Congreso por derecho propio, los informes que se deben presentar al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución y, finalmente, los posibles juicios de responsabilidad política al Presidente en relación con el ejercicio de sus facultades en el marco de los estados de excepción¹⁰, y (ii) un **control judicial** compartido entre la Corte Constitucional quien debe ejercer, de manera automática, el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 241 numeral 7º de la Constitución y 55 de la Ley 137 de 1994, y el Consejo de Estado y los Tribunales que conforman la jurisdicción de lo contencioso administrativo, respecto de los actos administrativos de carácter general y abstracto que adopten las autoridades en desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el gobierno nacional, en los términos del art. 20 de la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción y de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA.

68. En cuanto a los límites del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el artículo 215 de la Constitución dispone que este solo puede llevarse a cabo «por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario».

69. De otra parte, el mismo art. 215 Constitucional consagra que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros, (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, (iv) referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y, finalmente, (v) podrán, de forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

70. Los decretos que declaran el estado de excepción y aquellos que lo desarrollan son decretos legislativos, algunas características que ostentan tales decretos son las siguientes: i) pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, ii) tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. Sin embargo, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes, y iii) pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no, es decir, que solo los decretos legislativos, tienen las características anotadas.

4. EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADO POR EL DECRETO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020.

71. Mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros declaró el Estado de Emergencia

¹⁰ Corte Constitucional Sentencia C- 466 de 2017. MP. Carlos Bernal Pulido.

Económica, Social y Ecológica, en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto, con fundamento en los siguientes presupuestos fácticos y valorativos:

72.El aludido decreto se motivó en los sucesos de emergencia de salud pública ocasionada por la covid-19 que se identificó en el ámbito internacional por la Organización Mundial de la Salud el 7 de enero de 2020, y que luego se reconoció por primera vez en el territorio nacional el 6 de marzo de la misma anualidad, según lo dio a conocer el Ministerio de Salud y de la Protección Social, y que posteriormente fue declarada pandemia por la OMS el 11 de marzo de 2020 dada la velocidad de su propagación y la escala de transmisión

73.Se refirió *in extenso* a las decisiones que en su momento fueron tomadas por el Ministerio de Salud y de la Protección Social en la Resolución núm. 380 del 10 de marzo de 2020 en las que se tomaron medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España, y la Resolución núm. 385 del 12 de marzo de 2020, en la cual declaró el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica por causa del nuevo covid-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del covid-19 y mitigar sus efectos, entre las cuales se encuentran la suspensión de eventos masivos y la implementación de medidas higiénicas y sanitarias de protección para la población, entre otras.

74.En el aspecto económico, el decreto legislativo se refirió al impacto que tiene la pandemia en el ámbito nacional e internacional debido a su crecimiento vertiginoso, y de magnitudes impredecibles e incalculables de las cuales Colombia no está exenta.

75.Destacó que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, y requiere ser fortalecido de manera inmediata para solventar un evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado en otros países, en consecuencia y por estas razones el sistema requiere un apoyo fiscal urgente.

76.En igual sentido, el 56,4% de los trabajadores en Colombia, no son asalariados y sus ingresos dependen del trabajo diario, actividad que se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia, y que adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejaran de percibir por causa de las medidas sanitarias.

77.De otra parte, las medidas sanitarias acarrearán una reducción de los flujos de caja de las personas y empresas, trayendo consigo posibles incumplimientos en los pagos de las obligaciones, rompiendo de esta manera las relaciones de confianza entre deudores y acreedores y un impacto en la disminución de la demanda y producción de crudo, lo cual implicó el derrumbe sorpresivo en el precio Internacional del petróleo, previo a la semana del 6 de marzo de 2020.

78.Concluyó describiendo la afectación en el sector turismo y aeronáutico, a raíz de la restricción temporal de la entrada de extranjeros residentes en el exterior y el arribo de los cruceros, lo que supone ingresos dejados de recibir por parte de los operadores colombianos por cerca de US\$150 millones mensuales.

79.En lo que respecta al ámbito internacional expresó que a pesar de las herramientas usadas por los principales bancos centrales del mundo y las diferentes autoridades económicas, el temor por la expansión del nuevo covid-19 ha ocasionado sorpresiva e imprevisiblemente el deterioro del mercado financiero internacional, una menor demanda global y una caída en las perspectivas de crecimiento mundial, impactando activos incluso como el oro, que históricamente se ha considerado un refugio en medio de crisis.

80.Se consideró en el decreto en mención que la expansión en el territorio nacional del covid-19, cuyo crecimiento exponencial es previsible, sumado a los efectos económicos negativos, es un hecho que además, de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política y que esta situación, afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional por lo que se hace absolutamente necesario contar con las herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la actual situación.

81.El anterior panorama, es decir, las circunstancias de grave afectación a la salud y las repercusiones económicas reseñadas constituyeron motivaciones suficientes para que el gobierno procediera a adoptar las medidas necesarias, excepcionales y transitorias para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

82. La Corte Constitucional¹¹ a través de la sentencia C-145 de 2020, encontró ajustado a la constitución el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, consideró que «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». La Corte Constitucional consideró 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».

5. EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN 0507 del 25 de marzo de 2020

83. El texto del acto administrativo cuyo examen ocupa la atención de la Sala Especial de Revisión No. 9 es del siguiente tenor literal:

«RESOLUCIÓN No. 000507 DE 2020 (25 marzo de 2020)

“Por la cual se modifica transitoriamente el párrafo 1° del artículo 20 de la Resolución 518 de 2015, en cuanto al uso de los recursos de salud pública del Sistema General de Participaciones, en el marco de la emergencia sanitaria por Coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones.

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

¹¹ Según se informa en el Boletín No. 63 del 20 de mayo de 2020 del Corte Constitucional. Disponible: <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-declaratoria-de-estado-de-emergencia-en-Colombia-est%C3%A1-ajustada-a-la-Constituci%C3%B3n-8904>. Consultado: 7 de julio de 2020.

En ejercicio de las facultades legales, en especial de las conferidas por los artículos 154 y 165 de la Ley 100 de 1993, 69 de la Ley 1753 de 2015, 2 del Decreto Ley 4107 de 2011, 46 de la Ley 715 de 2001 y en desarrollo de las Resoluciones 1841 de 2013 y 385 de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Resolución 518 de 2015, este Ministerio dictó disposiciones en relación con la gestión de la salud pública y estableció directrices para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas -PIC.

Que al tenor del párrafo 1° del artículo 20 de la mencionada resolución, se establecieron los porcentajes de distribución de los recursos del componente de Salud Pública Colectiva del Sistema General de Participaciones -SGP, para la financiación del PIC y de las acciones de gestión de la salud pública.

Que la Resolución 3280 de 2018, emanada de este Ministerio, a través de la cual se adoptaron los lineamientos técnicos y operativos, entre otros, de la Ruta de Atención Integral para la Promoción y Mantenimiento de la Salud, en su Anexo Técnico No. 1, dispuso que en caso de declaratoria de una pandemia, epidemia o emergencia sanitaria, se podrán adquirir vacunas, medicamentos, insumos o equipos que sean requeridos para la prevención y control de la misma, previa justificación de la entidad territorial y autorización de este Ministerio.

Que ante la declaratoria de pandemia, la Organización Mundial de la Salud – OMS, instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, en pro de la mitigación del contagio.

Que mediante la Resolución 385 de 2020, este Ministerio declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020, con el fin de prevenir y controlar la propagación de la pandemia COVID -19, contemplando, entre otras medidas, la realización de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones que se requieran en el marco de dicha emergencia.

Que los efectos de la pandemia COVID-19, son de tal magnitud e impactan ámbitos de trascendencia como la salud pública y la economía, esta última tanto en el orden interno, como internacional, que mediante Decreto 417 de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de conjurar la crisis generada por el COVID-19, e impedir la extensión de sus efectos.

Que en el marco del 55° Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud -OPS y de la Organización Mundial de la Salud -OMS, se expidió la Resolución CD55R10, mediante la cual se adoptó el “Plan de Acción para la Reducción del Riesgo de Desastres 2016-2021”, en el que se insta a los Estados Miembros, entre otros, a que fortalezcan los programas de respuesta ante emergencias y desastres del sector salud.

Que siguiendo las recomendaciones de la OMS, respecto de los insumos que pueden minimizar la transmisión del Coronavirus (COVID-19), este Ministerio, junto con el Instituto Nacional de Salud -INS-, el Instituto para la Evaluación de Tecnologías en Salud -IETS-, y las sociedades científicas del país, establecieron los elementos de protección personal requeridos para los diferentes escenarios de atención de casos confirmados y sospechosos de COVID 19, contenido en los documentos denominados: “Recomendaciones de EPP para personal de salud según el área de atención para COVID-19. Consenso IETS – ACIN, Orientaciones para el manejo, traslado y disposición final de cadáveres por COVID-19, Manual Bioseguridad para Prestadores de Servicios de Salud que brinden atención en salud ante la eventual introducción del nuevo coronavirus (nCoV-2019) a Colombia, Acciones en promoción de la salud, prevención y atención de la Infección Respiratoria Aguda -IRA- ante alerta internacional por Nuevo Coronavirus 2019-nCov”, publicados en el repositorio del Ministerio de Salud y Protección Social.

Que teniendo en cuenta la declaratoria de emergencia sanitaria efectuada por este Ministerio mediante Resolución 385 de 2020, así como las demás medidas adoptadas para conjurar la crisis generada por el COVID-19, se hace necesaria la implementación de acciones que desde lo presupuestal, le permitan a las entidades territoriales, en materia de salud pública, distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones, acorde con las necesidades existentes en sus territorios, dada la mencionada declaratoria de emergencia, producto del COVID-19, de forma tal que las acciones del PIC y la gestión de la salud pública, se ejecuten en consonancia con dicha emergencia y por tanto, adquiriendo los insumos que esta demanda.

Que atendiendo lo establecido por el numeral 8 del artículo 8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el proyecto de regulación a expedir mediante la presente resolución fue publicado para comentarios y observaciones de la ciudadanía en general, en el lapso comprendido entre el 21 y el 23 de marzo de 2020, tal como lo hace constar el Coordinador del Grupo de Comunicaciones de este Ministerio.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

“Artículo 10. Distribución transitoria de recursos para financiar la emergencia sanitaria. Modifíquese transitoriamente el parágrafo 1° del artículo 20 de la Resolución 518 de 2015, el cual quedará así:

"Artículo 20. Gastos de la subcuenta de salud pública colectiva.
(...)

Parágrafo 1. La distribución porcentual de los recursos del componente de salud pública colectiva del Sistema General de Participaciones, la realizará la entidad territorial, de acuerdo con las necesidades y actividades que programe en el marco de los procesos de gestión de la salud pública y del plan de salud pública de intervenciones colectivas, para la atención de las acciones de promoción y prevención, con el fin de dar respuesta oportuna y eficaz a la emergencia sanitaria declarada por causa de la pandemia COVID-19. La distribución de estos recursos

también deberá contemplar la financiación de las demás acciones del PIC, identificadas en el territorio”

Artículo 2o. Destino autorizado de los recursos. Con cargo a los recursos de Salud Pública del Sistema General de Participaciones -SGP, las entidades territoriales, en el marco de la emergencia sanitaria, están autorizadas para adquirir y suministrar los siguientes insumos, respecto de los eventos de interés en salud pública para la prevención y control del COVID-19:

- Máscaras de alta eficiencia N95
- Mascarillas quirúrgicas
- Batas desechables antifluido
- Careta de protección facial:
- Monogafas
- Guantes no estériles para examen
- Alcohol glicerinado para desinfección higiénica de manos
- Jabón líquido antiséptico
- Toallas de papel desechable
- Bolsas de basura para residuos generados en las actividades previstas en esta resolución.
- Termómetro para medir temperatura axilar
- Bolsa específica para cadáveres, resistentes a la filtración de líquidos.

Parágrafo 1o. La necesidad de la adquisición de los insumos enlistados en el presente artículo, deberá justificarla cada entidad territorial, de acuerdo con la situación de salud de su territorio y habrá de corresponder con las acciones definidas en materia de salud pública. La financiación de dichos insumos con los recursos a que refiere esta resolución procederá siempre y cuando no se encuentren cubiertos con otra fuente dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), en los términos del artículo 21 de la Resolución 518 de 2015.

Parágrafo 2. Los insumos antes enlistados, cuya adquisición se autoriza con los recursos de que trata esta resolución, deben estar destinados al talento humano que la entidad territorial haya definido para el desarrollo de los procesos de vigilancia en salud pública, tales como toma de muestras, visitas de contactos, actividades de campo que impliquen exposición o riesgo de contagio u otras relacionadas con este proceso, así como las correspondientes a la ejecución del Plan de Intervenciones Colectivas - PIC.

Artículo 3. Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y hasta el 30 de mayo de 2020 o hasta que se mantenga la emergencia sanitaria, declarada mediante Resolución 385 de 2020 y modifica, durante dicho término, el parágrafo 1o del artículo 20 de la Resolución 518 de 2015.”

5.1.ASPECTOS GENERALES.

84. El control inmediato de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la Republica durante los estados de excepción, constituye una limitación al poder de

las autoridades administrativas, y es una medida eficaz que busca impedir la aplicación de normas ilegales¹².

85. Este control se orienta al propósito de evitar que las autoridades administrativas acaben amparándose en las normas excepcionales que conforman el régimen jurídico de la emergencia para adoptar decisiones contrarias a derecho, apartándose incluso de los fines y propósitos en que se sustenta la declaratoria del estado de excepción.

86. La Corporación¹³, de manera consistente y reiterada ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes: i) es **automático e inmediato** porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado, ii) **es autónomo**, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan, iii) **es integral**, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción, y iv) la sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a **cosa juzgada relativa**.

87. Ahora bien, aunque el *control automático es integral*, tal circunstancia no implica el deber de confrontar el acto administrativo general con **todo** el universo jurídico, pues, como lo ha precisado esta Corporación «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), porque 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»¹⁴.

88. El alcance del control inmediato involucra el estudio de los parámetros y límites **formales y materiales** que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto.

5.2. CONTROL FORMAL

89. El examen formal consiste en verificar que el acto general cumpla con los siguientes requisitos: i) que se trate de un acto de contenido general, ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y iii) que el acto

¹² Sentencia C-179 de 1994 Corte Constitucional.

¹³ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

¹⁴ Ver entre otras, las siguientes sentencias: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196. C.P. Ruth Stella Correa Palacio; Consejo de Estado. Núm. **11001 03 15 0002015 02578-00**. Sentencia del 24 de mayo de 2016. CP Guillermo Vargas Ayala.

tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

5.2.1. Que se trate de un acto de contenido general.

90. La Resolución 507 del 25 de marzo de 2020, tiene por objeto **modificar transitoriamente** el párrafo 1^{o15} del artículo 20 de la Resolución No. 518 de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en relación con la Gestión de la Salud Pública y se establecen directrices para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas - PIC”.

91. Como puede advertirse, se trata de un acto que contiene **medidas de carácter general**, que desde lo presupuestal, elimina los porcentajes de distribución de los recursos del componente de salud pública del Sistema General de Participaciones para la ejecución de los procesos de gestión de la salud pública y el Plan de Intervenciones Colectivas, y autoriza a las entidades territoriales la adquisición y suministro de insumos de interés en salud pública, acorde con las necesidades existentes en sus territorios, con ocasión de: i) la declaratoria de emergencia sanitaria, a través de la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 producto del COVID-19, y ii) la finalidad de asegurar una adecuada situación sanitaria y de salud pública en el territorio nacional.

92. Al tenor de la Ley 715 de 2001, son las entidades territoriales las obligadas a ejecutar las acciones de gestión de salud pública, de adoptar, difundir, implantar y ejecutar la política de salud pública formulada por la Nación, vigilar las condiciones ambientales que afectan la salud y el bienestar de la población, así como ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción sobre los factores de riesgo para la salud; en concordancia con ello, las medidas adoptadas por el Ministerio permiten el uso oportuno y flexible de los recursos de salud pública del Sistema General de Participaciones, con el objeto de facilitar la adquisición y suministro de insumos que permitan atender la emergencia. Así las cosas, dicho acto administrativo consagra disposiciones normativas con efectos jurídicos generales que le permiten a las entidades territoriales, solventar los requerimientos frente a la adquisición y suministro de insumos para la prevención y control de la pandemia.

93. En tal sentido se colige que el acto objeto de control es general y abstracto, pues versa sobre medidas adoptadas con la finalidad de eliminar transitoriamente los porcentajes de distribución de los recursos del componente de salud pública

¹⁵ “Párrafo 1. En consecuencia, los recursos del componente de Salud Pública del Sistema General de Participaciones -SGP, se distribuirán así:

Porcentaje de recursos del Sistema General de Participaciones
Componente de salud pública – Subcuenta de Salud Pública Colectiva

	Plan de Inversiones Colectivas - PIC	Procesos de Gestión de la Salud Pública relacionados con las competencias de salud públicas
Departamentos y Distritos	30% - 50%	50% - 70%
Municipios categoría especial 1,2 o 3	40% - 60%	40% - 60%
Municipios categoría especial 4,5 y 6	60% - 70%	30% - 40%

El porcentaje a asignar para el financiamiento del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas y de las acciones de Gestión de la Salud Pública será definido por cada entidad territorial de acuerdo con las competencias y acciones a realizar. La justificación técnica y financiera de la distribución de estos recursos deberá incluirse en el Plan Territorial de Salud.”

del Sistema General de Participaciones y la adquisición y suministro de insumos de interés en salud pública, con ocasión de la pandemia Covid-19.

94. Se destaca en este punto la posición de la Corporación¹⁶ según la cual **los actos administrativos generales son aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica abstracta o impersonal, que no puede vincularse en forma directa e inmediata con una persona determinada o determinable.**

95. **En conclusión**, para la Sala, la **Resolución 507 de 25 de marzo de 2020**, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social responde a la noción de acto administrativo general, toda vez que los efectos de las medidas adoptadas impactan de manera impersonal o indiscriminada a la población y tiene por finalidad asegurar una adecuada situación sanitaria y de salud pública en el territorio nacional.

5.2.2. Que el acto se haya dictado en ejercicio de la función administrativa.

96. La Resolución 0507 del 25 de marzo de 2020, fue proferida en ejercicio de las facultades legales, en especial de las conferidas en los artículos 154 y 165 de la Ley 100 de 1993, 69 de la Ley 1753 de 2015, 2º del Decreto Ley 4107 de 2011, 46 de la Ley 715 de 2001, así como de las Resoluciones No. 1841 y 385 de 2020, en virtud de las cuales, el Ministerio de Salud y Protección Social, está facultado para emitir disposiciones en relación con la Gestión de la Salud Pública y establecer directrices para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas - PIC.

97. Igualmente, al Ministerio de Salud y Protección Social¹⁷ dentro las facultades que le impone el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, le está permitido, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de medidas que permitan el desarrollo de ello.

98. A su turno, el Decreto 4107 de 2011, dispone que le corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social, entre otras las siguientes funciones:

1. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de Salud y Protección Social.
2. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de Salud y Protección Social.
3. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades.
4. Formular, adoptar, coordinar la ejecución y evaluar estrategias de promoción de la salud y la calidad de vida, y de prevención y control de enfermedades transmisibles y de las enfermedades crónicas no transmisibles.
5. Dirigir y orientar el sistema de vigilancia en salud pública.

¹⁶ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 5 de julio de 2018. Núm. Rad. 110010325000201000064 00 (0685-2010).

¹⁷ Creado mediante Ley 1444 de 2011.

6. Formular, adoptar y coordinar las acciones del Gobierno Nacional en materia de salud en situaciones de emergencia o desastres naturales.
7. Promover e impartir directrices encaminadas a fortalecer la investigación, indagación, consecución, difusión y aplicación de los avances nacionales e internacionales, en temas tales como cuidado, promoción, protección, desarrollo de la salud y la calidad de vida y prevención de las enfermedades.
8. Formular y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de protección de los usuarios, de promoción y prevención, de aseguramiento en salud y riesgos profesionales, de prestación de servicios y atención primaria, de financiamiento y de sistemas de información, así como los demás componentes del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
9. Formular, adoptar y evaluar la política farmacéutica, de medicamentos, de dispositivos, de insumos y tecnología biomédica, y establecer y desarrollar mecanismos y estrategias dirigidas a optimizar la utilización de estos. Establecer los mecanismos para adelantar negociaciones de precios de medicamentos, insumos y dispositivos médicos.

99. Para la Sala es claro que la medida adoptada por el ente ministerial en la Resolución 507 de 2020, se enmarca en esas facultades.

100. En concordancia con lo expuesto se advierte que de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política en su artículo 2, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y en la Ley 1751 de 2015 que regula el derecho fundamental a la salud, dispone en su artículo 5° que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

101. Es por lo que, al Ministerio de Salud y Protección Social, como garante del goce efectivo del derecho fundamental a la salud, en consonancia con el artículo 5° de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, le compete modificar, durante la emergencia sanitaria y en forma transitoria, la distribución de los porcentajes prevista en el parágrafo 1° del artículo 20 de la Resolución No. 518 de 2015, dadas las realidades particulares de los territorios, sin cambiar la destinación específica del uso de los recursos del Sistema General de Participaciones, componente de Salud Pública - Subcuenta de Salud Pública.

102. La facultad ejercida por el Ministro de Salud y Protección Social, se deriva los artículos 154 y 165 de la Ley 100 de 1993, 69 de la Ley 1753 de 2015, 2° del Decreto Ley 4107 de 2011, 46 de la Ley 715 de 2001, así como de las Resoluciones No. 1841 y 385 de 2020.

103. Bajo el anterior contexto normativo, se evidencia que la **Resolución 507 del 25 de marzo de 2020**, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social fue expedida en desarrollo de su función administrativa, puesto que al modificar el parágrafo 1° del artículo 20 de la Resolución 518 de 2015, eliminó transitoriamente los porcentajes de distribución de los recursos del componente de salud pública del Sistema General de Participaciones para la ejecución de los procesos de gestión de la salud pública y el Plan de Intervenciones Colectivas, autorizando a las entidades territoriales la adquisición y suministro de insumos de interés en salud pública, que permitan reducir el riesgo de contagio del talento humano en salud y su entorno, a través del uso oportuno y flexible de dichos recursos, medida

administrativa que facilita a las entidades territoriales el cumplimiento de los deberes en materia de salud pública de su población.

104. Conclusión. La Sala advierte que de acuerdo con las disposiciones referidas, el Ministro de Salud y Protección Social, expidió la Resolución 0507 del 25 de marzo de 2020, objeto de control en ejercicio de la función administrativa asignada por el legislador, en virtud de la cual le corresponde formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias y comunidades.

5.2.3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

105. Como fundamentos fácticos y normativos de la Resolución 0507 del 25 de marzo de 2020 se expresó lo siguiente:

- a. Que mediante **Resolución 518 de 2015** el Ministerio de Salud y Protección Social dictó disposiciones en relación con la gestión de la salud pública y estableció directrices para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas -PIC.
- b. Que al tenor del párrafo 1° del artículo 20 de la aludida resolución, se establecieron los porcentajes de distribución de los recursos del componente de Salud Pública Colectiva del Sistema General de Participaciones -SGP, para la financiación del PIC y de las acciones de gestión de la salud pública.
- c. Que la **Resolución 3280 de 2018**, emanada del Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la cual se adoptaron los lineamientos técnicos y operativos, entre otros, de la Ruta de Atención Integral para la Promoción y Mantenimiento de la Salud, en su Anexo Técnico No. 1, **dispuso que en caso de declaratoria de una pandemia, epidemia o emergencia sanitaria, se podrán adquirir vacunas, medicamentos, insumos o equipos que sean requeridos para la prevención y control de la misma, previa justificación de la entidad territorial y autorización de este Ministerio.**
- d. Que ante la declaratoria de pandemia, la Organización Mundial de la Salud – OMS, instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, en pro de la mitigación del contagio.
- e. Que mediante la **Resolución 385 de 2020**, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020, con el fin de prevenir y controlar la propagación de la pandemia COVID -19, **contemplando, entre otras medidas, la realización de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones que se requieran en el marco de dicha emergencia.**
- f. Que mediante **Decreto 417 de 2020** se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de

conjurar la crisis generada por el COVID-19, e impedir la extensión de sus efectos.

- g. Que en el marco del 55° Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud -OPS y de la Organización Mundial de la Salud -OMS, se expidió la Resolución CD55R10, mediante la cual se adoptó el “Plan de Acción para la Reducción del Riesgo de Desastres 2016-2021”, en el que se insta a los Estados Miembros, entre otros, a que fortalezcan los programas de respuesta ante emergencias y desastres del sector salud.
- h. Que siguiendo las recomendaciones de la OMS, respecto de los insumos que pueden minimizar la transmisión del Coronavirus (COVID-19), este Ministerio, junto con el Instituto Nacional de Salud -INS-, el Instituto para la Evaluación de Tecnologías en Salud -IETS-, y las sociedades científicas del país, establecieron los elementos de protección personal requeridos para los diferentes escenarios de atención de casos confirmados y sospechosos de COVID 19.
- i. Que es necesaria la implementación de acciones que desde lo presupuestal, le permitan a las entidades territoriales, en materia de salud pública, distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones, acorde con las necesidades existentes en sus territorios, dada la mencionada declaratoria de emergencia, producto del COVID-19, de forma tal que las acciones del PIC y la gestión de la salud pública, se ejecuten en consonancia con dicha emergencia y por tanto, adquiriendo los insumos que esta demanda.

106. Las circunstancias descritas ponen de relieve que la medida adoptada en la Resolución 507 de 25 de marzo de 2020 por el Ministerio de Salud y Protección Social es el resultado de la función que le asiste a dicho ente ministerial en relación con la Gestión de la Salud Pública y las directrices para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas -PIC”, y materializa la realización de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones que se requieran en el marco de la emergencia sanitaria con ocasión del Covid-19.

107. Los fundamentos normativos indicados en precedencia denotan que no resulta procedente el control inmediato de legalidad de dicho acto administrativo, pues aunque en la parte motiva se invocó el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaratorio del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, es lo cierto, que no se desarrolla un decreto legislativo proferido en el marco de dicho estado de excepción, tal como lo ha reiterado de manera consistente la jurisprudencia de la Corporación, circunstancia que permite inferir que la medida administrativa fue adoptada dentro de la órbita funcional ordinaria del Ministerio de Salud y Protección Social.

108. En efecto, la Sala evidencia que en la parte considerativa de la Resolución No. 0507 de 2020, se invocó: i) la **Resolución 518 de 2015** por la cual, el Ministerio de Salud y Protección Social dictó disposiciones en relación con la gestión de la salud pública y estableció directrices para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas -PIC, ii) la **Resolución 3280 de 2018**, emanada del Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la cual se adoptaron los lineamientos técnicos y operativos, entre

otros, de la Ruta de Atención Integral para la Promoción y Mantenimiento de la Salud, en su Anexo Técnico No. 1, iii) la **Resolución 385 de 2020** por la cual, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020, con el fin de prevenir y controlar la propagación de la pandemia COVID -19, iv) el **Decreto 417 de 2020** se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de conjurar la crisis generada por el COVID-19, e impedir la extensión de sus efectos, y v) El “Plan de Acción para la Reducción del Riesgo de Desastres 2016-2021”, adoptado en la Resolución CD55R10, en el marco del 55° Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud -OPS y de la Organización Mundial de la Salud -OMS, entre otros documentos e informes elaborados por ese Ministerio en ejercicio de sus cometidos estatales, atinentes a las acciones del PIC y la gestión de la salud pública, con el fin de asegurar que estas se ejecuten en consonancia con la emergencia sanitaria.

109. Así las cosas, la Sala reitera que la **Resolución 0507 de 25 de marzo de 2020** fue proferida con fundamento en el ejercicio de las funciones constitucionales y legales atribuidas al Ministerio de Salud y Protección Social, previstas en los artículos 154 y 165 de la Ley 100 de 1993, 69 de la Ley 1753 de 2015, 2° del Decreto Ley 4107 de 2011, 46 de la Ley 715 de 2001, así como de las Resoluciones No. 1841 y 385 de 2020, en virtud de las cuales, el Ministerio de Salud y Protección Social, está facultado para emitir disposiciones en relación con la Gestión de la Salud Pública y establecer directrices para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas - PIC.

110. Aunque se citó como fundamento normativo el Decreto 417 de 2020, al expresar “Que los efectos de la pandemia COVID-19, son de tal magnitud e impactan ámbitos de trascendencia como la salud pública y la economía, esta última tanto en el orden interno, como internacional, que mediante Decreto 417 de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la crisis generada por el COVID-19, e impedir la extensión de sus efectos”, ello obedeció a la necesidad de contextualizar la situación de crisis generada por la pandemia y la necesidad de adoptar las medidas administrativas para conjurarla, sin que guarde una conexidad directa e inmediata con el decreto declaratorio del estado de excepción, pues al dictar la **Resolución 507 de 2020**, el Ministerio de Salud y Protección Social no fue más allá de ejercer las atribuciones que le son inherentes, tales como las de orientar, administrar, coordinar la forma en que deben destinar recursos provenientes del sistema general de participaciones en la compra y distribución de elementos indispensables para el ejercicio seguro de la atención en salud por parte de quienes operan este sector y no reglamenta, ni da desarrollo a un decreto legislativo.

111. Bajo tal entendimiento, la Resolución 507 de 2020 no cumple con el requisito legal de desarrollar un decreto legislativo concreto, específico y no guarda conexidad directa con el decreto declarativo del estado de excepción, por lo que se deduce de todo lo expuesto, que no es un instrumento normativo susceptible de control automático de legalidad.

112. Destaca la Sala Especial, que de acuerdo con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, el control inmediato de legalidad procede frente a medidas de carácter general dictadas como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, por lo que no caben dentro del estudio de este medio de control aquellas medidas de carácter general proferidas en ejercicio de las atribuciones

ordinarias que las autoridades deben ejercer en condiciones de normalidad. Así las cosas, dado que no se cumple con el requisito de que el acto haya sido expedido como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, para la Sala es claro que no se dan los presupuestos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con el artículo 136 del CPACA, de suerte que no es procedente realizar un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad de la resolución aludida.

113. De otra parte, pese a que mediante auto de 5 de junio de 2020, se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución 0507 de 2020, ello no es óbice para que la Sala proceda a determinar en la sentencia las razones por las cuales no resulta procedente el análisis material, al no cumplir con el requisito formal de tratarse de una medida administrativa expedida en desarrollo de un decreto legislativo en estado de excepción.

114. Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Especial de Decisión núm. 9 concluye que en el presente caso es improcedente el control inmediato de legalidad de la Resolución 0507 del 25 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social debido a que: **i)** la medida de carácter general no fue dictada como desarrollo de un decreto legislativo proferido con ocasión del estado de excepción, sino en el marco de las competencias constitucionales y legales ordinarias asignadas al Ministerio de Salud y Protección Social, relacionadas con la Gestión de la Salud Pública y las directrices para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas -PIC, en consonancia con la declaratoria de emergencia sanitaria generada por el COVID-19, **ii)** no resulta procedente dentro del análisis del medio de control excepcional previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, aquellas medidas de carácter general dictadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en ejercicio de sus atribuciones ordinarias, con ocasión de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, por lo que no se cumplen los presupuestos normativos del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 para emitir decisión sobre el fondo del asunto.

115. Lo anterior no obsta para que respecto del señalado acto administrativo se ejerzan los medios de control ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico, toda vez que como se indicó en párrafos anteriores, esta providencia hace tránsito a cosa juzgada relativa.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Novena Especial de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLÁRASE IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad de la **Resolución 00507 de 25 de marzo de 2020** expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual «se modifica transitoriamente el parágrafo 1 del artículo 20 de la Resolución 518 de 2015, en cuanto al uso de los recursos de salud pública del Sistema General de Participaciones, en el marco de la emergencia sanitaria por Coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones», de acuerdo con los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta sentencia.

SEGUNDO: ADVERTIR a la ciudadanía en general que la presente decisión no enerva la posibilidad de que la **Resolución 00507 del 25 de marzo de 2020** pueda ser demandada en ejercicio del medio de control de simple nulidad con fundamento en otros argumentos distintos a los que fueron analizados en esta providencia, en consideración a los efectos de cosa juzgada relativa de la presente providencia.

TERCERO: En firme esta decisión, archívese el expediente, previas las anotaciones en el programa "SAMAI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Especial Decisión núm. 9 del Consejo de Estado, en sesión de la fecha.

Firmado Electrónicamente
GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
BASTO

Firmado Electrónicamente
STELLA JEANNETTE CARVAJAL



Firmado Electrónicamente
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO
PARRA

Firmado Electrónicamente
LUIS ALBERTO ÁLVAREZ

Firmado Electrónicamente
ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Constancia: La anterior providencia fue firmada electrónicamente por la Sala a través de la plataforma SAMAI del Consejo de Estado, con lo cual se garantiza su autenticidad, integridad, conservación, y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes del Código General del Proceso.