



Referencia: Control inmediato de legalidad
Radicación: 11001-03-15-000-2023-04875-00
Resolución 1374 de 2023 – Ministerio de Salud y Protección Social

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

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá D. C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Radicación: 11001-03-15-000-2023-04875-00

Acto: Resolución 1374 de 4 de septiembre de 2023, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social

Auto que avoca conocimiento

El Despacho estudia la procedencia de asumir el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad, previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) con las modificaciones y adiciones que a ese Código, a partir del 25 de enero de 2021, realizó la Ley 2080 de 2021¹, de conformidad con las previsiones del artículo 86 *ejusdem*²–, respecto de la Resolución 1374 de 4 de septiembre de 2023 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social «[p]or la cual se establece los territorios para la gestión en salud, la adaptación del aseguramiento, el procedimiento y pago de los equipos de salud territoriales, el procedimiento de giro directo en el departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones»³, teniendo en cuenta los siguientes:

1. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo previsto en el inciso segundo del artículo 136 del CPACA, el Ministerio de Salud y Protección Social remitió al Consejo de Estado copia de la Resolución 1374 de 4 de septiembre de 2023 proferida por dicha cartera, para

¹ La Ley 2080 de 25 de enero de 2021 «[p]or medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción», fue publicada en el Diario Oficial – «AÑO CLVI. N. 51568, 25 Enero, 2021. PÁG. 1».

² **Artículo 86. régimen de vigencia y transición normativa.** La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley. [...] || De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011. || En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se registrarán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

³ Documento .pdf «ED_RESOLUCION1374 [...]» índice 2 de SAMAI.



efectos de su correspondiente control inmediato de legalidad. En consecuencia, la Secretaría General de esta corporación procedió a realizar el reparto, correspondiéndole el conocimiento de este asunto al suscrito magistrado, según consta en el acta de 7 de septiembre de 2023⁴.

2. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Este Despacho es competente para sustanciar el proceso, de conformidad con el trámite previsto en el artículo 185 del CPACA⁵, en concordancia con los artículos 136⁶ y 111, numeral 8.⁰⁷ de dicha normativa, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 29 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019 –Reglamento Interno del Consejo de Estado–.

2. Estudio de procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad

Para resolver si hay lugar o no a avocar el conocimiento del acto remitido a esta corporación, es menester verificar si se cumplen los requisitos de procedibilidad

⁴ Documento .png «ED_ACTACIL11001031500 [...]» índice 2 de SAMAI.

⁵ **Artículo 185.** [Adicionado por el artículo 44 de la Ley 2080 de 2021] **Trámite del control inmediato de legalidad de actos.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: || 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. || 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. || 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. || 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. || 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. || 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional. || **PARÁGRAFO 1.** En los Tribunales Administrativos la sala, subsección o sección dictará la sentencia. || **PARÁGRAFO 2.** En el reparto de los asuntos de control inmediato de legalidad no se considerará la materia del acto administrativo.

⁶ **Artículo 136. Control inmediato de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. || Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

⁷ **Artículo 111. Funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.** La Sala de lo Contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones: [...] 8. Ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción [...].



que devienen de lo prescrito en el artículo 136 *ejusdem* a saber: (i) que sea dictado en ejercicio de la función administrativa; (ii) que su contenido sea de carácter general; (iii) que el mismo emane de una autoridad nacional, y (iv) que sea proferido en desarrollo de un decreto legislativo, durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción de que trata el Capítulo VI del Título VII de la Constitución Política.

2.1. En relación con el primero, es preciso señalar que la naturaleza de las funciones estatales no obedece solo a un criterio meramente orgánico, sino también a un criterio sustantivo o material, según el cual, no es solo el órgano que produce la manifestación de voluntad o la actividad estatal, lo que define la naturaleza del acto, sino también la materia o sustancia de que está provista la misma⁸. En consecuencia, de la amplia gama de actividad que se manifiesta en la administración pública, podemos identificar la que corresponde a la actividad administrativa, que por su complejidad la componen una diversidad de contenidos: la prestación de servicios públicos, las actividades de fomento, las funciones de policía, las labores de inspección control y vigilancia, la ejecución de las obras públicas, que en últimas corresponde a los cometidos estatales.

No obstante, con carácter excepcional la administración pública puede desarrollar otro tipo de funciones ajenas a la actividad administrativa, como la actividad jurisdiccional o legislativa, la cual está prevista en nuestro Estado constitucional (artículos. 116, 212, 213, 214 y 215 de la Constitución Política). En este orden, tenemos que el control inmediato de legalidad recae sobre la función administrativa, razón por la cual, no puede extenderse a otros ámbitos de acción estatal.

En el presente caso, se advierte que la Resolución 1374 de 4 de septiembre de 2023 proferida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social «[p]or la cual se establece los territorios para la gestión en salud, la adaptación del aseguramiento, el procedimiento y pago de los equipos de salud territoriales, el procedimiento de giro directo en el departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones», corresponde al ejercicio de la potestad administrativa a cargo de dicha entidad, en cumplimiento de sus funciones consagradas en el Decreto 4107 de 2011⁹, esto es, las de formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, preparar las normas, regulaciones y reglamentos de salud y promoción social en salud, aseguramiento, y la de administrar los fondos, cuentas y recursos de administración especial de protección social.

⁸ Véase a Arboleda Perdomo Enrique José, *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, Segunda Edición, Editorial Legis, 2012, pág. 4 y Benavides José Luis, *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, pág. 52.

⁹ «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», artículo 2.º.



2.2. En cuanto al segundo de los requisitos, conviene recordar que, desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables. Así lo ha sostenido esta corporación de tiempo atrás, al explicar lo siguiente:

La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: “Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman^[10]. (Subrayado del ponente).

En este caso, se tiene que la Resolución 1374 de 4 de septiembre de 2023 es de carácter general, impersonal o abstracto, en tanto, con ella «se procede a establecer la regulación de las siguientes acciones inmediatas: a) Definición de territorios para la gestión en salud, b) Adaptación de la operación del aseguramiento en cada territorio para la gestión en salud y c) Giro directo a los prestadores de servicios de salud del departamento de la Guajira», con el fin de garantizar la oferta de servicios de salud para la atención de la emergencia económica, social y ecológica declarada en el Decreto Legislativo 1085 de 2 de julio de 2023.

Al respecto, resulta necesario precisar que, pese a que las acciones inmediatas descritas se efectúan específicamente respecto del departamento de La Guajira; las empresas sociales del estado, las instituciones prestadoras de servicios de salud Indígenas, las entidades promotoras de salud –que operan en ese departamento–, las secretarías municipales y departamental, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–, y la Superintendencia de Salud, lo cierto es que tal circunstancia no desdice su generalidad, habida cuenta que dicho acto no se dirige a sujetos específicos o que se encuentren individualizados.

2.3. Respecto del tercero de los requisitos, se advierte que el Ministerio de Salud y de Protección Social es un organismo del sector central de la administración pública, que pertenece a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional. Por tanto, por emanar la resolución objeto de examen de una autoridad

¹⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 4 de marzo de 2010, radicado 2003-00360-01 (3875-03), MP. Alfonso Vargas Rincón.



pertenciente al orden nacional, esta manifestación de voluntad tiene la misma jerarquía, razón por la cual, se encuentra cumplida dicha exigencia.

2.4. Sobre el cuarto y último requisito de procedibilidad, es menester precisar que el presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 215 de la Constitución Política, expidió el Decreto Legislativo 1085 de 2 de julio de 2023, mediante el cual, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira, por el término de 30 días, como medida de contención para enfrentar la grave crisis humanitaria en el referido ente territorial que se estructura en la falta de acceso a servicios básicos vitales, materializada en causas múltiples, tales como: (i) la escasez de agua potable para el consumo humano; (ii) la crisis alimentaria por dificultades para el acceso físico y económico a los alimentos; (iii) los efectos del cambio climático acentuado por los climas cálido desértico y cálido árido que predominan en el territorio y que viene afectando profundamente las fuentes de agua; (iv) la crisis energética y la falta de infraestructura eléctrica idónea y adecuada, en especial en las zonas rurales, a pesar de que La Guajira cuenta con el más alto potencial para la generación de energía eólica y solar del país; (v) la baja cobertura para el acceso a los servicios de salud, en especial en zonas rurales; (vi) la baja cobertura en el sector de educación, con altos índices de deserción escolar, infraestructura de baja calidad y malas condiciones laborales para los educadores; situaciones más notorias en la zona rural, en donde las comunidades indígenas atienden clases en condiciones precarias, entre otros problemas de orden social, económico y político.

En tal virtud, el Gobierno nacional quedó facultado para expedir decretos legislativos tendientes a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos. Es así, que en ejercicio de las facultades excepcionales del Estado de Emergencia, se expidió el Decreto Legislativo 1270 del 31 de julio de 2023, en el cual adoptó medidas en materia de salud, con el objeto de garantizar a la población la atención en salud con cobertura territorializada, universal, sistemática, permanente y resolutive, eliminando barreras de acceso sociales, geográficas, económicas, culturales, asistenciales y administrativas en salud, en cuyos artículos 6.º 11, 12 y dispuso lo siguiente:

ARTÍCULO 6. Creación de la Red Integral e Integrada territorial e intercultural de salud para el Departamento de la Guajira. El Ministerio de Salud y Protección Social creará sobre la base de un enfoque diferencial y el derecho a la participación, la red integral e integrada territorial e intercultural de salud para el departamento de La Guajira en coordinación con la Secretaría de Salud Departamental, las Autoridades Tradicionales de los pueblos indígenas, incluyendo al pueblo Wayuu; afrodescendientes y Rrom, que habitan en el Departamento y demás actores del Sistema de Salud, para la implementación del modelo de salud propio e intercultural.

La red será habilitada por el Ministerio de Salud y Protección Social y tendrá un componente primario de atención territorializado que garantice servicios de salud de calidad, resolutivos e interculturales, bajo las modalidades de prestación intramural, extramural, telemedicina y comunitaria a través de Centros de Atención Primaria en



Referencia: Control inmediato de legalidad

Radicación: 11001-03-15-000-2023-04875-00

Resolución 1374 de 2023 – Ministerio de Salud y Protección Social

Salud-CAPS y equipos de salud territoriales, los cuales se constituyen en el primer contacto y puerta de entrada de la población al sistema de salud; así como un componente complementario con servicios de mediana y alta complejidad.

El Gobierno Nacional garantizará la disponibilidad de recursos financieros y técnicos adicionales incluyendo las operaciones de empréstito o donaciones de organismos multilaterales, para la estructuración de proyectos y la ejecución de la infraestructura, equipamiento fijo, dotación biomédica, tecnologías, transporte multimodal y el apoyo logístico para la operación del modelo de salud propio e intercultural en el departamento, atendiendo el marco fiscal de mediano plazo y las disponibilidades presupuestales.

PARÁGRAFO 1. Los proyectos de infraestructura, dotación o equipos biomédicos que el Ministerio de Salud y Protección Social determine que son de control especial y los que se financian directamente con recursos del Ministerio de Salud y Protección Social, no requerirán estar incluidos en el plan bienal de inversión en salud durante el tiempo que se requiera para conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria de emergencia en el departamento de La Guajira.

PARÁGRAFO 2. Se autoriza transitoriamente el funcionamiento de los servicios de salud de baja y mediana complejidad, que se requieran para conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria de emergencia en el departamento de La Guajira, dicha autorización estará a cargo de la Secretaría Departamental de Salud previa solicitud de los prestadores de servicios de salud inscritos en el Registro de Servicios de Salud -REPS para: 1. Adecuar temporalmente un lugar no destinado a la prestación de servicios de salud, dentro o fuera de sus instalaciones. 2. Reconvertir o adecuar temporalmente un servicio de salud para la prestación de otro servicio no habilitado. 3. Ampliar la capacidad instalada de un servicio de salud habilitado. 4. Prestar servicios en modalidades o complejidades diferentes a las habilitadas. 5. Modificar un servicio para prestar otros servicios de salud no habilitados. El Ministerio de Salud y Protección Social expedirá lineamientos al respecto.

PARÁGRAFO 3. Los recursos podrán ser transferidos directamente a los patrimonios autónomos que se constituyan para el efecto por el Ministerio de Salud y Protección Social y en ellos podrán concurrir como aportantes las entidades de orden nacional, departamental y municipal del Departamento de la Guajira. El Ministerio de Salud y Protección Social podrá celebrar directamente contratos de fiducia mercantil en los que cualquier persona natural o jurídica podrá ser aportante de bienes o recursos a título gratuito. Tanto la selección del fiduciario, como la celebración de los contratos para la constitución de los patrimonios autónomos y la ejecución y liquidación de los proyectos por parte de los referidos patrimonios, se regirá exclusivamente por las normas del derecho privado. Las transferencias de recursos de los patrimonios autónomos se tendrán como mecanismo de ejecución presupuestal.

Los patrimonios autónomos que se constituyan de acuerdo con el presente artículo, podrán adelantar todos los procesos precontractuales, contractuales y post contractuales que sean instruidos y se regirán por el derecho privado. El Ministerio de Salud y Protección Social definirá las condiciones y criterios para las convocatorias, así como los parámetros de evaluación, selección, seguimiento y control tanto a los proyectos como a los recursos invertidos en ellos. Con cargo a los recursos administrados por los patrimonios autónomos se asumirán los costos en que se incurra para la administración de los recursos, para gastos de operación y para los contratos necesarios para la estructuración, desarrollo e implementación de



los proyectos viabilizados que cuenten como mínimo con financiación o cofinanciación de recursos del Presupuesto General de la Nación.

[...]

ARTÍCULO 11. Financiación de la Atención Primaria en Salud. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, definirá el valor del financiamiento de los servicios de la estrategia de Atención Primaria en Salud realizada a través de los Centros de Atención Primaria en Salud - CAPS, que incluye la operación de los equipos de salud territoriales, como una proporción de la UPC, y realizará el reconocimiento y pago de manera directa con esta proporción, a través de un presupuesto per cápita para el financiamiento de la Atención Primaria en Salud.

En el evento en que el mencionado reconocimiento exceda la proporción previamente definida, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dispondrá los recursos suficientes, que garanticen la atención integral a la población del departamento de La Guajira.

El Ministerio de Salud y Protección Social determinará las variables requeridas para definir el valor relacionado en el presente artículo, este valor se ajustará en el giro a los prestadores de servicios de salud dependiendo de la garantía de la oferta de servicios.

PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Salud y Protección Social y las entidades territoriales de La Guajira en caso de ser necesario efectuarán transferencias directas de recursos, diferentes a los de la UPC, mediante actos administrativos de asignación a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, destinados a la prestación de servicios de salud, para la financiación de la operación o para inversión en estructuración de proyectos y la ejecución de proyectos de infraestructura, equipamiento fijo, dotación biomédica, tecnologías, así como transporte multimodal y apoyo logístico para la operación del modelo de salud propio e intercultural en el departamento según sea el caso en los términos que defina el Ministerio de Salud y Protección Social.

Así mismo se podrá transferir recursos a las organizaciones y asociaciones de autoridades tradicionales, con el fin de que brinden apoyo en la operación del modelo de salud propio e intercultural en los términos que defina el Ministerio de Salud y Protección Social.

PARÁGRAFO 2. Los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP Salud Pública y los provenientes de otras fuentes podrán concurrir en la financiación de la atención primaria en salud.

PARÁGRAFO 3. Los saldos del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud - FONSAET depositados en la cuenta “Otros Gastos en salud- Inversión” de las entidades territoriales que no puedan ser ejecutados serán devueltos a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES. El Ministerio de Salud y Protección Social determinará cuáles recursos se considera que no han podido ser ejecutados.

Los recursos referenciados en el presente párrafo que se encuentren en la ADRES, podrán ser distribuidos entre las Instituciones Prestadoras de Salud



Referencia: Control inmediato de legalidad

Radicación: 11001-03-15-000-2023-04875-00

Resolución 1374 de 2023 – Ministerio de Salud y Protección Social

Públicas, con el fin de conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria de emergencia en el departamento de La Guajira.

ARTÍCULO 12. Giro Directo. La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), en nombre de las Entidades Promotoras de Salud, girará recursos de manera directa a los prestadores y proveedores de servicios y tecnologías en salud los recursos correspondientes a la Unidad de Pago por Capitación - UPC de los regímenes contributivo y subsidiado de la población asegurada del Departamento de la Guajira, una vez descontados los gastos de administración de las Entidades Promotoras de Salud del régimen correspondiente.

La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, informará a las Entidades Promotoras en Salud, prestadores y proveedores de servicios y tecnologías en salud, los valores reconocidos. Para el caso de la Atención Primaria en Salud, informará los valores a reconocer.

PARÁGRAFO. El giro de estos recursos incluirá el presupuesto per cápita destinado a la Atención Primaria en Salud, de la población adscrita a cada uno de los Centros de Atención Primaria en Salud - CAPS.

[...]

ARTÍCULO 14. Comité de Emergencia Nutricional y Materna para La Guajira. Créese para el departamento de La Guajira el comité de emergencia nutricional y materna el cual sesionará de manera permanente, como un espacio de coordinación, articulación y toma de decisiones sectorial, intersectorial y comunitario. En este espacio se realizará el reporte, seguimiento y toma de acciones inmediatas para garantizar la atención integral de los niños y niñas menores de 5 años de edad identificados con riesgo de desnutrición, desnutrición aguda y gestantes con morbilidad materna, así como la mortalidad evitable por estas causas. En este espacio participarán el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar familiar, el Instituto Nacional de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud, las Secretarías de Salud departamental y municipal, las Secretarías de Educación departamental y municipal, representantes de las Entidades Promotoras de Salud, representantes de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud municipales y departamentales, Autoridades Tradicionales de los pueblos indígenas, incluyendo al pueblo Wayuu; afrodescendientes, Rrom, representantes de la comunidad y demás que sean convocados.

Con base en las atribuciones legales previstas en el Decreto Legislativo 1085 del 2 de julio de 2023 y las disposiciones mencionadas del Decreto Legislativo 1270 del 31 de julio de 2023, los cuales son objeto de control automático de constitucionalidad en la Jurisdicción Constitucional¹¹, el Ministro de Salud y Protección Social expidió la Resolución 1374 de 2023 que, de conformidad con el

¹¹ Consultada la página web de la Corte Constitucional al momento de emitir la presente decisión, se advierte que el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1085 del 2 de julio de 2023, cursa bajo el expediente RE-347, cuya última actuación registrada es «Fallo. Registro Proyecto [...] Sep 7 2023», MP. Natalia Ángel Cabo. Por su parte, el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1270 de 31 de julio de 2023 se adelanta ante la mencionada corporación bajo el expediente RE-352, cuya última actuación registrada es «Procurador General. Recepción Concepto [...] Sep 25 2023», MP. Antonio José Lizarazo Ocampo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/ConsultaC/normas.php>



artículo 136 del CPACA¹², corresponde a esta Jurisdicción conocer, a través del medio de control inmediato de legalidad.

En este orden, se evidencia que el acto administrativo *sub examine* fue dictado en desarrollo del Decreto Legislativo 1270 de 2023 el cual fue proferido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira, declarada a través del Decreto Legislativo 1085 de 2023, de modo tal que se observa satisfecho también este último requisito para asumir su conocimiento, en los términos del artículo 136 del CPACA.

En efecto, el artículo 136 del CPACA, al que se ha hecho referencia, señala que las medidas dictadas «durante los estados de excepción» «tendrán un control inmediato de legalidad». Tal disposición permite inferir que este medio de control procede para revisar **todos los actos administrativos dictados con fundamento y desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción**, lo que implica que la expresión «durante los estados de excepción», se predica de los «decretos legislativos» y no de las «medidas» adoptadas por el Gobierno.

Estima el Despacho, que esta interpretación se aviene a la preceptiva constitucional y legal, en tanto dispone que los decretos legislativos solo pueden ser expedidos en vigor de algún estado de excepción, mientras que las medidas de la Administración que se fundamentan en ellos o los desarrollan pueden dictarse inclusive más allá de su vigencia. Lo anterior, por cuanto según las voces del artículo 215 de la Carta, los decretos legislativos tienen vigencia mientras no sean derogados por el Congreso, excepto aquellos que establezcan nuevos tributos, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal.

En consecuencia, la expresión «durante los estados de excepción» debe entenderse respecto de los decretos legislativos y no en relación con las medidas generales dictadas por las autoridades administrativas, razón por la cual, la Resolución 1374 de 4 de septiembre de 2023 proferida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, cumple con este cuarto requisito, en cuanto se fundamentó entre otras normas, en el Decreto Legislativo 1270 de 2023, lo que significa que es susceptible del control inmediato de legalidad.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE:

Avocar conocimiento, en sede del medio de control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA, de la Resolución 1374 de 4 de septiembre de 2023

¹² «[M]edidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción».



proferida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social «[p]or la cual se establece los territorios para la gestión en salud, la adaptación del aseguramiento, el procedimiento y pago de los equipos de salud territoriales, el procedimiento de giro directo en el departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones», con base en las consideraciones de esta providencia. En consecuencia, disponer, de acuerdo con lo previsto en los artículos 185 y 186 del mismo estatuto procesal:

1. Notificar personalmente, a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico dispuesto para recibir notificaciones judiciales, conforme a lo establecido en los artículos 197 y 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, a los siguientes sujetos procesales:

- a. Ministro de Salud y de la Protección Social.
- b. Director general de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
- c. Agente del Ministerio Público.

2. Correr traslado, por el término de diez (10) días, según lo establecido en el artículo 185 del CPACA, en concordancia con el artículo 199 ibidem, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

3. Advertir al ministro de Salud y de la Protección Social que, durante el término de traslado, deberá allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la de la Resolución 1374 de 4 de septiembre de 2023 y las demás pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en el proceso; el incumplimiento de este deber legal constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto, en concordancia con el parágrafo 1.º del artículo 175 del CPACA.

4. Informar a la comunidad en general, mediante aviso publicado en la página web de la corporación o cualquiera de los medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar la legalidad de la Resolución 1374 de 4 de septiembre de 2023, de conformidad con el numeral 2.º del artículo 185 del CPACA.

5. Vencido el término anterior, correr traslado al agente del Ministerio Público por el término de diez (10) días, para que rinda concepto, por escrito, sobre la legalidad de la Resolución 1374 de 4 de septiembre de 2023, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 5.º del artículo 185 del CPACA.

6. Invitar, a través de los correos institucionales que aparecen en sus respectivos portales web, a las Facultades de Derecho de la Universidad Nacional y de la Universidad Libre, para que, si a bien lo tienen, se pronuncien por escrito sobre la legalidad de la Resolución 1374 de 4 de



Referencia: Control inmediato de legalidad
Radicación: 11001-03-15-000-2023-04875-00
Resolución 1374 de 2023 – Ministerio de Salud y Protección Social

septiembre de 2023, dentro del término de traslado al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo previsto en el numeral 3.º del artículo 185 del CPACA.

7. Informar, por conducto de la Secretaría General, que las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás documentos dirigidos al Despacho sustanciador con ocasión del presente proceso, se recibirán en el correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado: secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co

Notifíquese y cúmplase

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en el siguiente enlace:
<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>