



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA 18 ESPECIAL DE DECISIÓN

Bogotá D.C., cinco (5) de agosto de dos mil veinte (2020)

Radicación: 11001 0315 000 2020 03369 00

Asunto: Control inmediato de legalidad de la Resolución núm. 20203040004125 de 1º de junio de 2020, "Por la cual se adoptan e implementan las medidas de bioseguridad dadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución 666 de 2020, con el fin de mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19 en el Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones", expedida por la Ministra de Transporte.

AUTO DE INTERLOCUTORIO

Correspondió por reparto¹ al Despacho el conocimiento de la Resolución núm. 20203040004125 de 1º de junio de 2020, "*Por la cual se adoptan e implementan las medidas de bioseguridad dadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución 666 de 2020, con el fin de mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19 en el Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones*", expedida por la Ministra de Transporte. En orden a decidir lo pertinente, el Despacho, previamente, hace las siguientes

I. CONSIDERACIONES:

1.- En armonía con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994²,

¹ Asunto repartido al Despacho el 29 de julio de 2020.

² "Artículo 20. Control 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 autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. || Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición."



"Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia", el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 establece que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado,³ si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código⁴.

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. En el artículo 185 ibídem se establece el trámite procesal que debe seguir el referido medio de control.

2.- El Ministerio de Transporte remitió, para los fines antes señalados, la Resolución núm. 20203040004125 de 1º de junio de 2020, "*Por la cual se adoptan e implementan las medidas de bioseguridad dadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución 666 de 2020, con el fin de mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19 en el Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones*", expedida por la Ministra de Transporte. En las

³ A través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, artículo 111 numeral 8).

⁴ La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de marzo de 2012, destacó que "*El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción*". [Expediente núm. 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA)].



consideraciones de la resolución se señalan, entre otros motivos para su expedición, los siguientes:

“Que la Organización Mundial de la Salud — OMS, declaró el 11 de marzo de 2020, como pandemia el coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, por causa del Coronavirus COVID-19 y adoptó medidas sanitarias con el objetivo de prevenir y controlar la propagación y mitigar sus efectos.

Que el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020, estableció que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia a causa del coronavirus COVID-19, esta entidad será la encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus COVID-19.

Que a través de la Resolución No. 000666 del 24 de abril de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó el protocolo general de bioseguridad, con el fin de mitigar, controlar y efectuar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus COVID-19, entre otros, para los diferentes sectores de la administración pública, conforme con las especificidades propias de cada sector; con el fin de disminuir el riesgo de transmisión del virus de humano a humano durante el desarrollo de todas sus actividades.

Que las medidas de la citada Resolución aplican, entre otros, a los empleadores y trabajadores del sector público, contratantes públicos y contratistas vinculados mediante contrato de prestación de servicios de las entidades gubernamentales; los cuales, para la aplicación de los protocolos de bioseguridad, deberán llevar a cabo las adaptaciones correspondientes a su actividad, definiendo las diferentes estrategias que garanticen un distanciamiento social y adecuados procesos de higiene y protección en el trabajo, lo anterior, en apoyo de sus administradoras de riesgos laborales.

Que la Resolución No. 000666 del 24 de abril de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, señala dentro de las responsabilidades a cargo del empleador o contratante las siguientes:



“3.1.1. Adoptar, adaptar e implementar las normas contenidas en esta resolución.

3.1.2. Capacitar a sus trabajadores y contratistas vinculados mediante contrato de prestación de servicios o de obra las medidas indicadas en este protocolo.

3.1.3. Implementar las acciones que permitan garantizar la continuidad de las actividades y la protección integral de los trabajadores, contratistas vinculados mediante contrato de prestación de servicios o de obra, y demás personas que estén presentes en las instalaciones o lugares de trabajo.

3.1.4. Adoptar medidas de control administrativo para la reducción de la exposición, tales como la flexibilización de turnos y horarios de trabajo, así como propiciar el trabajo remoto o trabajo en casa.

3.1.5. Reportar a la EPS y a la ARL correspondiente los casos sospechosos y confirmados de COVID-19.

3.1.6. Incorporar en los canales oficiales de comunicación y puntos de atención establecidos la información relacionada con la prevención, propagación y atención del COVID-19 con el fin de darla a conocer a sus trabajadores, contratistas vinculados mediante contrato de prestación de servicios o de obra y comunidad en general.

3.1.7. Apoyarse en la ARL en materia de identificación, valoración del riesgo y en conjunto con las EPS en lo relacionado con las actividades de promoción de la salud y prevención de la enfermedad.

3.1.8. Solicitar la asistencia y asesoría técnica de la ARL para verificar medidas y acciones adoptadas a sus diferentes actividades.

3.1.9. Proveer a los empleados los elementos de protección personal que deban utilizarse para el cumplimiento de las actividades laborales que desarrolle para el empleador.

3.1.10. Promover ante sus trabajadores y contratistas, que tengan celulares inteligentes el uso de la aplicación CoronApp para registrar en ella su estado de salud.”

Que conforme con lo establecido en la Resolución No. 000666 del 24 de abril de 2020, le corresponde a los servidores públicos y contratistas, las siguientes responsabilidades:

“3.2.1. Cumplir los protocolos de bioseguridad adoptados y adaptados por el empleador o contratante durante el tiempo que permanezca en las instalaciones de su empresa o lugar de trabajo y en el ejercicio de las labores que esta le designe.



3.2.2. Reportar al empleador o contratante cualquier caso de contagio que se llegase a presentar en su lugar de trabajo o su familia, para que se adopten las medidas correspondientes.

3.2.3. Adoptar las medidas de cuidado de su salud y reportar al empleador o contratante las alteraciones de su estado de salud, especialmente relacionados con síntomas de enfermedad respiratoria y reportar en CoronApp.”

Que los artículos 2.2.18.2. y 2.2.18.3. del Decreto 1078 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”, adicionados por el Decreto 614 del 30 de abril del 2020, establece como canales oficiales de atención telefónica y móvil durante las emergencias sanitarias, los siguientes: i) la aplicación tecnológica oficial en el territorio nacional "CoronApp Colombia" (CoronApp), la cual permite a los habitantes del territorio nacional, de manera gratuita (zero rating), tener acceso a información actualizada y veraz sobre emergencias sanitarias, su evolución en el país y alertas de prevención, así como reportar, a través de terminales móviles, un autodiagnóstico de su estado de salud; y ii) la línea oficial de atención telefónica 192, la cual permite a los habitantes del territorio nacional tener acceso a información actualizada sobre emergencias sanitarias, su evolución en el país, así como reportar un autodiagnóstico de su estado de salud.

Que los Ministros de Salud y Protección Social y del Trabajo junto con el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, expidieron la circular externa No. 100-009 de 2020, con el fin de que se implementen Las medidas en la administración pública establecidas en el Protocolo General de Bioseguridad adoptado en la Resolución No. 000666 del 24 de abril de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Que es necesario adoptar y adaptar el protocolo general de bioseguridad en el Ministerio de Transporte e implementar las medidas para mitigar, controlar y efectuar adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, adoptado por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 000666 de 24 de abril de 2020.

Que en la presente Resolución se dictan las medidas para la implementación en el Ministerio de Transporte del protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y efectuar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, adoptado por el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de La Resolución No. 000666 del 24 de abril de 2020.

[...]”.



A la luz de lo anterior, se tiene que la Resolución núm. 20203040004125 de 1º de junio de 2020 es un acto de carácter general dictado por una autoridad nacional en ejercicio de la función administrativa y que tiene sustento en el *Decreto Legislativo* 539 de 13 de abril de 2020, expedido durante el Estado de Excepción⁵, pues su objeto es dar alcance, respecto del Ministerio de Transporte, a las disposiciones de la Resolución 000666 de 24 de abril de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, dictada en desarrollo de dicho decreto legislativo, por lo cual esta Corporación avocará el conocimiento del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, a efectos de adelantar el control inmediato de legalidad de dicho acto.

Se pone de relieve que, en sesión virtual número 10 llevada a cabo el 1º de abril del año en curso, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado aprobó "*asignar los controles inmediatos de legalidad a las salas especiales de decisión, de conformidad, entre otros, con los artículos 107-4, 185-1 y 111-8 del CPACA y 23, 29-3 y 42 del Acuerdo 080 de 2019*". Por ende, el conocimiento del control de legalidad que nos ocupa corresponde a la Sala 18 Especial de Decisión, en la cual el Consejero Ponente que suscribe esta decisión actúa como presidente.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, se ordenará informar a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso, por medio de aviso fijado en la Secretaría General del Consejo de Estado por el término de diez (10) días, y a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría, a efectos de que cualquier ciudadano intervenga por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Resolución núm. 20203040004125 de 1º de junio de 2020, expedida por la Ministra de Transporte. Se dispondrá, así mismo, que el citado aviso se publique, por

⁵ Declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.



ese mismo término, en el sitio *web* de esta Corporación y de la Rama Judicial.

Igualmente, se oficiará al Ministerio de Transporte, con el fin de que remita los antecedentes administrativos que sirvieron de fundamento a la Resolución núm. 20203040004125 de 1º de junio de 2020, o de cualquier otro documento que hubiere sido relevante para expedir dicho acto administrativo.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE:

PRIMERO: AVOCAR CONOCIMIENTO, en única instancia, de la Resolución núm. 20203040004125 de 1º de junio de 2020, *“Por la cual se adoptan e implementan las medidas de bioseguridad dadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución 666 de 2020, con el fin de mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19 en el Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones”*, expedida por la Ministra de Transporte, con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente decisión a la Ministra de Transporte, o a quien esta haya delegado la facultad de notificarse de las decisiones judiciales, bien sea de manera personal o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

TERCERO: NOTIFICAR la presente decisión al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o a quien este haya delegado la facultad de notificarse de las decisiones judiciales, bien sea de manera



personal o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012.

CUARTO: NOTIFICAR la presente decisión al Ministerio Público, bien sea de manera personal o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 185 del CPACA.

QUINTO: INFORMAR a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso, por medio de aviso fijado en la Secretaría General del Consejo de Estado por el término de diez (10) días, y a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría, de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 185 y en el artículo 186 del CPACA; lapso durante el cual cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Resolución núm. 20203040004125 de 1º de junio de 2020, expedida por la Ministra de Transporte. El citado aviso se deberá publicar, por ese mismo término, en el sitio *web* de esta Corporación y de la Rama Judicial.

SEXTO: INVITAR, a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General, a las entidades públicas, organizaciones privadas y expertos en materia de salud pública, para que, si desean intervenir, presenten su concepto sobre este asunto dentro de los diez (10) días siguientes a la publicación de esta providencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 185 del CPACA.

SÉPTIMO: OFICIAR al Ministerio de Transporte, con el fin de que remita, en medio magnético, copia de los antecedentes administrativos que



sirvieron de fundamento a la Resolución núm. 20203040004125 de 1º de junio de 2020, o de cualquier otro documento que hubiere sido relevante para expedir dicho acto administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 185 del CPACA. Para el efecto, se le concede un término de diez (10) días, contados desde la fecha en que reciba el correspondiente oficio.

OCTAVO: ORDENAR a la Secretaría General de esta Corporación que, vencido el término de que trata el numeral 4 del artículo 185 del CPACA, remita el asunto al Ministerio Público para que, dentro de los diez (10) días siguientes, rinda su concepto, de conformidad con lo previsto en el numeral 5 de esta misma norma.

NOVENO: DISPONER la siguiente cuenta de correo electrónico del Consejo de Estado para el recibo de oficios, memoriales, escritos, pruebas documentales y demás, relacionados con el presente trámite judicial:

secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co

Notifíquese y cúmplase.


OSWALDO GIRALDO LOPEZ
Consejero de Estado