



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N.º 21

CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

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

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Radicación: 11001-03-15-000-2020-02336-00

Temas: Avoca conocimiento de control inmediato de legalidad de la Resolución 0000739 del 9 de mayo de 2020, emitida por el ministro de Salud y Protección Social, por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para la prevención del Coronavirus COVID-19 en las siguientes actividades del sector comercio: mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas, sus partes, piezas y accesorios; comercio al por mayor de materiales de construcción, artículos de ferretería, pinturas, productos de vidrio, equipo y materiales de fontanería y calefacción; comercio al por mayor de otros utensilios domésticos N.C.P; comercio al por mayor de aparatos y equipo de uso doméstico; comercio al por menor de artículos de ferretería, pinturas y productos de vidrio en establecimientos especializados; y comercio al por menor de libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio en establecimientos especializados, identificadas con los códigos CIIU 45, CIIU 4663, CIIU 4649, CIIU 4644, CIIU 4752, CIIU 4761, respectivamente.

Decide el Despacho avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución 0000739 del 9 de mayo de 2020, emitida por el Ministro de Salud y



Radicado: 11001-03-15-000-2020-02336-00

Protección Social, por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para la prevención del Coronavirus COVID-19 en las siguientes actividades del sector comercio: mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas, sus partes, piezas y accesorios; comercio al por mayor de materiales de construcción, artículos de ferretería, pinturas, productos de vidrio, equipo y materiales de fontanería y calefacción; comercio al por mayor de otros utensilios domésticos N.C.P; comercio al por mayor de aparatos y equipo de uso doméstico; comercio al por menor de artículos de ferretería, pinturas y productos de vidrio en establecimientos especializados; y comercio al por menor de libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio en establecimientos especializados, identificadas con los códigos CIIU 45, CIIU 4663, CIIU 4649, CIIU 4644, CIIU 4752, CIIU 4761, respectivamente , con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad, establecido en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

1. Consideraciones

El 7 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud – OMS identificó el nuevo coronavirus¹ como – Covid-19. Posteriormente, el 11 de marzo del mismo año, dicho ente declaró el brote como una pandemia,² en consideración a la velocidad de su propagación y la escala de transmisión.

En atención a lo anterior, mediante Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, se adoptaron medidas preventivas de aislamiento y cuarentena para un grupo de personas, a partir de dicha fecha y hasta el 30 de mayo del presente año.

Por medio de comunicado del 18 de marzo de 2020 la Organización Internacional del Trabajo instó a los Estados a adoptar medidas urgentes para i) proteger a los

¹ De conformidad con lo establecido por la Organización Mundial de la Salud, los coronavirus son «una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común hasta enfermedades más graves (...).».

² Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, pandemia es una «Enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región».



Radicado: 11001-03-15-000-2020-02336-00

trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el Coronavirus COVID-19; ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; iii) estimular la economía y el empleo; y iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida;

Por medio del Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020, el Gobierno Nacional estableció que, durante el término de la emergencia sanitaria, el Ministerio de Salud y Protección Social sería el competente para expedir los protocolos sobre bioseguridad que se requirieran para el ejercicio de todas las actividades económicas, sociales y sectoriales que se encontraran autorizadas, a fin de mitigar, controlar y evitar la propagación de la pandemia y realizar su adecuado manejo.

Posteriormente, el Gobierno Nacional mediante Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, ordenó «el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a. m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19», y en su artículo 3.º estableció que se permitía el derecho de circulación de las personas para algunos casos y actividades, entre otros, los siguientes: «**22.** La comercialización al por mayor y al por menor de materiales de construcción, artículos de ferretería, cerrajería, productos de vidrio y pintura. **38.** La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte y distribución de las manufacturas de (i) vehículos automotores, remolques y semirremolques, (ii) motocicletas, (iii) muebles, colchones y somieres. **40.** Comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores, libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio. Comercio al por mayor de muebles y enseres domésticos. Comercio al por mayor y por menor de vehículos automotores y motocicletas, incluidos partes, piezas y accesorios»



Radicado: 11001-03-15-000-2020-02336-00

En atención a lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social dispuso, una vez analizadas las condiciones particulares en torno a estas actividades, y de conformidad con la información suministrada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la elaboración del protocolo de bioseguridad especial a aplicarse en estas actividades, a saber: - mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas, sus partes, piezas y accesorios (CIIU 45); - comercio al por mayor de materiales de construcción, artículos de ferretería, pinturas, productos de vidrio, equipo y materiales de fontanería y calefacción (CIIU 4663); - comercio al por mayor de otros utensilios domésticos N.C.P. (CIIU 4649); - comercio al por mayor de aparatos y equipo de uso doméstico (CIIU 4644); - comercio al por menor de artículos de ferretería, pinturas y productos de vidrio en establecimientos especializados (CIIU 4752); y - comercio al por menor de libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio, en establecimientos especializados (CIIU 4761), complementando así la Resolución 666 de 2020.

En esta resolución, que es objeto de control, se adoptó el protocolo de bioseguridad para la prevención del Coronavirus COVID-19 en las anteriores actividades, contenido en el anexo técnico que también forma parte integral de este, y se establecieron las medidas locativas, de mantenimiento y desinfección, de capital humano, de interacción con terceros, de atención a proveedores, de prevención y manejo de situaciones de contagio, etc

Ahora bien, en atención a lo dispuesto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,³ el Consejo de Estado es competente para revisar y controlar los actos administrativos emitidos por las autoridades nacionales en desarrollo de decretos legislativos proferidos por el presidente de la República para conjurar los estados de excepción, en este caso, el estado de emergencia.

³ «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 (...).».



Radicado: 11001-03-15-000-2020-02336-00

En ese orden de ideas, se avocará el conocimiento de la resolución mencionada, emitida por el ministro de Salud y Protección Social, teniendo en cuenta el trámite pertinente establecido en el CPACA,⁴ con el fin de ejercer el control inmediato de su legalidad; se solicitarán las pruebas que se estimen conducentes; y se invitará a las organizaciones públicas y privadas y a expertos en la materia relacionada con este asunto, para que presenten su concepto sobre la legalidad de dicho acto.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE:

Primero. Avocar conocimiento, en única instancia, de la Resolución 0000739 del 9 de mayo de 2020 emitida por el ministro de Salud y Protección Social, de conformidad con lo establecido en el artículo 136 del CPACA.

Segundo. Notificar personalmente o a través de correo electrónico, al representante legal o a quien haga sus veces, del Ministerio de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

Tercero. Notificar personalmente o a través de correo electrónico, al Ministerio Público, de conformidad con lo consagrado en los artículos 171 y 185 del CPACA.

Cuarto. Notificar personalmente o a través de correo electrónico, al representante legal o a quien haga sus veces, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en atención a lo señalado en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012.

Quinto. Correr traslado al Ministerio de Salud y la Protección Social, para que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, conforme lo indica el artículo 185 del CPACA, se pronuncie por escrito sobre la legalidad de la Resolución 0000739 del 9 de mayo de 2020.

⁴ Notificaciones y publicaciones pertinentes a través de la Secretaría General de esta Corporación.



Radicado: 11001-03-15-000-2020-02336-00

Sexto. Ordenar al Ministerio de Salud y protección Social, remitir todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en este proceso; y aportar los antecedentes administrativos de la referida resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 175 del CPACA, so pena de las sanciones establecidas en dicha norma.

Séptimo. Fijar un aviso en la página Web del Consejo de Estado sobre la existencia del presente 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 en mención.

Octavo. Ordenar al representante legal o a quien haga sus veces, del Ministerio de Salud y Protección Social, publicar esta providencia en la página Web oficial de la entidad, para efectos de que los interesados tengan conocimiento de la iniciación del presente proceso. La Secretaría General del Consejo de Estado requerirá a dicha entidad para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

Noveno. Invitar a la Asociación del Sector Automotriz y sus partes –ASOPARTES, a la Cámara Colombiana de la Construcción –CAMACOL-, a la Asociación de Ferreteros de Colombia –ASOFERCO-, y a las Universidades Rosario, Nacional, Libre, Javeriana y Externado, para que, si lo consideran pertinente, dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, se pronuncien sobre la legalidad de la Resolución 0000739 del 9 de mayo de 2020 emitida por el ministro de Salud y Protección Social. Para tales efectos, la Secretaría General de la Corporación les enviará a los antes mencionados, a través de los correos institucionales que aparecen en sus Páginas Web, copia de esta providencia.

Décimo. Expirado el término de publicación del aviso o una vez vencido el término probatorio, por secretaría general, se correrá traslado al Ministerio Público de que habla el numeral 5.º de artículo 185 del CPACA.



Radicado: 11001-03-15-000-2020-02336-00

Undécimo. Las comunicaciones, oficios, memoriales, conceptos, pruebas documentales y demás, se recibirán en los siguientes correos electrónicos: notifrsuarez@consejoestado.ramajudicial.gov.co y secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE



RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS