



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN Nro. 10**

**Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

Bogotá D.C., ocho (08) de julio de dos mil veinte (2020)

**Expediente:** 11001-03-15-000-2020-02060-00  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Acto:** Resolución 0677 de 24 de abril de 2020 expedida por el Ministro de Salud y Protección Social, «*Por la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte*»  
**Decisión:** Se avoca el conocimiento

---

El Despacho procede a estudiar si hay lugar a avocar el conocimiento de la Resolución 0677 del 24 de abril de 2020, expedida por el Ministro de Salud y Protección Social,<sup>1</sup> para su control inmediato de legalidad.

**I.- ANTECEDENTES**

- 1).** El 7 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud -OMS- declaró que el coronavirus COVID-19 constituía un asunto urgente de salud pública y de importancia internacional; y el 30 de enero de 2020, el Comité de Expertos de la OMS, por causa del virus, emitió la declaratoria de Emergencia de Salud Pública de Interés Internacional (ESPII).
- 2).** El 6 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de COVID-19 en el territorio nacional.
- 3).** El 9 de marzo de 2020, la OMS recomendó a los países miembros de dicha organización, que adoptasen medidas preventivas ante esta situación, de acuerdo con el escenario en que se encuentre cada Estado, con un objetivo común: detener la transmisión y propagación del virus.
- 4).** En atención a lo expuesto, el Ministro de Salud y Protección Social, en ejercicio de sus atribuciones, especialmente las contenidas en los artículos 489 y 591 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1979<sup>2</sup>, 2.6 del Decreto Ley 4107 de 2011<sup>3</sup> y 2.8.8.1.4.2 y 2.8.8.1.4.3 del Decreto Reglamentario 780 de 2016<sup>4</sup>, profirió la Resolución 380 de 10 de marzo de 2020, «*por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país, por causa del coronavirus COVID-2019*», entre las que se destacan: **(i)** el aislamiento de las personas que arriben a Colombia procedentes de China, Italia, Francia y España, hasta el 30 de mayo; y **(ii)** la obligación de las entidades territoriales de hacer

<sup>1</sup> Por la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.

<sup>2</sup> Por la cual se dictan Medidas Sanitarias.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.



evaluaciones preliminares, seguimientos y cercos epidemiológicos a los viajeros provenientes de los mencionados países.

**5).** Aunado a lo anterior, y con el objeto de adoptar medidas temporales y excepcionales de carácter preventivo, en los organismos y entidades del sector público y privado, para la contención del COVID-19, ante la inminencia del primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias en el país, los ministros del Trabajo, y de Salud y Protección Social, en conjunto con el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, expidieron la Circular 0018 de 10 de marzo de 2020, en la que señalaron, entre otras, «*autorizar el Teletrabajo para servidores públicos y trabajadores que recientemente hayan llegado de algún país con incidencia de casos de COVID-19, quienes hayan estado en contacto con pacientes diagnosticados con COVID-19 y para quienes presenten síntomas respiratorios leves y moderados, sin que ello signifique abandono del cargo*».

**6).** El 11 de marzo de 2020, la OMS calificó el COVID-19 como una pandemia, por la velocidad de su propagación y/o transmisión en más de 114 países.

**7).** En virtud de dicha circunstancia, el Ministro de Salud y Protección Social, en ejercicio de sus atribuciones, en especial, de las contenidas en los artículos 2 del Decreto Ley 4107 de 2011<sup>5</sup>, 69 de la Ley 1753 de 2015<sup>6</sup> y 2.8.8.1.4.3 del Decreto Reglamentario 780 de 2016<sup>7</sup>, y mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020,<sup>8</sup> declaró «*la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020*», con el fin de «*adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, complementarias a las dictadas mediante la Resolución 380 de 10 de marzo de 2020, así como disponer de los recursos financieros, humanos, y logísticos para enfrentar la pandemia*». En la mencionada Resolución se ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, entre otras, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID-19 (Coronavirus), tales como «*la prestación del servicio a través del teletrabajo*».<sup>9</sup>

**8).** Posteriormente, en atención a lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución y considerando la evidente situación repentina e inesperada en la que se encuentra el país, «*que afecta de manera grave el orden económico y social por hechos absolutamente imprevisibles y sobrevinientes que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional*», el 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, mediante Decreto Declarativo 417 estableció o declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contados a partir de su vigencia, y señaló, que mediante decretos legislativos adoptaría las medidas con fuerza material de ley, autorizadas por el Estado de Emergencia, con el fin de fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis en todos los ámbitos o sectores de la vida nacional, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos por un nuevo país».

<sup>7</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

<sup>8</sup> Modificada por la Resolución 407 de 13 de marzo de 2020, también del Ministerio de Salud y de la Protección Social.

<sup>9</sup> La mencionada resolución establece en uno de sus apartes: «Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo».



COVID-19. Entre las motivaciones que tuvo el Gobierno Nacional para declarar el Estado de Excepción, están las siguientes:

«Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos».

«Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales».

**9).** Como consecuencia de la emergencia sanitaria decretada, y con el fin de impartir instrucciones para hacer frente a los efectos negativos generados por la pandemia del COVID-19 y mantener el orden público, el Gobierno Nacional profirió el Decreto Ordinario N° 457 de 22 de marzo de 2020<sup>10</sup>, a través del cual, entre otras medidas, ordenó «el aislamiento preventivo obligatorio» a todos los habitantes del territorio nacional entre el 25 de marzo y el 13 de abril de 2020.

**10).** El 13 de abril de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de su ministro de Justicia y del Derecho, a través del Decreto Legislativo 539 estableció que durante el término de la emergencia sanitaria el Ministerio de Salud y Protección Social será el competente para expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectoriales que se encuentran autorizadas, a fin de mitigar, controlar y evitar la propagación de la pandemia y realizar su adecuado manejo.

**11).** A su vez, el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, expidió el Decreto Ordinario 593 de 2020 de 24 de abril de 2020, a través del cual extendió el aislamiento preventivo obligatorio a partir del 27 de abril de 2020 hasta el día 11 de mayo de 2020. Adicionalmente, en su artículo 3º estableció una serie de excepciones a la restricción de la circulación de las personas, entre las que resaltan las siguientes:

«**Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento.** Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

(...)

19. La ejecución de obras de construcción cie edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.

20. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presentan riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural. (...)

**12).** El 24 de abril de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 0666, en la cual se adoptó el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus

---

<sup>10</sup> Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.



COVID-19 en todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública.

**13).** Para asegurar que se cumplieren las medidas adoptadas por el Ejecutivo y analizadas las condiciones particulares que rodean las diferentes actividades del sector del transporte, de acuerdo a la información suministrada por el Ministerio de Transporte, el día 24 de abril de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 000677 «*Por la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte*» elaborando el protocolo de bioseguridad especial que debe ser aplicado en este sector por parte de los operadores y conductores de la cadena logística de transporte de carga terrestre y fluvial; empresas y conductores de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros; terminales de transporte terrestre; transporte ferroviario; entes gestores y concesionarios de los sistemas de transporte masivo en los vehículos y equipos de todas las modalidades de transporte, el cual se adopta mediante la presente resolución y es complementario al protocolo general, adoptado mediante la Resolución 666 de 2020. La Ponente considera pertinente transcribir de manera textual el acto administrativo, a saber:

**«Artículo 1. Objeto.** Adoptar el protocolo de bioseguridad para la prevención de la transmisión del COVID-19 en el sector de transporte, contenido en el anexo técnico que hace parte integral de la presente resolución.

**Parágrafo.** Este protocolo es complementario al adoptado mediante Resolución 666 del 24 de abril de 2020 y a las demás medidas que las empresas de todas las modalidades de transporte, sus conductores o tripulantes, los terminales de transporte terrestre, los administradores de infraestructura asociada a los sistemas de transporte masivo, los conductores de vehículos de servicio particular y de bicicletas convencionales, eléctricas y patinetas eléctricas crean necesarias

**Artículo 2. Vigilancia del cumplimiento del protocolo.** De acuerdo con lo establecido en el Decreto Legislativo 539 de 2020, la vigilancia del cumplimiento de este protocolo está a cargo de la secretaría o entidad municipal o distrital que corresponda a esta actividad económica, del municipio o distrito en donde se realiza la operación de transporte público o donde se utilizan los vehículos automotores o no automotores de servicio particular, sin perjuicio de la vigilancia que sobre el cumplimiento de las obligaciones de los empleadores realice el Ministerio del Trabajo, ni de la vigilancia que ejerza la Superintendencia de Transporte o demás autoridades de tránsito y transporte en cada jurisdicción ni de las competencias de otras autoridades»

**14).** El Ministerio de Salud y Protección Social remitió al Consejo de Estado copia simple de la Resolución 0677 del 24 de abril de 2020<sup>11</sup>, para su eventual control inmediato de legalidad.

**15).** La Secretaría General de esta Corporación remitió al Despacho el asunto de la referencia por reparto efectuado el 25 de junio de 2020, para el trámite de rigor.

## II.- CONSIDERACIONES

En aras de decidir si avoca o no el conocimiento de la mencionada Resolución 0677 del 24 de abril de 2020<sup>12</sup> del Ministerio de Salud y Protección Social, para

<sup>11</sup> Por la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.

<sup>12</sup> Por la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.



efectos de adelantar su control inmediato de legalidad, es necesario estudiar los requisitos de procedibilidad de ese medio de control.

## 2.1.- REQUISITOS DE PROCEDENCIA O DE PROCEDIBILIDAD DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994:<sup>13</sup> «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, [como lo es el estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica], 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 enviaran los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición». (Subraya el Despacho).

Por su parte, el artículo 111 de la Ley 1437 de 2011<sup>14</sup> señaló, que «la Sala [Plena] de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, «tendrá» entre otras, «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». (Subraya el Despacho).

Adicionalmente, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011<sup>15</sup>, en términos similares al artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>16</sup>, estableció 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, [como lo es el estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica], 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 48 horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento». (Subraya el Despacho).

Finalmente, el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011,<sup>17</sup> establece lo siguiente:

**«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:

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

<sup>13</sup> Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

<sup>14</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>15</sup> Ibídem.

<sup>16</sup> Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

<sup>17</sup> Ibídem.



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 trámite 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».

Por lo tanto, en lo que tiene que ver con cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el medio de control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado, de manera reiterada y casi pacífica y uniforme, haciendo una interpretación literal, exegética o taxativa de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994,<sup>18</sup> y, 11.8, 136 y 185, de la Ley 1437 de 2011,<sup>19</sup> ha señalado que son aquellos que reúnan los siguientes tres presupuestos: (i) que el objeto o materia a estudiarse o revisarse lo constituyan medidas o actos administrativos de naturaleza y/o contenido general; (ii) que dichos actos generales, fueren dictados en ejercicio de la función administrativa; y (iii) que además de que fueren dictados en ejercicio de la función administrativa, desarrollos uno o más de los Decretos Legislativos proferidos durante el Estado de Excepción.

Teniendo claridad al respecto, a continuación, procede el Despacho a explicar porqué, en el caso en concreto, es procedente avocar el control inmediato de legalidad de la Resolución 0677 del 24 de abril de 2020<sup>20</sup> del Ministerio de Salud y Protección Social.

## 2.2.- ESTUDIO DE PROCEDENCIA O DE PROCEDIBILIDAD DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD EN EL CASO CONCRETO

### 2.2.1.- Que el objeto o materia a estudiarse o revisarse lo constituyan medidas o actos administrativos de naturaleza y/o contenido general

Según lo dispuesto en los artículos 20 Ley 137 de 1994,<sup>21</sup> y, 111.8, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011,<sup>22</sup> anteriormente trascritos, el Legislador quiso que el control automático de constitucionalidad sobre los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción, a cargo de la Corte Constitucional, fuese complementado por un escrutinio judicial de legalidad excepcional e inmediato, en cabeza de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sobre las «medidas» o «actos administrativos» de carácter general, dictadas por las autoridades públicas para desarrollar, materializar o aplicar los referidos decretos legislativos.

En ese orden de ideas, el primer presupuesto o requisito para activar el control excepcional e inmediato de legalidad es que el objeto o materia a estudiarse o

<sup>18</sup> Ibídem.

<sup>19</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>20</sup> Por la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.

<sup>21</sup> Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

<sup>22</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



revisarse, lo constituya una «*medida*» o «*acto administrativo*» de naturaleza y/o contenido general, pero ¿qué se entiende por «*medida*» o «*acto*» de las autoridades públicas? y ¿cuándo esas «*medidas*» o «*actos*» son de estirpe general?

Frente al primer aspecto, la Ponente resalta que en los artículos 20 de Ley 137 de 1994<sup>23</sup> y 136 de la Ley 1437 de 2011,<sup>24</sup> el Legislador utilizó la expresión «*medidas*», mientras que en los artículos 111.8 y 185 de la Ley 1437 de 2011,<sup>25</sup> escogió las fórmulas lingüísticas de «*actos*» y de «*actos administrativos*», respectivamente, por lo tanto, al usar de manera indistinta ambos vocablos, se entiende que para efectos del control inmediato de legalidad, la Ley se está refiriendo a la institución del «*acto administrativo*» en un sentido lato o amplio, conjugando o incluyendo sin distingo, todos los criterios ideados por la doctrina y la jurisprudencia para su definición o conceptualización, esto es, orgánico, funcional, material y teleológico. Por consiguiente, para este Despacho, el control inmediato de legalidad recae sobre: (i) toda decisión administrativa, manifestación o declaración de voluntad, de ciencia o cognición, que en el marco de nuestro Estado Social de Derecho y en desarrollo del principio de legalidad, (ii) producen las autoridades públicas, bien sean órganos administrativos o particulares en el desempeño de la función pública, (iii) en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, legales y/o reglamentarias, (iv) tendiente a la producción de efectos jurídicos externos vinculantes, que constituye verdadera fuente de derecho dotada de fuerza normativa, (v) independientemente de la forma que adopte, es decir, si es decreto, resolución, circular, directiva, instructivo, orden de gerencia, etc., y (vi) encaminado o circunscrito al propósito de desarrollar, de manera real material o verdadera, los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurar el Estado de Excepción.<sup>26</sup>

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el segundo interrogante, el Despacho recuerda, que por «*acto administrativo general*» la jurisprudencia contenciosa y la doctrina especializada en la materia, han coincidido de manera pacífica y uniforme en identificarlo como aquel que tiene la virtualidad de ser «*creador de situaciones jurídicas generales, impersonales y objetivas [...] en cuanto contiene reglas de derecho y no decisiones individuales o concretas*», es decir, que tiene carácter normativo de índole general, constituye «*norma de aplicación abstracta*»<sup>27</sup>, como reglamentador, determinador o desarrollador (si se quiere) de reglas legislativas, por lo que también ha sido llamados «*acto regla*».<sup>28</sup>

Con miras a estudiar el cumplimiento del primer requisito de procedencia del control inmediato de legalidad en el presente asunto, la Ponente considera importante transcribir el contenido de la Resolución 0677 del 24 de abril de 2020<sup>29</sup> del Ministerio de Salud y Protección Social, objeto de este pronunciamiento:

---

<sup>23</sup> Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

<sup>24</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>25</sup> Ibídem.

<sup>26</sup> Sobre los criterios de definición o conceptualización del «*acto administrativo*», puede consultarse a los siguientes autores: (i) Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Acto Administrativo. Universidad Externado de Colombia. 4<sup>a</sup> Edición. 2003. Bogotá D.C. // Berrocal Guerrero, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Bogotá D.C. Librería del Profesional. 2001.

<sup>27</sup> Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Acto Administrativo. Universidad Externado de Colombia. 4<sup>a</sup> Edición. 2003. Bogotá D.C. Páginas 161 a 164.

<sup>28</sup> Berrocal Guerrero, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Bogotá D.C. Librería del Profesional. 2001.

<sup>29</sup> Por la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.



«(...) Que en mérito de lo expuesto, el Ministro de Salud y Protección Social

## RESUELVE

**Artículo 1. Objeto.** Adoptar el protocolo de bioseguridad para la prevención de la transmisión del COVID-19 en el sector de transporte, contenido en el anexo técnico que hace parte integral de la presente resolución.

**Parágrafo.** Este protocolo es complementario al adoptado mediante Resolución 666 del 24 de abril de 2020 y a las demás medidas que las empresas de todas las modalidades de transporte, sus conductores o tripulantes, los terminales de transporte terrestre, los administradores de infraestructura asociada a los sistemas de transporte masivo, los conductores de vehículos de servicio particular y de bicicletas convencionales, eléctricas y patinetas eléctricas crean necesarias

**Artículo 2. Vigilancia del cumplimiento del protocolo.** De acuerdo con lo establecido en el Decreto Legislativo 539 de 2020, la vigilancia del cumplimiento de este protocolo está a cargo de la secretaría o entidad municipal o distrital que corresponda a esta actividad económica, del municipio o distrito en donde se realiza la operación de transporte público o donde se utilizan los vehículos automotores o no automotores de servicio particular, sin perjuicio de la vigilancia que sobre el cumplimiento de las obligaciones de los empleadores realice el Ministerio del Trabajo, ni de la vigilancia que ejerza la Superintendencia de Transporte o demás autoridades de tránsito y transporte en cada jurisdicción ni de las competencias de otras autoridades».

Como pudo apreciarse, el acto administrativo objeto del presente análisis, adopta el protocolo de bioseguridad para la prevención de la transmisión del COVID-19 en el sector de transporte, contenido en el anexo técnico que hace parte integral de la Resolución 0677 del 24 de abril de 2020<sup>30</sup> del Ministerio de Salud y Protección Social, estableciendo procedimientos para las personas que lo requieran con ocasión al ejercicio de las actividades económicas, conforme a lo establecido en el artículo 3º del Decreto Ordinario 593 de 24 de abril de 2020,<sup>31</sup> por el cual se reactivaron algunos sectores de la economía.

Así las cosas, resulta claro que las determinaciones o medidas en él adoptadas, son de carácter general y «*erga omnes*», pues cobijan sin distingo, a los operadores y conductores de la cadena logística de transporte de carga terrestre y fluvial; empresas y conductores de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros; terminales de transporte terrestre; transporte ferroviario; entes gestores y concesionarios de los sistemas de transporte masivo en los vehículos y equipos de todas las modalidades de transporte. Específicamente en lo relacionado con los siguientes procedimientos relacionados en el anexo técnico que hace parte integral del protocolo: (i) Medidas generales a implementar por parte de los operadores y conductores de la cadena logística de transporte de carga terrestre y fluvial; empresas y conductores de servicio público transporte terrestre automotor de pasajeros; terminales de transporte terrestre, transporte ferroviario, entes gestores y concesionarios de los sistemas de transporte masivo en los vehículos y equipos de todas las modalidades de transporte. (ii) Medidas a implementar por parte de los conductores de todo tipo de equipo de transporte, (iii) Medidas a implementar por parte de los conductores de equipos de carga, (iv) Medidas a implementar por parte de los actores de la cadena logística de carga, (v) Medidas a implementar

<sup>30</sup> Por la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.

<sup>31</sup> Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.



por parte de los conductores de transporte público de pasajeros individual tipo taxi, especial, colectivo, mixto, por carretera intermunicipal, transporte férreo de pasajeros, y transporte de pasajeros por cable, (vi) Medidas a implementar por parte de trabajadores, contratistas, colaboradores, conductores y controles del transporte público masivo, (vii)Medidas a implementar en las terminales de transporte terrestre de pasajeros e infraestructura asociada a los sistemas de transporte masivo, (viii)Estrategias de comunicación a implementar por parte de las terminales de transporte terrestre e infraestructura asociada a los sistemas de transporte masivo, (ix)Medidas a implementar por parte de tripulantes de servicio de transporte fluvial de carga, (x)Medidas a implementar por parte de operadores de servicio de transporte fluvial de pasajeros. Por lo tanto, en el presente caso se encuentra satisfecho el primer ítem o requisito de procedibilidad del control inmediato de legalidad, referido a que el acto o actos a revisar sean de naturaleza, carácter o estirpe general.

Por lo tanto, en el presente caso se encuentra satisfecho el primer ítem o requisito de procedibilidad del control inmediato de legalidad, referido a que el acto o actos a revisar sean de naturaleza, carácter o estirpe general.

## **2.2.2.- Que el acto a controlarse sea dictado en ejercicio de la función administrativa**

Amén de las diferentes definiciones y caracterizaciones de la noción de «función administrativa» elaboradas por la jurisprudencia y la doctrina especializada y, por ende, de las innumerables discrepancias sobre este tema, el Despacho entiende que de manera general «función administrativa» es toda aquella actividad que no es ni judicial ni legislativa, ejercida por las autoridades públicas para la realización de sus fines, misión y funciones.

Al aterrizar ese postulado conceptual al caso en concreto, se tiene que el Ministerio de Salud y Protección Social es una entidad pública del nivel central del Gobierno Nacional y cabeza del sector salud, encargada de conocer, dirigir, evaluar y orientar el sistema de seguridad social en salud, mediante la formulación de políticas, planes y programas, la coordinación intersectorial y la articulación de actores de salud con el fin de mejorar la calidad, oportunidad, accesibilidad de los servicios de salud y sostenibilidad del sistema, incrementando los niveles de satisfacción de los pacientes, familias, comunidades y habitantes del territorio nacional. Creado por el Gobierno Nacional mediante la Ley 1444 del 4 de mayo de 2011<sup>32</sup>-, el Ministerio de la Protección Social fue escindido en dos; según el artículo <sup>33</sup> de dicha ley, el Ministerio de la Protección Social se transformó en el Ministerio de Trabajo, y según el artículo <sup>9<sup>34</sup></sup> de la misma norma, se creó el Ministerio de Salud y de Protección Social.

Posteriormente, a través del Decreto 4107 del 2 de noviembre 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*» determinó las

<sup>32</sup> Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones

<sup>33</sup> Reorganícese el Ministerio de la Protección Social, el cual se denominará Ministerio del Trabajo y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados por las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 6º de la presente ley. Esta entidad será responsable del fomento y de las estrategias para la creación permanente de empleo estable y con las garantías prestacionales, salariales y de jornada laboral aceptada y suscrita en la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

<sup>34</sup> Créase el Ministerio de Salud y Protección Social, cuyos objetivos y funciones serán los escindidos del Ministerio de la Protección Social, de acuerdo con el artículo 6º de la presente ley.



funciones del Ministerio de Salud y Protección Social, entre otras: «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,* 6. *Formular, adoptar y coordinar las acciones del Gobierno Nacional en materia de salud en situaciones de emergencia o desastres naturales,* 7. *Asistir técnicamente en materia de salud, y promoción social a cargo del Ministerio, a las entidades u organismos descentralizados territorialmente o por servicios.,* 8. *Preparar las normas, regulaciones y reglamentos de salud y promoción social en salud, aseguramiento en salud y riesgos profesionales, en el marco de sus competencias».*

Las medidas adoptadas en la Resolución 0677 del 24 de abril de 2020<sup>35</sup>, según se interpreta de la parte considerativa de ésta, fueron proferidas en el marco de las facultades conferidas por el Ejecutivo al Ministro de Salud y Protección Social, a través del Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020<sup>36</sup>, cuando dispuso: «**Artículo 1. Protocolos de bioseguridad.** Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad 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».

En consecuencia, en el sub judice también se cumple con el segundo aspecto o exigencia de procedibilidad o procedencia de la figura del control inmediato de legalidad, referido a que se trate de actos de contenido general, dictados en ejercicio de la función administrativa.

### **2.2.3.- Que el acto a revisarse, además de tener la naturaleza de general y que fuere dictado en ejercicio de la función administrativa, desarrolle uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción**

En este punto, la Ponente se pregunta: ¿cuándo una medida o acto, expedido por una autoridad pública en ejercicio de la función administrativa en los Estados de Excepción, desarrolla un Decreto Legislativo?

Para atender a ese interrogante, se hace necesario partir de un criterio o visión sustancial que se fundamente en el contenido del acto controlado y no solamente en la simple constatación de las normas que en él se invoquen para su expedición, de manera tal que se privilegie el estudio del contenido de su motivación -en lo fáctico y en lo jurídico- y de la decisión administrativa que adopta.

Esta perspectiva interpretativa sustancial o material, trasciende y supera la visión formal, exegética o literal, según la cual, para establecer si un acto administrativo

<sup>35</sup> Por la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.

<sup>36</sup> Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica



desarrolla un Decreto Legislativo, sólo es necesario verificar que en sus considerandos se les cite o invoque de manera expresa. No se desconoce la utilidad práctica y necesaria del criterio formal, para este estudio inicial, pero en algunas ocasiones dicho esquema metodológico no es suficiente ni definitivo para establecer la procedencia del medio de control inmediato de legalidad, restándole efectividad a ese mecanismo excepcional de escrutinio judicial al actuar de la administración y en consecuencia, es necesario revisar integralmente el acto, para efectos de determinar si cumple este requisito.

Lo anterior, por cuanto lo significativo, a la hora de establecer si un acto administrativo desarrolla un Decreto Legislativo -cuando se está estudiando la procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad- es consultar si las motivaciones, si las consideraciones, si la propia decisión administrativa, se relaciona de manera directa e íntima con las materias que constituyen la causa de la declaratoria del Estado de Excepción, y por supuesto, con las temáticas reguladas en los Decretos Legislativos.

Al determinar si se cumple con este tercer y último presupuesto o requisito de procedencia del control inmediato de legalidad, el Despacho revisó los considerandos de la Resolución 0677 del 24 de abril de 2020<sup>37</sup>, expedida por el Ministro de salud y Protección Social y encontró que este acto administrativo materialmente desarrolló al menos uno de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria o el establecimiento del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, a través de los Decretos Legislativos 417 del 17 de marzo de 2020<sup>38</sup>.

En efecto, la lectura detallada del acápite considerativo de la Resolución 0677 del 24 de abril de 2020<sup>39</sup>, expedida por el Ministro de salud y Protección Social invocó el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020.<sup>40</sup>

En específico, la Resolución 0677 del 24 de abril de 2020<sup>41</sup> se refirió al artículo 1 del Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020<sup>42</sup>, «**Artículo 1. Protocolos de bioseguridad.** Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad 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», a través del cual el Ministro de Salud y Protección social recibió plenas facultades para la expedición de protocolos de bioseguridad.

De este modo, se cumple con el tercer requisito de procedencia del medio de control inmediato de legalidad, referido a que el escrutinio judicial se desarrolle

<sup>37</sup> Por la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.

<sup>38</sup> Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

<sup>39</sup> Por la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.

<sup>40</sup> Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

<sup>41</sup> Por la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.

<sup>42</sup> Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica



respecto de actos de contenido general, dictados en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción, por lo que entonces, se ordenará avocar el conocimiento de la Resolución 000677 del 24 de abril de 2020<sup>43</sup>, expedida por el Ministro de salud y Protección Social, para su control inmediato de legalidad.

Adicionalmente, se ordenarán las notificaciones y publicaciones de rigor, tanto por aviso fijado en Secretaría -en aplicación del artículo 185 del CPACA-, como a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, según lo autoriza el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011. Del mismo modo, se ordenará informar de la existencia de este trámite judicial al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en cumplimiento del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

Y finalmente, con fundamento en lo establecido en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, se invitará a los entes universitarios del país, entre ellos, las universidades Nacional de Colombia, de los Andes, Externado, del Rosario, Javeriana, Libre, Santo Tomás, de Cartagena y Sergio Arboleda, para que, si a bien lo tienen, se pronuncien sobre la legalidad de la Resolución 000677 del 24 de abril de 2020<sup>44</sup>, expedida por el Ministro de salud y Protección Social.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

## RESUELVE

**PRIMERO.- AVOCAR CONOCIMIENTO**, en única instancia, de la Resolución 0677 de 24 de abril de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social<sup>45</sup>, «*Por la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte*»; a efectos de adelantar el control inmediato de legalidad.

**SEGUNDO.- NOTIFICAR** este auto personalmente al señor Ministro de Salud y Protección Social, o a quien haga sus veces, a través del buzón de correo electrónico,<sup>46</sup> atendiendo los medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado.

**TERCERO.- CORRER** traslado por el término de 10 días al Ministro de Salud y Protección Social, plazo que comenzará a correr a partir de la fijación en lista de que trata el artículo 185.2 del CPACA,<sup>47</sup> y dentro del cual, la referida entidad podrá pronunciarse sobre la legalidad de la Resolución 0677 de 24 de abril de 2020<sup>48</sup>.

**CUARTO.- SEÑALAR** al Ministro de Salud y Protección Social, que al momento de pronunciarse sobre la legalidad de la Resolución 0677 de 24 de abril de 2020,

<sup>43</sup> Por la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.

<sup>44</sup> Ibídem.

<sup>45</sup> Doctor Fernando Ruiz Gómez.

<sup>46</sup> De acuerdo con lo señalado en el artículo 197 del CPACA, según el cual «...se entenderán como personales las notificaciones surtidas a través del buzón de correo electrónico».

<sup>47</sup> El numeral 2o del artículo 185 del CPACA, señala que «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».

<sup>48</sup> Por la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.



deben suministrar una versión digital de dicho acto administrativo y sus antecedentes, en formatos PDF y Word; así como todas las pruebas que tengan en su poder y pretenda hacer valer en el proceso, especialmente los antecedentes administrativos de la referida orden, so pena de las sanciones a que hubiere lugar.<sup>49</sup>

**QUINTO.- ORDENAR** al Ministro de Salud y Protección Social, o a quien esta delegue para tales efectos, que a través de la página web oficial de dicha entidad, se publique este proveído, a fin de que todos los interesados tengan conocimiento de la iniciación de la presente causa judicial.

**SEXTO.- NOTIFICAR** este auto personalmente al señor Representante Legal, o quien haga sus veces, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través del buzón de correo electrónico,<sup>50</sup> atendiendo los medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado.

**SÉPTIMO.- NOTIFICAR** este auto personalmente al Ministerio Público, a través del buzón de correo electrónico,<sup>51</sup> atendiendo los medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado.

**OCTAVO.** - Para informar a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso, el Secretario General del Consejo de Estado deberá fijar un aviso en la página web de esta Corporación, por el término de 10 días, conforme lo establecen los artículos 185 y 186 del CPACA; plazo durante el cual cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Resolución 0677 del 24 de abril de 2020.

**NOVENO.- INVITAR** a los entes universitarios del país, entre ellos, las universidades Nacional, de los Andes, Externado, del Rosario, Javeriana, Libre, Santo Tomás, de Cartagena y Sergio Arboleda, para que si a bien lo tienen, en el término de 10 días, se pronuncien sobre la legalidad de la Resolución 000677 del 24 de abril de 2020 expedida por el Ministro de Salud y Protección Social. Para tales efectos, el Secretario General del Consejo de Estado les enviará a las universidades señaladas, a través de los correos institucionales que aparecen en sus páginas web, copia de este proveído.

**DÉCIMO.-** Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás, con ocasión del presente trámite judicial, se reciben en los siguientes correos electrónicos: «secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co» y «notifsibarra@consejoestado.ramajudicial.gov.co».

**UNDÉCIMO.-** Cópíese, notifíquese y cúmplase.

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**  
Consejera de Estado

<sup>49</sup> Según el parágrafo 1º del artículo 175 del CPACA, «La inobservancia de estos deberes constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto».

<sup>50</sup> De acuerdo con lo señalado en el artículo 197 del CPACA, según el cual «...se entenderán como personales las notificaciones surtidas a través del buzón de correo electrónico».

<sup>51</sup> Ibídem.