



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

Consejero Ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., cinco (05) de octubre de dos mil veinte (2020)

Radicación: 11001031500020200417000
Objeto de control: Decreto 676 proferido el 19 de mayo de 2020 por el Presidente de la República, suscrito también por el Ministro de Trabajo y el Ministro de Salud y Protección Social
Referencia: Control inmediato de legalidad

Recibida copia del Decreto 676 expedido el 19 de mayo de 2020 por el Presidente de la República, y suscrito también por el Ministro de Trabajo y el Ministro de Salud y Protección Social¹, por medio de la cual “*se incorpora una enfermedad directa a la tabla de enfermedades laborales y se dictan otras disposiciones*”, el despacho pasa a estudiar si es procedente avocar su conocimiento, con el fin de adelantar el control inmediato de legalidad, según lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 185-1 de la Ley 1437 de 2011 y 23 del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, dispone:

“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” (negritas fuera de texto).

A su turno, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 reitera el contenido de esta norma y agrega que, en caso de que las autoridades que profieran los actos administrativos no cumplan con su deber de remitirlos a la Jurisdicción de lo

¹ Constitución Política de 1991: **“ARTÍCULO 115.** *El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.*

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.

El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables” (negritas fuera de texto).

Contencioso Administrativo dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, la autoridad judicial competente aprehenderá su conocimiento de oficio.

Por su parte, el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 regula el trámite del control inmediato de legalidad y, en su inciso primero, señala que inicia una vez recibida la copia auténtica del acto administrativo respectivo o, en su defecto, aprehendido su conocimiento de oficio.

De conformidad con el anterior marco normativo, para determinar la procedencia del control inmediato de legalidad, le corresponde al juez, en un primer momento, verificar las reglas de competencia y, una vez superado dicho análisis, le atañe, en segundo lugar, verificar la concurrencia simultánea de los requisitos que permiten desatar este medio de control, a saber: *i)* que se trate de actos administrativos de carácter general, *ii)* dictados en ejercicio de la función administrativa y, *iii)* en desarrollo de uno o más de los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción, en aras de establecer si avoca o no el estudio del acto que fue puesto bajo su examen.

Así, verifica el despacho que en aplicación del artículo 136 del CPACA², la competencia para conocer la legalidad del Decreto objeto de estudio se encuentra atribuida al Consejo de Estado, toda vez que corresponde a un acto de carácter nacional, expedido por el Gobierno Nacional³.

Ahora bien, en relación con los requisitos antes indicados, se observa que:

Se trata de un acto administrativo de carácter general, pues posee un contenido normativo propio⁴ tendiente a modificar el artículo 4 del Decreto 1477 de 2014⁵, con el fin de incluir dentro de la tabla de enfermedades laborales (para efectos del

² **“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”.*

³ Artículo 115 Constitucional.

⁴ Conviene señalar que la doctrina considera que los actos de la administración pueden ser normativos o no normativos, entendiendo que los primeros son los que expide en ejercicio de la potestad reglamentaria y, los segundos, los que expide en ejercicio de una facultad administrativa diferente de aquella (Al respecto, consultar: DIEZ, Manuel María: “El Acto Administrativo”, Tipográfica Editora Argentina S.A., segunda edición, Buenos Aires, 1961, pág. 128 y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás – Ramón. “Curso de Derecho Administrativo I”, Civitas, Pamplona, 2017, págs. 214 y 593). Cabe precisar que, con ese mismo entendimiento, hay quienes consideran que el reglamento, por su naturaleza normativa, no es un acto administrativo; sin embargo, en el ordenamiento jurídico colombiano ambos (reglamento y acto) son considerados modalidades del concepto general de acto administrativo; de hecho, tanto la doctrina como la jurisprudencia admiten que dentro de ese concepto se diferencian, al menos, dos modalidades: el reglamento y el acto administrativo propiamente dicho (al respecto: RODRÍGUEZ R. Libardo. “Derecho Administrativo General y Colombiano”, Tomo II, vigésima edición, Temis, 2017, págs. 142 y 150. SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando: “Compendio de Derecho Administrativo”, departamento de publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., 2017, pág. 522). Bajo ese supuesto, esta Corporación ha desarrollado la teoría del acto mixto, pues ha reconocido que es posible que en un mismo acto administrativo se reúna ambas condiciones, cuando, a pesar de tener el acto un claro contenido normativo y, por tanto, general y abstracto, a su vez, crea situaciones de carácter particular y concreto (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 4 de diciembre de 2006, exp. 10227. Se pueden consultar también, entre otras, las providencias del 29 de noviembre de 2011, exp. 6793; del 16 de mayo de 2007, exp. 1997-09438-01; y, del 28 de octubre de 1999 exp. 3443, todas de la Sección Primera de esta Corporación).

⁵ “Por el cual se expide la Tabla de Enfermedades Laborales”.

pago de prestaciones económicas y asistenciales) el Coronavirus COVID- 19 como enfermedad laboral directa, respecto de los trabajadores del sector salud, incluidos el personal administrativo, de aseo, vigilancia y de apoyo que preste servicios en las diferentes actividades de prevención, diagnóstico y atención de esta enfermedad (artículo 1) y, en consecuencia, también modifica la Parte A de la Sección II, Grupo de Enfermedades para Determinar el Diagnóstico Médico, del Anexo Técnico del Decreto 1477 de 2014, con el propósito de introducir en la lista de enfermedades laborales directas el: “5. COVID-19 Virus identificado - COVID-19 Virus no identificado” (artículo 2).

Adicionalmente, el Decreto establece que hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, las Administradoras de Riesgos Laborales –ARL-, deben asumir los costos que se deriven de las pruebas de tamizaje y pruebas diagnósticas que se realicen a los trabajadores dependientes o independientes que presten servicios directos en las diferentes actividades de prevención, diagnóstico y atención del COVID -19 y, para ello, dispuso que las ARL “*podrán reembolsar el costo de las mismas a las instituciones prestadoras de servicios de salud o celebrar convenios para tal fin, mientras dure el estado de emergencia sanitaria por causa del Corona virus COVID-19*” (parágrafo transitorio).

Al revisar sus efectos jurídicos, se observa que se extienden a una pluralidad de destinatarios indeterminados e impersonales, pues a través de ese Decreto -676 de 2020-, se está modificando una norma que tiene efectos generales y abstractos (Decreto 1477 de 2014), elementos que confirman el carácter general de aquel acto administrativo.

De otra parte, según se indicó en el epígrafe, el acto objeto de estudio fue proferido en ejercicio de la facultad reglamentaria conferida por el numeral 11 del artículo 189 Constitucional al Presidente de la República⁶; en virtud de la competencia conferida al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio del Trabajo en el parágrafo 1 del artículo 4 de la Ley 1562 de 2012 y en desarrollo de lo previsto en el artículo 13 del Decreto Legislativo 538 de 2020 en el cual se estableció:

“Artículo 13. Requisitos para inclusión del Coronavirus COVID-19 como enfermedad laboral directa. Elimínense los requisitos de que trata el parágrafo 2 del artículo 4 de la Ley 1562 de 2012⁷ para incluir dentro de la tabla de enfermedades laborales, el Coronavirus COVID- 19 como enfermedad laboral directa, respecto de los trabajadores del sector salud, incluyendo al personal administrativo, de aseo, vigilancia y de apoyo que

⁶ Ver pie de página 4.

⁷ “ARTÍCULO 4o. *Enfermedad laboral. Es enfermedad laboral la contraída como resultado de la exposición a factores de riesgo inherentes a la actividad laboral o del medio en el que el trabajador se ha visto obligado a trabajar. El Gobierno Nacional, determinará, en forma periódica, las enfermedades que se consideran como laborales y en los casos en que una enfermedad no figure en la tabla de enfermedades laborales, pero se demuestre la relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacional será reconocida como enfermedad laboral, conforme lo establecido en las normas legales vigentes.*

PARÁGRAFO 1o. *El Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Laborales, determinará, en forma periódica, las enfermedades que se consideran como laborales.*

PARÁGRAFO 2o. *<Ver Notas de Vigencia> Para tal efecto, El Ministerio de la Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo, realizará una actualización de la tabla de enfermedades laborales por lo menos cada tres (3) años atendiendo a los estudios técnicos financiados por el Fondo Nacional de Riesgos Laborales”.*

Radicación: 11001031500020200417000
Acto administrativo: Decreto 676 de 2020 –Gobierno Nacional–
Referencia: Control inmediato de legalidad

preste servicios en las diferentes actividades de prevención, diagnóstico y atención de esta enfermedad.

“Las entidades Administradoras de Riesgos Laborales -ARL-, desde el momento en que se confirme el diagnóstico del Coronavirus COVID-19, deben reconocer todas las prestaciones asistenciales y económicas derivadas de la incapacidad de origen laboral por esa enfermedad, sin que se requiera la determinación de origen laboral en primera oportunidad o el dictamen de las juntas de calificación de invalidez”.

En ese contexto se precisa que, si bien el párrafo 2 del artículo 4 de la Ley 1562 de 2012 asigna al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio del Trabajo la competencia para realizar la actualización de la tabla de enfermedades laborales por lo menos cada tres años, atendiendo los estudios técnicos financieros elaborados por el Fondo Nacional de Riesgos Laborales, en principio y sin perjuicio del análisis que de fondo se haga en la sentencia, se considera que la expedición del Decreto 676 de 2020 obedece al ejercicio de una, competencia derivada del contenido del citado artículo 13 del Decreto Legislativo 538 de 2012, en tanto que esta norma faculta para que la actualización se haga sin el cumplimiento de los requisitos a los que, ordinariamente, está sometida.

Por consiguiente, y dado que en el asunto de la referencia concurren los requisitos exigidos para avocar el control judicial automático, el despacho avocará su conocimiento.

En este punto, se precisa que, en atención a las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo PCSJA20-11632 del 30 de septiembre de 2020⁸ que privilegian el uso de los medios tecnológicos en las actuaciones judiciales, los cuales a la luz de la legislación vigente son plenamente válidos⁹, y en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011¹⁰, se publicará el Aviso en el sitio *web* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de la Rama Judicial, para garantizar el derecho de todos los ciudadanos que tengan interés en intervenir en el proceso para defender o para impugnar la legalidad del Decreto 676 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional.

⁸ “Artículo 17. Uso de medios tecnológicos en las actuaciones judiciales. Los jueces y magistrados utilizarán preferencialmente los medios tecnológicos para todas las actuaciones, comunicaciones, notificaciones, audiencias y diligencias, y permitirán a las partes, abogados, terceros e intervinientes actuar en los procesos mediante los medios tecnológicos disponibles, evitando exigir y cumplir formalidades presenciales innecesarias”.

“Artículo 18. Publicación de contenidos con efectos procesales. Los despachos judiciales del país podrán publicar notificaciones, comunicaciones, traslados, avisos y otras publicaciones con efectos procesales en el portal Web de la Rama Judicial. Esto sin perjuicio de las publicaciones válidas en los sistemas de información de la gestión procesal que puedan vincularse a los espacios del portal Web”.

⁹ Ley 1437 de 2011, artículo 186, Código General del Proceso, artículo 103 y Decreto Legislativo 806 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

¹⁰ “ARTÍCULO 185. 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:

“(…)”

“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”.

Radicación: 11001031500020200417000
Acto administrativo: Decreto 676 de 2020 –Gobierno Nacional–
Referencia: Control inmediato de legalidad

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

PRIMERO: AVOCAR el conocimiento del Decreto 676 proferido el 19 de mayo de 2020 por el Presidente de la República y suscrito también por el Ministro de Salud y Protección Social y por el Ministro del Trabajo, con el fin de adelantar su control inmediato de legalidad.

SEGUNDO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, **FIJAR** en el sitio *web* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de la Rama Judicial un **AVISO** sobre la existencia del proceso de la referencia, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del Decreto 676 del 19 de mayo de 2020, a través del correo electrónico secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co

TERCERO: Por Secretaría General y de manera simultánea a la publicación del aviso, requiérase a la Presidencia de la República, al Ministerio del Trabajo y al de Salud y Protección Social para que, en el término máximo de diez (10) días contados a partir del recibo de la correspondiente solicitud, envíen con destino a este proceso la totalidad de los antecedentes administrativos del Decreto 676 del 19 de mayo de 2020, debidamente identificados, clasificados, y acompañados de la explicación correspondiente, a través del correo electrónico secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co

CUARTO: Vencido el término de que trata el ordinal anterior, córrase traslado al Ministerio Público por el término de diez (10) días para que rinda concepto respecto de la legalidad del Decreto 676 del 19 de mayo de 2020, a través del correo electrónico secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co

QUINTO: INVITAR, a través de los correos institucionales que aparecen en el portal *web* a la Superintendencia Nacional de Salud, la Superintendencia Financiera, el Consejo Nacional de Riesgos Laborales, el Comité Nacional de Salud Ocupacional, la Sociedad Colombiana de Medicina del Trabajo, así como a las Administradoras de Riesgos Laborales (AXA COLPATRIA S.A., COLMENA SEGUROS, COMPAÑÍA DE SEGUROS DE VIDA AURORA S.A., LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA, LIBERTY SEGUROS DE VIDA S.A., MAPFRE SEGUROS, POSITIVA, SEGUROS BOLÍVAR S.A., SEGUROS DE VIDA ALFA S.A., SURATEP S.A.), para que se pronuncien por escrito sobre la legalidad del Decreto 676 del 19 de mayo de 2020, dentro del término de traslado al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo previsto en el numeral 3 del artículo 185 del CPACA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.
VBA/LOM