



**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., trece (13) de octubre de dos mil veinte (2020)

Expediente: 11001-03-15-000-2020-02060-00
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Norma que se revisa: Resolución 677 del 24 de abril de 2020, expedida por el Ministro de Salud y Protección Social «*por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte*».
Decisión: Declarar ajustada a derecho la norma analizada.

1. El Consejo de Estado, a través de su Sala Especial de Decisión Nro. 10 procede a emitir sentencia en la presente causa judicial¹.

I. ANTECEDENTES

2. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud -OMS, calificó el coronavirus COVID-19 como una pandemia debido a su velocidad de propagación en más de 114 países, y recomendó a sus miembros adoptar medidas preventivas para detener la transmisión del virus. En virtud de dicha circunstancia, el Ministro de Salud y Protección Social, en ejercicio de sus atribuciones contenidas en los artículos 2 del Decreto Ley 4107 de 2011², 69 de la Ley 1753 de 2015³ y 2.8.8.1.4.3 del Decreto Reglamentario 780 de 2016⁴, expidió la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, mediante la cual declaró «*la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020*», modificada por la Resolución 407 de 13 de marzo de 2020⁵.

3. Con el fin de controlar la situación repentina e inesperada generada por transmisión del COVID-19 en Colombia⁶, que afecta de manera grave el orden económico y social, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto Declarativo 417 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual 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, en los términos del artículo 215 de la Constitución, y señaló que, por medio de Decretos Legislativos adoptaría las medidas con fuerza material de ley,

¹Expediente remitido para fallo mediante informe de la Secretaría General del Consejo de Estado de 29 de julio de 2020.

² 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.

³ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

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

⁵ Por la cual se modifican los numerales 2.4 y 2.6 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020, por la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.

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

dirigidas a fortalecer las acciones para 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 COVID-19⁷. Entre las motivaciones del Gobierno Nacional para declarar el Estado de Excepción, están las siguientes:

«Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento». (Subrayas fuera de texto)

4. Por otra parte, el Gobierno Nacional en ejercicio de sus facultades ordinarias expidió el Decreto 457 de 22 de marzo 2020 «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» mediante el cual, ordenó el asilamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del territorio nacional a partir del 25 de marzo de 2020 a las cero horas (00:00 am) hasta el 13 de abril del mismo año a las cero horas (00:00 am). Dicha disposición permitió la circulación de personas en casos excepcionales, y para la realización de actividades necesarias dirigidas a asegurar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia, en ese sentido, ordenó garantizar el servicio de transporte para tal efecto. Además, el artículo 4 de dicha norma señaló:

*«**Artículo 4. Movilidad.** Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo anterior.*

Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga de importaciones y exportaciones.»

5. El 8 de abril de 2020⁸, el Gobierno Nacional prorrogó la vigencia de la orden de aislamiento preventivo obligatorio hasta las cero horas (00:00) del 27 de abril del citado año. Esta medida ha sido extendida hasta el 30 de agosto de 2020, con ampliación progresiva de las excepciones a la restricción de circulación, por medio de los Decretos Ordinarios 593 de 24 de abril de 2020⁹, 636 de 6 de mayo de 2020¹⁰, 749 de 28 de mayo de 2020¹¹, 878 de 25 de junio de 2020¹², 990 de 9 de julio de 2020¹³ y 1076 de 28 de julio de 2020¹⁴.

⁷ Se destaca que, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, por el cual amplió el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por 30 días, debido a la necesidad de proferir medidas legislativas extraordinarias dirigidas a conjurar los efectos de la crisis y mitigar sus efectos negativos en la economía, mediante la protección de los empleos, las empresas y garantizar la prestación de distintos servicios en todo el territorio nacional.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

6. El 9 de abril de 2020, los ministros de «Salud y Protección Social», «de Trabajo» y «de Transporte» suscribieron la Circular Externa Conjunta 004, a través de la cual impartieron recomendaciones preventivas y de mitigación para contener la transmisión del COVID-19 dirigidas a «conductores y operadores de la cadena logística de transporte de carga terrestre y fluvial; empresas y conductores de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, especial, individual, masivo, colectivo, mixto, transporte por cable; terminales de transporte terrestre; transporte férreo; entes gestores y concesionarios de los sistemas de transporte masivo».

7. Ahora bien, debido a que la legislación ordinaria vigente no consagraba facultades al Ministerio de Salud y Protección Social para expedir normas técnicas y científicas sobre bioseguridad de carácter vinculante para sectores distintos al de la salud, el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, expidió el Decreto Legislativo 539 de 13 de abril de 2020, a través del cual, otorgó a la citada cartera ministerial, la competencia para determinar y expedir los protocolos sobre bioseguridad requeridos para mitigar, controlar, evitar la propagación, y realizar el adecuado manejo de la pandemia COVID-19 en todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública. La mencionada normativa fue fundamentada entre otras, en las siguientes razones:

«Que la evidencia muestra que la propagación del Coronavirus COVID-19 continúa, a pesar de los esfuerzos estatales y de la sociedad, y dado que en ausencia de medidas farmacológicas como la vacuna y los medicamentos antivirales, los cuales no se encuentran disponibles para este evento toda vez que previamente deberán surtir estrictos protocolos de eficiencia y seguridad antes de poder utilizadas masivamente, son las medidas no farmacológicas las que tienen mayor costo-efectividad. Esas medidas incluyen la higiene respiratoria, el distanciamiento social, el autoaislamiento voluntario y la cuarentena, medidas que en concepto del Ministerio de Salud y Protección Social se deben mantener hasta tanto la evaluación del riesgo indique que la situación permite retornar de manera paulatina y con seguimiento de las autoridades, a la cotidianeidad.»

8. La referida disposición de naturaleza extraordinaria adoptó las medidas que a continuación se referencian:

*«**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.*

***Artículo 2.** Obligaciones de las autoridades territoriales en materia 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, los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social, en virtud de la facultad otorgada en el artículo anterior.*

¹² Por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 749 de 28 de mayo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”, modificado por el Decreto 847 de 14 de junio de 2020”.

¹³ Por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 749 de 28 de mayo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”, modificado por el Decreto 847 de 14 de junio de 2020”.

¹⁴ 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.

*La secretaría municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, vigilará el cumplimiento del mismo.
(...)»*

9. En desarrollo del Decreto Legislativo 539 de 2020 antes mencionado, el Ministro de Salud y Protección Social profirió la Resolución 666 de 24 de abril de 2020 «*Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.*», a través de la cual, adoptó el protocolo general de bioseguridad aplicable a todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, empleadores y trabajadores del sector público y privado, aprendices, cooperados de cooperativas o precooperativas de trabajo asociado, afiliados partícipes, contratantes públicos y privados, contratistas vinculados mediante contrato de prestación de servicios de los diferentes sectores económicos, administradoras de riesgos laborales -ARL- y entidades gubernamentales que requieran desarrollar sus actividades durante el periodo de emergencia sanitaria, a efectos de minimizar los factores de transmisión del COVID-19.

10. En virtud de las particularidades propias de las diferentes actividades del sector transporte, el Ministro de Salud y Protección Social adoptó un protocolo de bioseguridad específico para el ejercicio de dichas actividades en el marco de las medidas sanitarias ordenadas para la prevención y contención del COVID-19, a través de la Resolución 677 de 24 de abril de 2020¹⁵, cuyo contenido es complementario al protocolo general establecido en la Resolución 666 de 24 de abril de 2020¹⁶. La citada norma fue remitida al Consejo de Estado para el ejercicio del correspondiente control inmediato de legalidad.

11. Debido a que los efectos generados por el COVID-19 desde el punto de vista de salud pública y en el aspecto económico resultaron ser más gravosos de lo que inicialmente podía preverse, las medidas extraordinarias adoptadas en virtud del Decreto Declarativo 417 de 17 de marzo de 2020¹⁷ resultaron insuficientes, en consecuencia, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto 637 de 6 de mayo de 2020¹⁸, por el cual extendió el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el término de 30 días calendario, con el fin de tomar medidas extraordinarias adicionales, necesarias para conjurar la crisis ocasionada por la pandemia mencionada.

12. Por otra parte, la Corte Constitucional, a través de sentencia C-145 de 20 de mayo de 2020, declaró exequible el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, al considerar que la magnitud de la calamidad pública y sanitaria, sus efectos económicos y sociales, así como el efecto negativo en la protección efectiva de los derechos constitucionales, revelan la necesidad de usar las potestades constitucionales extraordinarias, las cuales fueron ejercidas por el Presidente de la

¹⁵ Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.

¹⁶ Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

¹⁷ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo en territorio nacional.

¹⁸ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo en territorio nacional.

República dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución, sin incurrir en valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto¹⁹.

13. La Corte Constitucional mediante sentencia C-205 del 25 de junio de 2020²⁰ declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 539 de 13 de abril de 2020²¹, al estimar que se ajusta a los requisitos formales definidos en la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994²² y la jurisprudencia constitucional, pues (i) fue suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros del gabinete; (ii) fue expedido durante la vigencia y en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional; y, (iii) expuso las razones que justifican la adopción de las medidas que contiene. Advirtió que, la medida de unificación de competencia para proferir protocolos de bioseguridad por parte del ministerio de Salud y Protección Social, pretende conjurar la grave situación de anormalidad generada por el COVID-19, ya que, la expedición de estos instructivos resulta necesaria para controlar el contagio del virus y disminuir los riesgos a los que se expone la población ante la reactivación de los distintos sectores de la economía.

14. Mediante proveído de 8 de julio de 2020²³, la Consejera de Estado Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez avocó el conocimiento de la Resolución 677 de 24 de abril de 2020²⁴, con el fin de tramitar su correspondiente control inmediato de legalidad²⁵.

15. El Decreto 637 de 6 de mayo de 2020²⁶, fue igualmente declarado ajustado al ordenamiento jurídico por parte de la Corte Constitucional mediante la sentencia C-307 de 12 de agosto de 2020²⁷, al estimar que, los hechos que dieron lugar a la declaratoria del primer Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica no solo se han mantenido, sino que se han agravado, razón por la cual, superan la situación existente al declararse el primer estado de emergencia, por tanto, la valoración realizada por el Gobierno Nacional no es arbitraria ni obedece a un error manifiesto de apreciación. Así, es necesario adoptar nuevas medidas para hacer frente a los efectos no previsibles generados por la crisis debido a que los medios ordinarios no resultan idóneos. Además, la norma analizada no desconoce las prohibiciones constitucionales, no suspende derechos humanos y libertades fundamentales y se ajusta a los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación.

16. La emergencia sanitaria inicialmente decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social hasta el 30 de mayo de 2020 - *a través de la Resolución 385 de 12*

¹⁹ Corte Constitucional, Boletín N°. 63 de 20 de mayo de 2020. La ratio de la sentencia C-145 de mayo de 2020 fue publicada en la página web de dicha Corporación, sin que a la fecha haya sido publicado el fallo correspondiente

²⁰ Magistrado Ponente Dr. José Fernando Reyes Cuartas.

²¹ 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.

²² Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

²³ Asignado al Despacho de la Consejera de Estado Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez por reparto de la Secretaría General de esta Corporación efectuado el 21 de mayo de 2020.

²⁴ Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.

²⁵ Según lo establecido en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-.

²⁶ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo en territorio nacional.

²⁷ Corte Constitucional, sentencia C-307 de 12 de agosto de 2020, Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

de marzo de 2020 -, fue prorrogada hasta el 30 de noviembre de 2020, por orden de la Resolución 1462 de 25 de agosto de 2020²⁸, expedida por el referido Ministerio.

17. El Consejo de Estado, mediante sentencia de 25 de agosto de 2020 declaró ajustada a derecho la Resolución 666 de 24 de abril de 2020, expedida por el Ministro de Salud para adoptar el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el manejo adecuado de la pandemia del COVID-19²⁹.

II. TEXTO DEL ACTO OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

18. El tenor literal de la Resolución 677 del 24 de abril de 2020³⁰, dispone lo siguiente:

«(...) **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**

RESOLUCIÓN NÚMERO 000677 DEL 24 DE ABRIL DE 2020

Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

En ejercicio de sus facultades legales, en especial, de las conferidas en el Decreto Legislativo 539 de 2020 y,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 2 de la Constitución Política prevé que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales y de los particulares.

Que la Ley 1751 de 2015, en su artículo 5, establece que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, y en su artículo 10, señala como deberes de las personas frente al derecho fundamental a la salud, lo de “propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad” y “actuar de manera solidaria ante situaciones que pongan en peligro la vida y la salud de las personas”.

Que el 11 de marzo de 2020, la OMS declaró que el brote de Coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación e instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que, con base en la declaratoria de pandemia, mediante Resolución 385 el Ministerio de Salud y Protección Social decretó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, con el fin de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

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

²⁸ Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la Covid-19, se modifican las Resoluciones 385 y 844 de 2020 y se dictan otras disposiciones.

²⁹ Consejo de Estado, Sala Doce Especial de Decisión, Consejero de Estado Dr. Ramiro Pazos Guerrero. Expediente 11001-03-15-000-2020-01901-00.

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

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 respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que la evidencia muestra que la propagación del Coronavirus COVID-19 continúa, a pesar de los esfuerzos estatales y de la sociedad, y en consecuencia, al no existir medidas farmacológicas como la vacuna y los medicamentos antivirales, son las medidas no farmacológicas las que tienen mayor costo/efectividad. Esas medidas incluyen la higiene respiratoria, el distanciamiento social, el autoaislamiento voluntario y la cuarentena, medidas que se deben mantener.

Que por medio de los Decretos 457 del 22 de marzo y 593 del 24 de abril, todos 2020, el Gobierno nacional impartió instrucciones, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia, para el mantenimiento del orden público y, dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y de servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del territorio nacional pero permitió el derecho de libre circulación de las personas que allí se indican.

Que el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020, estableció que durante el término de la emergencia sanitaria este Ministerio será el competente para expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectoriales que se encuentren autorizadas, a fin de mitigar, controlar y evitar la propagación de la pandemia y realizar su adecuado manejo.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, expidió la Resolución No. 666 del 24 de abril de 2020, “por medio de la cual se adoptó el protocolo general de bioseguridad para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública y su correspondiente anexo técnico”.

Que el artículo 3 del Decreto 593 de 2020 disponen que se permite el derecho de circulación de las personas que realicen las actividades allí previstas, y en consecuencia el componente de transporte en cada una de ellas.

Que analizadas las condiciones particulares que rodean las diferentes actividades del sector transporte, de acuerdo a la información suministrada por el Ministerio de Transporte, se elaboró el protocolo de bioseguridad especial que debe ser aplicado en este sector por parte de los operadores y conductores de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros; terminales de transporte terrestre; transporte férreo; 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.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Artículo 1. Objeto. *Adoptar el protocolo de bioseguridad para la prevención de la transmisión del COVID-19 en el sector 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 secretaria 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 de 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.

Artículo 3. Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los 24 ABR 2020

FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social

ANEXO TÉCNICO

1. OBJETIVO

Orientar, en el marco de la pandemia por el coronavirus COVID-19, las medidas generales de bioseguridad que debe adoptar el sector transporte con el fin de disminuir el riesgo de transmisión del virus de humano a humano, durante el desarrollo de todas sus actividades.

2. MEDIDAS GENERALES DE BIOSEGURIDAD

Las medidas generales de bioseguridad son las indicadas en la Resolución 666 de 2020, "Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19"

3. ACCIONES ADICIONALES PARA LA MITIGACIÓN DE LA TRANSMISIÓN DEL COVID-19 DESDE EL SECTOR TRANSPORTE

En adición a las medidas previstas en el anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, y a aquellas establecidas en la Circular Conjunta 001 del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ministerio de Transporte, en el sector transporte se tendrán en cuenta y aplicarán también las siguientes:

3.1. 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 DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS; TERMINALES DE TRANSPORTE TERRESTRE; TRANSPORTE FÉRREO; ENTRES GESTORES Y CONCESIONARIOS DE LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE MASIVO EN LOS VEHÍCULOS Y EQUIPOS DE TODAS LAS MODALIDADES DE TRANSPORTE

a. Limpiar y desinfectar los sitios en los cuales los usuarios, trabajadores y demás personas pueden o han entrado en contacto directo con los medios de

transporte público, tales como taquillas, sillas, ventanas, pasamanos, entre otros. Cuando se apliquen desinfectantes de uso común se deben seguir las recomendaciones de las fichas de seguridad del producto.

b. Implementar medidas para regular el acceso de pasajeros a los portales, taquillas y vehículos y organizar filas con distancia entre personas de mínimo dos metros.

c. Evitar las aglomeraciones en terminales de transporte terrestre de pasajeros, portales, paraderos e instalaciones. Los entes gestores y/o concesionarios de los sistemas de transporte masivo deberán coordinar la implementación del protocolo de bioseguridad con las autoridades locales competentes.

d. Velar porque durante el trayecto (al interior del vehículo) existe una distancia entre cada usuario de por lo menos un metro.

e. Velar por el uso obligatorio de tapabocas convencionales por parte de los usuarios del sector transporte, según lo previsto en el numeral 3.3.1. 3.3.2. y 3.3.3. del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020.

f. Mantener ventilado el vehículo o equipo, en la medida de lo posible.

g. Planificar las rutas. Para aquellos recorridos de larga distancia, se deberá identificar los lugares en los cuales se podrían realizar paradas (por ejemplo: para surtir combustibles, descansar, comer, pernoctar o hacer uso de baños) y asegurarse, previamente, de que disponen de los servicios necesarios.

h. Velar por que los colaboradores y trabajadores cumplan estrictamente las normas de tránsito.

3.2. MEDIDAS A IMPLEMENTAR POR PARTE DE LOS CONDUCTORES DE TODO TIPO DE EQUIPOS DE TRANSPORTE

Los conductores de todo tipo de transporte antes, durante y después de iniciar la operación debe realizar los siguientes procedimientos, además de los recomendados para cada servicio:

ACTIVIDAD	PROCEDIMIENTO
Inicio de operación	<p>Abrir las puertas del vehículo y permitir que se ventile durante un par de minutos antes de iniciar cada servicio.</p> <p>Retirar de los vehículos elementos susceptibles de contaminación como alfombras, tapetes, forros de sillas acolchados, bayetillas o toallas de tela de uso permanente, protectores de cabrillas o volantes, barra de cambios o consolas acolchadas de tela o textiles con fibras de difícil lavado, entre otros que puedan albergar material particulado.</p> <p>Asear el vehículo con agua y jabón y desinfectar con regularidad las superficies y partes de la cabina de la siguiente manera: iniciar la limpieza mediante la remoción de polvo y suciedad con un paño limpio y húmedo. Continuar aplicando desinfectantes en el tablero, botones, palanca de cambios, manubrio, espejos retrovisores, pasamanos, hebillas de cinturones de seguridad, radio, manijas de puertas y todas las</p>

	<p><i>superficies con las que se tiene contacto en la cabina o el vehículo. Con una toalla desechable limpiar todas estas superficies, hacer esta actividad con guantes, los cuales pueden ser de caucho o normales para actividades de aseo, atendiendo lo previsto en el numeral 3 del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, respecto de las medidas de bioseguridad, en lo que corresponda.</i></p>
Ante un retén de Policía o autoridad de tránsito	<p><i>Ante el requerimiento por parte de las autoridades en la vía, deberá entregar los documentos solicitados y mantener una distancia mínima de dos metros. Una vez le regresen los documentos, deberá realizar el lavado de manos con agua y jabón y, de no ser posible, efectuar la desinfección con alcohol glicerinado, gel antibacterial o toallas desinfectantes.</i></p> <p><i>Al utilizar tapabocas, tener en cuenta que la autoridad puede solicitarle el retiro de éste para hacer reconocimiento facial.</i></p>
Alimentación	<p><i>Durante las comidas evitar al máximo el contacto cercano con personas.</i></p> <p><i>Se recomienda llevar sus propias provisiones de alimentos (menús balanceados y agua), si es necesario detenerse en un restaurante, hacerlo en uno autorizado para prestar este servicio, y lavarse las manos o desinfectarlas con alcohol glicerinado o gel antibacterial después de manipular el dinero.</i></p>
Tanqueo de combustible	<p><i>Evitar el contacto con otras personas (mínimo dos metros de distancia). Una vez terminado el proceso, lavarse las manos o desinfectarlas con alcohol glicerinado o gel antibacterial después de pagar. Procure realizar el pago por medios electrónicos o con el monto exacto de la compra de conformidad con lo previsto en el numeral 4.1.7. del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020 relacionado con la interacción con terceros.</i></p>
Pago de peajes (Cuando aplique)	<p><i>Puede mantener puestos los guantes de trabajo (nitrilo o vinilo látex) durante la conducción, pero si no los tiene puestos, al efectuar el pago de peaje y recibir el cambio y el comprobante de pago, debe lavarse las manos después de pagar o desinfectarlas con agua y jabón o alcohol glicerinado mínimo al 60% o gel antibacterial. Procure realizar el pago con el monto</i></p>

	<i>exacto de la compra de conformidad con lo previsto en el numeral 4.1.7. del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, relacionado con la interacción de terceros.</i>
Culminación del recorrido	<p><i>Asear el vehículo con agua y jabón, desinfectar todas las partes con las cuales las personas han tenido contacto y atender las medidas de bioseguridad previstas en el numeral 3 del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, particularmente el numeral 3.4. de limpieza y desinfección.</i></p> <p><i>Si se utilizan guantes desechables o de trabajo para manipular dinero, documentos, sobres, mercancías, entre otros, se debe aplicar las medidas de higiene de manos antes y después del uso de los guantes. Los guantes desechables, deben disponerse en bolsa para residuos ordinarios y los guantes de trabajo deben ser lavados y desinfectados después de su uso. EL USO DE GUANTES DESECHABLES O DE TRABAJO NO REEMPLAZA EL LAVADO FRECUENTE DE MANOS.</i></p>
Al llegar a casa o al hotel	<i>Seguir los lineamientos previstos en los numerales 4.1.6. relacionado con Herramientas de trabajo y elementos de dotación y 4.5 Recomendaciones en la vivienda, del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020.</i>

Si se traslada más de una persona en la cabina o vehículo, se debe utilizar el tapabocas de tiempo completo, y mantener una distancia de por lo menos un metro. En caso de viajar individualmente, el tapabocas se debe utilizar cuando se interactúa con otros.

3.3. MEDIDAS A IMPLEMENTAR POR PARTE DE LOS CONDUCTORES DE EQUIPOS DE CARGA.

Además de las medidas previstas en el anexo técnico de la Resolución 666 de 2020 en lo que corresponda y las previstas en los numerales anteriores, los conductores de los equipos de carga deberán evitar recoger personas en la carretera y seguir las siguientes recomendaciones:

ACTIVIDAD	PROCEDIMIENTO
Proceso de cargue	<p><i>Evitar el contacto cercano (mínimo 2 metros) con otras personas.</i></p> <p><i>Mantener el tapabocas y los guantes de trabajo puestos y permanecer con estos durante todo el proceso de cargue.</i></p> <p><i>Introducir en una bolsa plástica transparente los documentos de la</i></p>

	<p><i>mercancía a transportar.</i></p> <p><i>Retirarse los guantes de trabajo al salir del lugar de cargue, desinfectarlos y realizar el lavado de manos, de acuerdo con las medidas de bioseguridad previstas en el numeral 3 del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, en lo que corresponda.</i></p>
<i>Durante el viaje</i>	<p><i>Informar al personal de la empresa de transporte si durante la jornada de trabajo, presenta síntomas asociados al coronavirus COVID-19, de acuerdo con lo previsto en el numeral 6 “Pasos a seguir en caso de presentar una persona con síntomas compatibles con COVID-19” del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, y seguir las indicaciones. La empresa de transporte adelantará las gestiones necesarias para la continuidad en la prestación del servicio de ser preciso.</i></p> <p><i>Realizar la higiene de manos antes y después del uso de los elementos de protección social, según las medidas de bioseguridad previstas en el numeral 3 del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, en lo que corresponda.</i></p>
<i>Paso por básculas</i>	<p><i>Mantener puestos los guantes de trabajo durante la conducción, de no ser posible, recibido el tiquete de báscula (cuando aplique), lavarse las manos o usar alcohol glicerinado o gel antibacterial.</i></p>
<i>Pernoctar en hotel</i>	<p><i>Evitar el contacto cercano con otras personas durante el proceso de registro y hasta el momento de llegar a la habitación y cuando se retire del hotel.</i></p> <p><i>Verificar las condiciones de aseo de la habitación. Retirar el overol o la ropa de trabajo antes de ingresar a la habitación. Seguir los lineamientos previstos en el numeral 4.5. Recomendaciones en la vivienda del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020.</i></p>
<i>Entrega de la carga</i>	<p><i>Evitar el contacto cercano con otras personas y usar guantes de trabajo al llegar al lugar de descargue. Mantener el tapabocas y los guantes de trabajo puestos y permanecer con estos durante el proceso de entrega de la carga.</i></p> <p><i>Entregar los documentos de la carga</i></p>

	<p><i>en bolsas y guardar los cumplidos en la bolsa nuevamente.</i></p> <p><i>Desinfectar los guantes después de su uso y lavarse las manos después de entregar o recibir documentos y antes de ingresar nuevamente al equipo, según las medidas de bioseguridad previstas en el numeral 3 del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, en lo que corresponda.</i></p>
Enturnamiento en puertos	<p><i>Realizar el proceso según cada puerto, usar guantes de trabajo y tapabocas al llegar al lugar de enturnamiento.</i></p> <p><i>Mantener una distancia mínima de dos metros con otras personas, siempre que esté fuera de la cabina.</i></p> <p><i>Desinfectar los guantes después de su uso y lavarse las manos después de entregar o recibir documentos y antes de ingresar nuevamente al vehículo, según las medidas de bioseguridad previstas en el numeral 3 del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020.</i></p>
Al llegar a casa	<p><i>Seguir los lineamientos previstos en los numerales 4.1.6. relacionado con Herramientas de trabajo y elementos de dotación y 4.5. Recomendaciones en la vivienda, del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020.</i></p>

Estas instrucciones aplicarán para el transporte férreo de carga, siempre que sean propias para este modo de transporte.

3.3.1. Medidas a implementar por parte de los actores de la cadena logística de carga:

- a.** *En los lugares de cargue y descargue, se debe habilitar sitios de espera con baños en buen estado, con suministro permanente de agua, con jabón líquido y toallas desechables.*
- b.** *Los generadores de carga y receptores de ésta deben realizar sus labores ágilmente para evitar la aglomeración de personas en pequeños sitios de espera.*

3.4. MEDIDAS A IMPLEMENTAR POR PARTE DE 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

Los conductores de transporte público de pasajeros individual tipo taxi, especial, colectivo, mixto, por carretera municipal, transporte férreo de pasajeros y transporte de pasajeros por cable, además de atender las medidas previstas en el anexo técnico de la Resolución 666 de 2020 en lo que corresponda y las señaladas en los numerales 3.1 y 3.2 de este protocolo, deberán:

ACTIVIDAD	PROCEDIMIENTO
Proceso recogida de pasajeros	<p>Asegurarse que la entrada del conductor no se comparta con la entrada de los pasajeros. El abordaje de la puerta trasera puede reemplazar temporalmente el acceso por la puerta delantera del vehículo, para proteger a los conductores que no tienen cabinas separadas.</p> <p>Evitar el contacto cercano con otras personas, y mantener el tapabocas y los guantes de trabajo puestos. Al recibir pagos del servicio de transporte en efectivo, introducirlos en una bolsa plástica transparente. Lavarse las manos o desinfectarlas con alcohol glicerinado o gel antibacterial después de manejar dinero en efectivo.</p>
Durante el viaje	<p>Avisar a la empresa de transporte, si durante el recorrido algún usuario presenta síntomas asociados al COVID-19. Solicitar al usuario que informe a la secretaria de salud municipal, que se ponga en contacto con su EPS y se aíle a una distancia de por lo menos dos metros de los demás usuarios y del conductor.</p> <p>Informar a la empresa de transporte y a la secretaria de salud municipal, si durante la jornada de trabajo presenta sintomatología asociada al COVID-19, según lo señalado en el numeral 6° “Pasos a seguir en caso de presentar una persona con síntomas compatibles con COVID-19” del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, y suspender la actividad de transporte. La empresa de transporte adelantará las gestiones necesarias para la continuidad en la prestación del servicio, de ser preciso.</p> <p>Retirar los guantes de trabajo y desinfectarlos al terminar el servicio y realizar la higiene de manos antes y después del uso de los elementos de protección personal de acuerdo con las medidas de bioseguridad previstas en el numeral 3 del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, en lo que corresponda.</p>
Después de cada viaje o mínimo 3 veces al día	<p>Realizar limpieza y desinfección del tablero, botones, palanca de cambios, manubrio, pasamanos, puertas, ventanas, sillas y todas las superficies con las que tiene contacto el conductor y los pasajeros, atendiendo</p>

	<p>las medidas de bioseguridad previstas en el numeral 3 del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, en lo que corresponda.</p> <p>Retirar los guantes de trabajo al terminar el servicio, desinfectarlos y realizar el lavado de manos.</p>
Al llegar a casa	<p>Seguir los lineamientos previstos en los numerales 4.1.6 relacionado con Herramientas de trabajo y elementos de dotación y 4.5. Recomendaciones en la vivienda, del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020.</p>

Para el transporte férreo de pasajeros y de cable, aplicarán las instrucciones anteriores, siempre que sean propias para estos modos de transporte.

3.5. MEDIDAS A IMPLEMENTAR POR PARTE DE TRABAJADORES, CONTRATISTAS, COLABORADORES, CONDUCTORES Y CONTROLES DE TRANSPORTE PÚBLICO MASIVO.

Los trabajadores, contratistas, colaboradores, conductores y controles de transporte público masivo además de atender las medidas previstas en el anexo técnico de la Resolución 666 de 2020 en lo que corresponda y las de los numerales 3.1. y 3.2 del presente protocolo, deberán:

ACTIVIDAD	PROCEDIMIENTO
Inicio de la operación	<p>Asegurar que la entrada del conductor no se comparta con la entrada de los pasajeros y que se mantenga una distancia mínima de un metro entre el conductor y los pasajeros durante el trayecto.</p> <p>Asegurar que el lugar de trabajo esté limpio y desinfectado de acuerdo con las medidas de bioseguridad previstas en el numeral 3 del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, en lo que corresponda.</p>
Durante la operación	<p>Evitar el contacto cercano con otras personas y usar el tapabocas de manera permanente. Los guantes de trabajo se usarán de acuerdo con el análisis de riesgo realizado por la empresa, si es necesario su uso permanente aclarar qué tipo de guante se requiere.</p> <p>No consumir alimentos ni bebidas dentro del vehículo.</p> <p>Usar los elementos de protección personal y reportar cualquier novedad o cambio que se requiera.</p> <p>Avisar a la empresa de transporte si durante el recorrido algún usuario presenta o manifiesta síntomas</p>

	<p><i>asociados al COVID-19, quienes avisarán a la secretaría de salud municipal o distrital o la entidad que haga sus veces, del lugar que transita el vehículo. El conductor le solicitará al usuario que se aísle a una distancia de por lo menos dos metros de los demás usuarios y del conductor.</i></p> <p><i>En el caso del trabajador, si durante la jornada de trabajo, presenta sintomatología asociada al COVID-19, informar a la empresa de transporte, según lo previsto en el numeral 6 “Pasos a seguir en caso de presentar una persona con síntomas compatibles con COVID-19” del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, y suspender actividades. La empresa de transporte adelantará las gestiones necesarias para la continuidad en la prestación del servicio, de ser necesario.</i></p> <p><i>Realizar la higiene de manos antes y después del uso de los elementos de protección personal de acuerdo con las medidas de bioseguridad previstas en el numeral 3 del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020 en lo que corresponda.</i></p>
<p>Al finalizar la operación</p>	<p><i>Retirar los elementos de protección personal desechables e introducirlos en una bolsa para residuos ordinarios y realizar el lavado de manos al terminar el servicio.</i></p> <p><i>Si se utilizan guantes desechables o de trabajo para manipular dinero, documentos, sobres, mercancías, entre otros, se debe aplicar las medidas de higiene de manos antes y después del uso de los guantes. Los guantes desechables, deben disponerse en bolsa para residuos ordinarios y los guantes de trabajo debe ser lavados y desinfectados después de su uso.</i></p> <p>EL USO DE GUANTES DESECHABLES O DE TRABAJO NO REEMPLAZA EL LAVADO FRECUENTE DE MANOS.</p> <p><i>Disponer de personal idóneo para realizar las actividades de limpieza y desinfección como tableros, botones, palanca de cambios, manubrio, pasamanos, puertas, ventanas, sillas y todas las superficies con las que tiene contacto el conductor y los pasajeros de acuerdo con las medidas de</i></p>

	<i>bioseguridad previstas en el numeral 3 del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, en lo que corresponda.</i>
Al llegar a casa	<i>Seguir los lineamientos previstos en los numerales 4.1.6. relacionado con Herramientas de trabajo y elementos de dotación y 4.5. Recomendaciones en la vivienda, del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020.</i>

3.6. MEDIDAS A IMPLEMENTAR EN LAS TERMINALES DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PASAJEROS E INFRAESTRUCTURA ASOCIADA A LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE MASIVO

En adición a las medidas previstas en el anexo técnico de la Resolución 666 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, los operadores de las terminales de transporte terrestre de pasajeros y los entes gestores y concesionarios de los sistemas de transporte masivo deberán:

- a. Revisar y actualizar la identificación de peligros, evaluación y valoración de riesgos del terminal de transporte terrestre de pasajeros y la infraestructura asociada a los sistemas de transporte masivo, donde se incluya y analice el factor de riesgo biológico por contagio de coronavirus como también los elementos de protección personal requeridos, y medidas encaminadas a cómo proceder en caso de sospecha de contagio del virus para establecer aislamiento inmediato.*
- b. Controlar el distanciamiento físico, evitando aglomeraciones en las terminales de transporte terrestre de pasajeros e infraestructura asociada a los sistemas de transporte masivo tales como portales, estaciones, paraderos, pasadores, etc. implementado medidas como regular el acceso de pasajeros y organizar filas con suficiente distancia entre personas, coordinando con las autoridades locales el cumplimiento de estas medidas.*
- c. Limpiar y desinfectar frecuentemente las superficies tales como los puntos de venta de pasajes en mostrador, puntos de venta de pasajes automático, verificador de carga de pasajes, torniquetes, pasos, pasillos, y demás mobiliario con el que se tiene contacto frecuente, tales como sillas, puertas, perillas, ventanas, baños, entre otras, atendiendo las medidas de bioseguridad previstas en el numeral 3 del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, en lo que corresponda.*
- d. Mantener ventiladas las estaciones e instalaciones.*
- e. Garantizar medidas de distanciamiento e higiene en toda la infraestructura.*
- f. Garantizar que se disponga de lavamanos con abastecimiento de agua, jabón líquido, toallas de papel desechables y bolsas de plástico o canecas con tapa para disponer los residuos que se generen.*
- g. Disponer de dispensadores de alcohol glicerinado o gel antibacterial en las puertas de ingreso y salida de pasajeros, conductores y personal de apoyo.*
- h. Retirar tapetes, alfombras, elementos porosos, absorbentes y demás elementos que dificulten el correcto proceso de limpieza y desinfección.*

3.7. ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN A IMPLEMENTAR POR PARTE DE LAS TERMINALES DE TRANSPORTE TERRESTRE E INFRAESTRUCTURA ASOCIADA A LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE MASIVO.

En concordancia con el numeral 7 “Plan de comunicaciones” del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, las terminales de transporte terrestre y los entes gestores y concesionarios de los sistemas de transporte masivo informarán permanentemente a los usuarios las medidas para el efecto por parte del Ministerio de Salud y Protección Social; y al tiempo suministrarán información a sus empleados y contratistas de las medidas adoptadas y las herramientas de prevención que pueden utilizar para su protección. La información para difundir deberá ser clara, precisa e inclusiva.

Las estrategias de divulgación de información habrán de incluir.

- a. Sensibilización a través de acciones pedagógicas sobre la importancia de prevenir el coronavirus COVID-19.*
- b. Instalación de piezas gráficas en la infraestructura, sobre prevención del coronavirus COVID-19.*
- c. Recomendaciones según el protocolo de lavado de manos, etiqueta respiratoria y distanciamiento físico.*
- d. Comunicación verbal y escrita a los usuarios sobre los protocolos de limpieza dispuestos en la infraestructura.*
- e. Piezas de información de la limpieza y desinfección de la infraestructura.*
- f. En los sistemas de reproducción de audios y emisión de videos disponibles en la infraestructura difundir mensajes de auto cuidado para concientizar a los usuarios sobre la importancia de prevenir el coronavirus COVID-19.*
- g. Entrega de información a través de los canales de comunicación interna a funcionarios de la infraestructura.*

3.8. MEDIDAS A IMPLEMENTAR POR PARTE DE TRIPULANTES DE SERVICIOS DE TRANSPORTE FLUVIAL DE CARGA.

Los tripulantes de servicio de transporte fluvial de carga, además de atender las medidas previstas en el anexo técnico de la Resolución 666 de 2020 y las de los numerales 3.1. y 3.2. del presente protocolo en lo que sea aplicable, deberán implementar las siguientes medidas:

ACTIVIDAD	PROCEDIMIENTO
	<p><i>Bioseguridad previstas en el numeral 3 del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, en lo que corresponda.</i></p> <p><i>Reportar al capitán a cargo del equipo, los casos de tripulantes a bordo que presenten o manifiesten síntomas relacionados con COVID-19, el cual a su vez contactará de manera inmediata a la autoridad civil más cercana a la embarcación y coordinarán el protocolo y proceso de desembarco del tripulante. Seguir lo previsto en el numeral 6° “Pasos a seguir en caso de presentar una persona con síntomas compatibles con COVID-19” del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, según aplique, y suspender la actividad del tripulante, si no es posible garantizar el aislamiento del tripulante en una cabina o recinto diferenciado se deberá aislar a una distancia de por lo menos dos metros de la demás tripulación y el capitán.</i></p>
Proceso de cargue	<i>Evitar el contacto cercano con otras</i>

	<p>personas, mínimo de dos metros de distancia, utilizar tapabocas y guantes de trabajo y permanecer con estos durante todo el proceso de cargue. Una vez recibidos los documentos de la mercancía a transportar, introducirlos en una bolsa plástica transparente. Una vez salga del lugar de cargue, retirarse los guantes de trabajo y proceder a desinfectarlos y realizar el lavado de manos, de acuerdo con las medidas de bioseguridad previstas en el numeral 3 del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, en lo que corresponda.</p>
<p>Ante un retén de Policía, Patrulla de la Armada Nacional o la DIMAR</p>	<p>Utilizar guantes y tapabocas para atender a la autoridad, una vez se ha detenido, procurando mantener una distancia mínima de dos metros.</p> <p>Tener en cuenta que la autoridad puede solicitarle que se retire el tapabocas para hacer un reconocimiento facial.</p>
<p>Entrega de la carga</p>	<p>Evitar al máximo el contacto cercano con otras personas (mínimo dos metros de distancia), usar tapabocas y guantes de trabajo.</p> <p>Entregar los documentos de carga en la bolsa y guardar los cumplidos en la bolsa nuevamente. Después de entregar o recibir documentos y antes de subir a la embarcación desinfectar los guantes y lavarse las manos, así como desinfectar chalecos salvavidas, de acuerdo con lo previsto en las medidas de bioseguridad previstas en el numeral 3 del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, en lo que corresponda.</p>

3.9. MEDIDAS A IMPLEMENTAR POR PARTE DE OPERADORES DE SERVICIO DE TRANSPORTE FLUVIAL DE PASAJEROS.

Los operadores de servicio de transporte fluvial de pasajeros además de atender las medidas previstas en el anexo técnico de la Resolución 666 de 2020 y las de los numerales 3.1 y 3.2 de este protocolo en lo que sea aplicable, deberán implementar las siguientes medidas:

ACTIVIDAD	PROCEDIMIENTO
<p>Inicio de la jornada diaria</p>	<p>Asear y desinfectar diariamente la embarcación, limpiar y desinfectar chalecos salvavidas, sillas, barandas, timón, brújula, tablero de control, timón, brújula y a todas partes de la embarcación con las que tienen contacto frecuente los pasajeros y la tripulación, de acuerdo con las medidas de bioseguridad previstas en el numeral</p>

	<p><i>3 del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, en lo que corresponda.</i></p>
Proceso recogido de pasajeros	<p><i>Evitar el contacto cercano con otras personas.</i></p> <p><i>Utilizar tapabocas y guantes de trabajo y permanecer con estos durante todo el servicio, recibido el pago (dinero) del servicio, introducirlo en una bolsa plástica transparente. Lavarse las manos o desinfectarlas con alcohol glicerinado o gel antibacterial después de manejar dinero en efectivo.</i></p> <p><i>Una vez termine el servicio, retirarse los guantes de trabajo y proceder a desinfectarlos. Lavarse las manos antes y después de utilizar los guantes, según las medidas de bioseguridad previstas en el numeral 3 del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, en lo que corresponda.</i></p>
Durante el viaje	<p><i>Informar a la empresa de transporte, si durante el viaje algún usuario presenta síntomas asociados al COVID-19. Así mismo, el tripulante deberá solicitar que el usuario informe a la autoridad de salud y se aíse a una distancia de por lo menos dos metros de los demás usuarios y la tripulación.</i></p> <p><i>Informar a la empresa de transporte y a la autoridad de salud del municipio que corresponda, si durante la jornada de trabajo, el tripulante u operario presenta sintomatología asociada al COVID-19, de acuerdo con lo previsto en el numeral 6 "Pasos a seguir en caso de presentar una persona con síntomas compatibles con COVID-19" del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, y suspender la actividad del trabajador para facilitar su protección respiratoria. La empresa de transporte adelantará las gestiones necesarias para la continuidad en la prestación del servicio, de ser necesario. Se deberá mantener una distancia de por lo menos dos metros de los demás usuarios y la tripulación.</i></p> <p><i>Facilitar la desinfección con alcohol glicerinado o gel antibacterial para los tripulantes y pasajeros durante el recorrido.</i></p>
Después de cada viaje	<p><i>Realizar limpieza y desinfección del puesto de mando de las embarcaciones y artefactos navales con los que se presta el servicio de transporte fluvial, tales como tablero de control, timón,</i></p>

	<i>brújula, señalización fluvial, chalecos salvavidas, sillas, barandas y todas las partes de la embarcación con las que tienen contacto frecuente los pasajeros y la tripulación, atendiendo a las medidas de bioseguridad previstas en el numeral 3 del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, en lo que corresponda.</i>
--	--

3.10. VEHÍCULOS Y MOTOCICLETAS PARTICULARES

Los conductores de vehículos de servicio particular y motocicletas deberán atender las medidas descritas en el numeral 3.2. de este protocolo y tener en cuenta, además:

- a. En la medida de lo posible se debe mantener ventilado el vehículo.*
- b. Si se traslada más de una persona en el vehículo, se debe utilizar el tapabocas de tiempo completo y mantener una distancia de por lo menos un metro, por ejemplo, el acompañante puede ir en la parte de atrás.*
- c. En el caso de motocicletas se debe desinfectar con regularidad el manubrio de estas, así como los elementos de seguridad, como cascos, guantes, gafas, rodilleras, entre otros.*
- d. Si se utilizan guantes desechables o de trabajo se debe aplicar las medidas de higiene de manos antes y después del uso de los guantes. Los guantes desechables, deben disponerse en bolsa para residuos ordinarios y los guantes de trabajo deben ser lavados y desinfectados después de su uso.*

EL USO DE GUANTES DESECHABLES O DE TRABAJO NO REEMPLAZA EL LAVADO FRECUENTE DE MANOS

- e. Se debe hacer estricto cumplimiento de las normas de tránsito.*

3.11. BICICLETAS CONVENCIONALES, ELÉCTRICAS Y PATINETAS ELÉCTRICAS.

Si se consideran alternativas para la movilidad como caminar o desplazarse en bicicleta se deberá seguir lo establecido en los lineamientos o protocolo de bioseguridad para actividad física al aire libre. Además, tener en cuenta:

- Se debe ejecutar la actividad de limpieza y desinfección de la bicicleta con regularidad, en especial el manubrio, así como los elementos de seguridad, como cascos, guantes, gafas, rodilleras, entre otros, atendiendo las medidas de bioseguridad previstas en el numeral 3 del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020, en lo que corresponda.*
- Mantener el distanciamiento físico aerodinámicamente equivalente determinado para las actividades de movilidad activa permitidas, esto es caminata, uso de bicicleta, propendiendo por el cumplimiento y automonitoreo.*
- Llevar siempre un kit de auto cuidado que incluya toallas desechables con bolsa plástica para depositarlas una vez usadas, gel antibacterial, bloqueador solar, tapabocas, hidratación con agua, ropa deportiva de uso exclusivo para las actividades a realizar al aire libre. Utilizar el tapabocas siguiendo las orientaciones previstas numeral 3 del anexo técnico de la Resolución 666 de 2020.*
- Si se utilizan guantes desechables o de trabajo se debe aplicar las medidas de higiene de manos antes y después del uso de los guantes. Los guantes*

desechables, deben disponerse en bolsa para residuos ordinarios y los guantes de trabajo deben ser lavados y desinfectados después de su uso.

EL USO DE GUANTES DESECHABLES O DE TRABAJO NO REEMPLAZA EL LAVADO FRECUENTE DE MANOS.

3.12. USUARIOS DE SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE:

- a. Es obligatorio el uso de tapabocas convencional en el sistema de transporte público, tales como taxis, transporte masivo, terrestre intermunicipal, colectivo, mixto, por cable o férreo.*
- b. Evite el contacto cercano con otras personas. Procure mantener una distancia mínima de un metro, entre personas al interior del transporte público.*
- c. Absténgase de saludar con besos, abrazos o dar la mano. Evite tocarse los ojos, la nariz y la boca.*
- d. Para realizar el pago del servicio de transporte o la recarga de su tarjeta de transporte preferiblemente utilice medios electrónicos.*
- e. Si se utiliza dinero en efectivo, procure pagar con el valor exacto.*
- f. Se debe evitar adquirir o recibir alimentos u otros elementos durante el recorrido.*
- g. Utilice alcohol glicerinado o gel antibacterial o toallas desinfectantes después de utilizar dinero en efectivo y después de tener contacto con superficies tales como: pasamanos, cinturones de seguridad, torniquetes, mostradores, manijas de puertas y ventanas.*
- h. Se debe mantener una adecuada ventilación en el vehículo, en la medida de lo posible evite cerrar las ventanas.*
- i. Al terminar su recorrido o al salir del sistema de transporte público, lávese las manos siguiendo el protocolo establecido, de no ser posible, utilice alcohol glicerinado gel antibacterial o toallas desinfectantes para desinfectar las manos.*
- j. Si durante el recorrido presenta síntomas respiratorios de aviso al transportador, comuníquese con la autoridad de salud local y manténgase a una distancia de por lo menos dos metros de los demás usuarios y del conductor.*
- k. Siga las recomendaciones de las autoridades nacionales, las establecidas y adoptadas por las autoridades municipales, autoridad de tránsito y transporte y por el transportador en cada territorio.*
- l. Lávese las manos frecuentemente considerando el contacto con superficies de uso público”.*

III. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

19. El Ministerio de Salud y Protección Social, solicitó declarar la legalidad de la Resolución 677 de 24 de abril de 2020³¹ con fundamento en los siguientes argumentos:

i) La Corte Constitucional declaró exequible el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020³², al considerar que la unificación de la competencia para la expedición de los protocolos de bioseguridad para conjurar la grave situación generada por el COVID-19 y minimizar los riesgos a los cuales se ve expuesta la población ante la reactivación de los distintos sectores de la economía resultaba necesaria; además, era imprescindible adoptar un protocolo de bioseguridad especial para orientar las medidas generales dirigidas a disminuir la transmisión del virus en el sector del transporte.

³¹ Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte

³² 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.

ii) El Ministerio de Salud y Protección Social es competente para expedir la Resolución 677 de 24 de abril de 2020, dado que, es la entidad encargada de las actividades de dirección, orientación y regulación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (*artículo 170 de la Ley 100 de 1993*³³); es el ente rector del sector administrativo de salud y protección social (*Decreto 780 de 2016*); tiene como funciones formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, promoción en salud, dirigir, orientar, coordinar y evaluar el Sistema General de la Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Laborales (*Decreto Ley 4107 de 2011*³⁴), y para expedir los protocolos de bioseguridad para todas las actividades económicas durante el término de vigencia de la emergencia sanitaria (*Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020*).

iii) La adopción del protocolo de bioseguridad resulta necesaria para orientar las medidas generales y disminuir la transmisión del COVID-19 en el sector transporte, debido a su alta transmisibilidad e inexistencia de un tratamiento específico para las personas infectadas.

iv) Las medidas adoptadas en el acto objeto de estudio son proporcionales, pues, de un lado, tienen como objetivo principal la protección de la salud, la vida y demás derechos conexos de los operadores y usuarios del servicio de transporte durante la pandemia por el Coronavirus COVID-19.

v) El acto administrativo analizado no modificó ni derogó normas vigentes, pues lo único que se pretendió fue crear unas medidas de bioseguridad en el marco de la pandemia Coronavirus COVID-19 para el sector del transporte.

IV. INTERVENCIÓN DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

20. La Universidad Externado de Colombia, solicitó declarar la legalidad de la Resolución 677 de 24 de abril de 2020³⁵ expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, por las razones que se exponen a continuación:

i) La Resolución 677 de 24 de abril de 2020³⁶ se encuentra debidamente motivada, por cuanto señala de manera general los hechos, las razones y fundamentos normativos que la sustentan, además, está directamente relacionada con los Decretos Legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y 539 del 13 de abril de 2020.

ii) Supera el juicio de necesidad, porque la expedición de un protocolo de bioseguridad para el manejo y control de la propagación del COVID-19, aplicable al sector transporte, resulta ser indispensable pues, de acuerdo con las Leyes 105 de 1993, 336 de 1996 y 1480 de 2011, los usuarios del servicio público de transporte en cualquiera de sus modalidades deben recibir los servicios en condiciones de seguridad, calidad, idoneidad, comodidad y accesibilidad, en ese orden, los operadores no solo prestan un servicio público, sino que, se comprometen contractualmente con el ciudadano a transportarlo sano y salvo a su lugar de destino. Entonces, ante la ausencia de medidas farmacológicas, la adopción de normas de bioseguridad para el manejo y control del mencionado

³³ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

³⁴ 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.

³⁵ Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte

³⁶ *Ibidem*.

virus en el sector transporte, es una medida necesaria, al ser la única alternativa que permite conjurar las consecuencias negativas de la emergencia sanitaria y garantizar los derechos de la vida y la salud de las personas que intervienen en dichas actividades.

iii) Las normas analizadas son proporcionales ya que: **(i)** imponen limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad; **(ii)** guardan relación con los hechos que buscan conjurar o limitar en sus efectos; y, **(iii)** pretenden proteger derechos fundamentales como la vida, la integridad personal y la salud.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

21. De la revisión del proceso de la referencia se evidencia que, el Ministerio Público no se pronunció sobre la legalidad de la Resolución 677 de 24 de abril de 2020³⁷, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

VI. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

22. Por tratarse del control inmediato de legalidad de un acto administrativo general, expedido por una autoridad del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo del Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020³⁸, el Consejo de Estado, a través de sus Salas Especiales de Decisión³⁹, es competente para conocer de este proceso, con fundamento en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 *-por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia-*, 111.8 y 136 de la Ley 1437 de 2011 *-Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-*.

2. OBJETO DE ESTE PROCESO

23. Corresponde a la Sala Especial de Decisión Nro. 10 del Consejo de Estado definir si la Resolución 677 de 24 de abril de 2020 *«Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte»* expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico, de conformidad con los criterios formales y materiales establecidos por ésta Corporación para la aplicación del control inmediato de legalidad.

24. Previo a efectuar el correspondiente control de legalidad respecto de las medidas previstas por el Gobierno Nacional mediante la norma objeto del presente asunto, la Sala estima pertinente, para otorgar la mayor claridad posible a esta providencia, hacer referencia concreta de los siguientes aspectos puntuales: **(i)** el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en la Constitución de 1991; **(ii)** la facultad excepcional del Ejecutivo para expedir decretos ley con fuerza

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

³⁸ 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.

³⁹ La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sesión virtual N°. 10 de 1 de abril de 2020, atribuyó a las Salas Especiales de Decisión previstas en el inciso 4° del artículo 107 de la Ley 1437 de 2011, y reguladas por los artículos 28 y 29 del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019, *-por medio del cual se expidió el Reglamento Interno del Consejo de Estado-*, la competencia para decidir los procesos referidos al control inmediato de legalidad asignados a ésta.

material de ley, en los Estados de Excepción; (iii) el desarrollo que de los decretos legislativos hacen las diferentes autoridades públicas; (iv) el control a los poderes excepcionales del Ejecutivo (y de la administración en general) en los Estados de Emergencia; (v) el control político; (vi) el control constitucional automático y sus parámetros de aplicación; y (vii) el control inmediato de legalidad y sus parámetros de aplicación o desarrollo.

3. ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

25. El Constituyente de 1991 reguló de manera detallada y minuciosa las facultades adicionales y extraordinarias que el Presidente de la República puede asumir en momentos de crisis⁴⁰, esto con el fin de evitar su ejercicio desmedido⁴¹, como ocurría en vigencia de la Constitución Nacional de 1886⁴². En virtud de ello, el texto superior consagró de manera expresa tres Estados de Excepción: el de «*Guerra Exterior*» -art 212-, el de «*Conmoción Interna*» -art 213- y el de «*Emergencia*» -art 215-; así mismo, creó rigurosos y excepcionales o extraordinarios mecanismos de escrutinio políticos y jurídicos a dichos instrumentos, para garantizar su sujeción al imperio de la Constitución y de la ley⁴³.

26. El artículo 215 de la Constitución regula el «*Estado de Emergencia*» de la siguiente manera:

«Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

⁴⁰ C-802 de 2002.

⁴¹ El estado de sitio fue ampliamente utilizado por todos los presidentes de la República a lo largo del Siglo XX; aunque de manera desmedida, primero, porque su uso generalmente conllevaba restricciones exageradas a los derechos y garantías constitucionales, y segundo, porque de ser un mecanismo excepcional, se convirtió en la regla general, ya que se volvió usual que unas semanas después de llegar al cargo, los presidentes declaraban el «*Estado de Sitio*» y solo lo levantaban unas semanas antes de finalizar sus mandatos. Gacetas Asamblea Constituyente de 1991 números 4, 5, 7, 8, 9, 10, 20, 22, 26A, 34, 51, 55, 60, 63, 66, 67, 68, 71, 76, 103, 104, 105 y 107.

⁴² La Constitución de 1886, consagró la figura denominada “estados de sitio” respecto de los cuales, el tratadista colombiano Jacobo Pérez Escobar, «en cuanto al origen remoto del estado de sitio, se han señalado las facultades extraordinarias que se daban a los dictadores romanos en la época de la República, como una excepción justificada dentro de cierto tiempo, para salvar la ciudad de cualquier peligro que pudiera amenazarla. Pero fue la Convención Francesa de 1791 la que empleó por primera vez la expresión ‘estado de sitio’, que luego han utilizado la mayor parte de las Constituciones de los siglos XIX y XX. Dicha Convención declaró el estado de sitio como una medida puramente militar, al llevarse a cabo la invasión de fuerzas extranjeras, con el solo objeto de organizar la defensa». Derecho constitucional colombiano. Editorial Temis. 1997. Bogotá D.C.

⁴³ CIFUENTES MUÑOZ, Eduardo. Los Estados de Excepción Constitucional en Colombia. El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano, Volumen II, pp. 975-1000.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

Parágrafo. *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento». (Subraya la Sala).*

27. En resumen, de acuerdo con el artículo 215 constitucional, cuando sobrevengan hechos distintos a los constitutivos de «guerra exterior» y de «conmoción interior», a los aluden los artículos 212 y 213 del texto superior, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá ser declarado el Estado de Emergencia por el Presidente de la República, por períodos de hasta 30 días que pueden ser prorrogados 2 veces más y que sumados no podrán exceder de 90 días en el año.

4. FACULTAD EXCEPCIONAL DEL EJECUTIVO PARA EXPEDIR DECRETOS LEGISLATIVOS CON FUERZA MATERIAL DE LEY

28. Desde el punto de vista normativo, quizá el rasgo más significativo de los Estados de Excepción, incluido el de Emergencia Económica, Social y Ecológica, es la facultad que se le atribuye al señor Presidente de la República para «dictar decretos con fuerza de ley». En el caso específico del Estado de Emergencia, el artículo 215 superior señala, que además del «decreto declarativo»⁴⁴, que es el que

⁴⁴ Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-670 de 2015, señaló que estos son actos jurídicos de gran trascendencia constitucional, pues a través de ellos “se altera transitoriamente el reparto ordinario de las funciones del Estado entre las tres ramas del poder público, y se faculta extraordinariamente al Poder Ejecutivo para conjurar, mediante medidas igualmente extraordinarias, las causas de la crisis a la que haya que responder»; por lo cual, en particular aquellos por los que se declaran los estados de emergencia económica, social o ecológica, «están sujetos al control automático e integral de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional”.

declara o establece la situación de emergencia, el Gobierno Nacional puede dictar decretos con fuerza de ley, denominados «*decretos legislativos*», destinados exclusivamente a conjurar, remediar, o solucionar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

5. EL DESARROLLO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS POR LAS DIFERENTES AUTORIDADES PÚBLICAS

29. Naturalmente, el Gobierno Nacional, bien sea a través del señor Presidente de la República, o por medio de otra autoridad subordinada a él, como por ejemplo, sus ministros de despacho, los directores de departamentos administrativos, los superintendentes, los directores de agencias estatales, etc., así como los diferentes órganos autónomos e independientes y, las autoridades territoriales, podrán reglamentar y/o desarrollar, en el ámbito de sus jurisdicciones, lo dispuesto en los «*Decretos Legislativos*» expedidos para conjurar el «*Estado de Emergencia*». Para ello, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189.11 de la Constitución, y de las competencias reguladoras e instructivas⁴⁵ de cada uno de estos órganos o entidades, podrán expedir los correspondientes actos administrativos generales, los cuales pueden adoptar las diferentes formas jurídicas establecidas en el ordenamiento jurídico, tales como, reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, directivas, ordenes de gerencia, circulares, etc., para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el Estado de Excepción⁴⁶.

6. EL CONTROL A LOS PODERES EXCEPCIONALES DEL EJECUTIVO EN LOS ESTADOS DE EMERGENCIA

30. Como se destacó en el acápite precedente, la Constitución Política de 1991 estableció un sistema robusto de controles, tanto políticos como jurídicos, sobre las medidas y decisiones extraordinarias adoptadas por el Ejecutivo y las autoridades públicas en general, durante los Estados de Emergencia, a los cuales se referirá la Sala a continuación:

7. CONTROL POLÍTICO

31. El artículo 215 Superior señala, que en el decreto que declare el «*Estado de emergencia*», el Gobierno Nacional convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido. La aludida norma establece: **(i)** que el Congreso examinará el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre su conveniencia y oportunidad. **(ii)** En caso de que no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos señalados; y, **(iii)** que el Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en la norma, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

⁴⁵ La administración, en virtud del artículo 41 de la Ley 489 de 1998, también ejerce la potestad instructiva, actos de carácter informal (directivas, circulares, instructivos, etc.) que ayudan a desarrollar de manera alternativa la función administrativa y cuyos efectos se proyectan únicamente en el ámbito interno de la administración con el objetivo de orientar, instruir o informar a los ciudadanos sobre el principio de legalidad; no obstante, dichos actos pueden impactar de igual forma en el bloque de legalidad, por lo que en estos eventos resulta procedente el control inmediato.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), sentencia de 5 de marzo de 2012, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

32. En ese sentido, es al Congreso de la República a quien le compete examinar, por razones de conveniencia y oportunidad, los «*decretos declarativos*», es decir, los que expida el Gobierno Nacional para declarar o establecer el Estado de Emergencia.

33. El propósito de este control es deducir la responsabilidad política del Presidente de la República y de los ministros, por la declaratoria de los Estados de Emergencia sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

8. CONTROL CONSTITUCIONAL AUTOMÁTICO

34. El párrafo del artículo 215 Constitucional señala que «*el Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos (...), para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento*». Así mismo, el artículo 241.7 Superior establece que «*a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (...). Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 7.- Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución*». En esos mismos términos, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994⁴⁷ señala, que «*la Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen*».

35. Por lo tanto, la Corte Constitucional es la competente para revisar, enjuiciar o controlar, los «*Decretos Legislativos*» que expida el Gobierno Nacional en desarrollo de un «*Estado de Emergencia*». Sin embargo, a partir de la sentencia C-004 de 1992⁴⁸, la Corte Constitucional también ha venido asumiendo el control, tanto formal como material, no solo de los «*Decretos Legislativos*» que se dictan al abrigo de las facultades extraordinarias atribuidas al Ejecutivo en los Estados de Excepción, sino que también, de los «*decretos declaratorios*», que son los que declaran la situación de emergencia⁴⁹.

9. PARÁMETROS PARA EL CONTROL CONSTITUCIONAL AUTOMÁTICO

36. La Corte Constitucional en reiterada y pacífica jurisprudencia ha sostenido, que el control de constitucionalidad de los Decretos Legislativos tiene por objeto

⁴⁷ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia

⁴⁸ M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz

⁴⁹ Sostuvo textualmente la Corte: «...el ejercicio de un control integral sobre los actos de los poderes constituidos asegura la primacía de la Constitución como Norma de Normas que manda la regla 4ª del Estatuto Máximo y la misión confiada a su guardiana de preservar su "supremacía e integridad" por el constituyente en el artículo 215 superior. Si el gobierno decreta la emergencia sin que existan hechos sobrevinientes, graves o inminentes que perturben el orden económico, social o ecológico o amenacen perturbarlo, no está acaso violando la integridad de la Constitución. Un decreto con esas características sería abiertamente inconstitucional y no tendría razón de ser que ello no pudiera establecerse por el órgano creado para tal fin, esto es, la Corte Constitucional. Si así no se hiciere, se estaría violando la integridad de la Constitución por la misma entidad a la cual le fue confiada su guarda. Dicho de otro modo, si la Corte elude el control material de los decretos que declaran un estado de excepción, ello significaría que las facultades del Presidente de la República en esta materia serían supraconstitucionales. Y más aún: que esta Corte podría tolerar la actividad inconstitucional del Ejecutivo renunciando así a su deber de restablecer el imperio del Estatuto Supremo». A partir de entonces ésta sería la línea jurisprudencial mayoritaria, seguida entre otras, en las sentencias C-300 de 1994, C-366 de 1994, C-466 de 1995, C-027 de 1996 y C-122 de 1997 y reiterada por unanimidad en la sentencia C-802 de 2002.

evaluar si tales instrumentos normativos cumplen con los requisitos formales y materiales, previstos en la Constitución, en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y en la jurisprudencia constitucional, como paso a explicar:

10. ASPECTOS FORMALES DEL CONTROL AUTOMÁTICO DE CONSTITUCIONALIDAD

37. El examen formal, según la Corte Constitucional, consiste en verificar que el Decreto Legislativo cumpla con los siguientes requisitos: **(i)** que esté motivado, **(ii)** que esté suscrito por el Presidente y todos los Ministros, **(iii)** que sea expedido durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción, y, finalmente, **(iv)** que determine el ámbito territorial para su aplicación.

11. ASPECTOS MATERIALES DEL CONTROL AUTOMÁTICO DE CONSTITUCIONALIDAD

38. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el estudio de los límites materiales específicos de los Decretos Legislativos expedidos en desarrollo de un Estado de Excepción, debe ser llevado a cabo a partir los siguientes juicios: **(i)** de conexidad material y de finalidad, **(ii)** de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, **(iii)** de no contradicción específica, **(iv)** de motivación suficiente, **(v)** de necesidad, **(vi)** de incompatibilidad, **(vii)** de proporcionalidad, y, finalmente, **(viii)** de no discriminación; a los que la Sala se referirá a continuación.

39. El juicio de conexidad material está previsto en los artículos 215 de la Constitución y 47 de la Ley 137 de 1994⁵⁰. Con este juicio se busca establecer si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción. La conexidad implica, entonces, que la materia sobre la cual tratan las medidas guarda una relación directa y específica con la crisis que se afronta. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista, a saber: **(i)** interno, o la específica relación entre las medidas adoptadas y «*las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente*», y, **(ii)** externo, es decir, la relación entre el Decreto Legislativo de desarrollo y la declaratoria de emergencia. Por su parte, el juicio de finalidad está previsto en el artículo 10 de la Ley 137 de 1994⁵¹. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los Decretos Legislativos debe estar «*directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos*».

40. El juicio de ausencia de arbitrariedad tiene por objeto comprobar que en el Decreto Legislativo «*sub examine*» no se establezcan medidas que desconozcan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, Ley 137 de 1994⁵² y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. Al respecto, en términos generales, la Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los Decretos Legislativos: **(i)** no suspendan o vulneren los derechos fundamentales y que **(ii)** no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público, en particular, que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

⁵⁰ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*.

41. Según la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, con el juicio de no contradicción específica se verifica que las medidas adoptadas en los Decretos Legislativos **(i)** no contengan «una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales» y que **(ii)** no desconozcan «el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica [esto es] el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE».

42. El artículo 8 de la Ley 137 de 1994⁵³ dispone que los Decretos Legislativos deben «señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales (...)». De esta manera, con el juicio de motivación suficiente, la Corte busca verificar si en el Decreto Legislativo se indican las razones suficientes que justifiquen las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales. Además, la Corte ha establecido que «en el caso de que la medida adoptada no limite derecho alguno resulta menos exigente, aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique».

43. El artículo 12 de la Ley 137 de 1994⁵⁴ es el fundamento normativo del juicio de incompatibilidad. Según este artículo, «los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción».

44. El juicio de necesidad, previsto en el artículo 11 de la Ley 137 de 1994⁵⁵, implica que las medidas que se adopten en el Decreto Legislativo sean «necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción». La Corte ha señalado que el análisis de los Decretos Legislativos en punto de necesidad debe versar sobre dos aspectos. Primero, la necesidad fáctica, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos. Segundo, la necesidad jurídica, que implica verificar «la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad».

45. El artículo 13 de la Ley 137 de 1994⁵⁶ prescribe que las medidas que se adopten en desarrollo de los Estados de Excepción deben ser proporcionales con la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Según la jurisprudencia constitucional, el juicio de proporcionalidad de los Decretos Legislativos de desarrollo exige la verificación de dos elementos. Primero, que dicha medida «debe imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad». Segundo, que la medida excepcional «guarde proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos».

46. El juicio de no discriminación tiene fundamento en el artículo 14 de la Ley 137 de 1994⁵⁷. Según dicha disposición, «las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica». Además de tales criterios, la Corte ha establecido que con este juicio se verifica que el Decreto Legislativo no imponga tratos diferenciados injustificados con base en otros criterios sospechosos señalados por la jurisprudencia constitucional, tales como el sexo o la orientación sexual.

12. EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

⁵³ Ibídem.

⁵⁴ Ibídem.

⁵⁵ Ibídem.

⁵⁶ Ibídem.

⁵⁷ Ibídem.

47. El control inmediato de legalidad es el mecanismo procesal previsto en Ley Estatutaria 137 de 1994⁵⁸ y en la Ley 1437 de 2011⁵⁹, para examinar «*las medidas de carácter general que sean dictadas*» por las diferentes autoridades, tanto del orden nacional, como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los Decretos Legislativos proferidos durante los Estados de Excepción.

48. De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁶⁰: «*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 enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición*».

49. Por su parte, el artículo 111 de la Ley 1437 de 2011⁶¹ 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*».

50. Adicionalmente, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011⁶², en términos similares al artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁶³, 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*».

51. Finalmente, el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011,⁶⁴ 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.

⁵⁸ Ibídem.

⁵⁹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁶⁰ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁶¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁶² Ídem.

⁶³ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁶⁴ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional». (Subraya la Sala).

52. Por lo tanto, el Consejo de Estado es el competente para revisar, enjuiciar o controlar, en forma inmediata, «las medidas de carácter general que sean dictadas [por las autoridades del orden nacional] en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción»; mientras que los actos administrativos de naturaleza general proferidos por las autoridades territoriales en desarrollo de los «Decretos Legislativos» durante los regímenes de excepción, serán revisados, enjuiciados o controlados, de manera inmediata, por el tribunal administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que los expida.

13. NATURALEZA, FINALIDAD Y CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

53. Esta Corporación⁶⁵ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

⇒ **Es un proceso judicial**, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁶⁶ otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

⇒ **Es automático e inmediato**, dado que, tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, la entidad de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

⁶⁵ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M. P. Tarsicio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M. P. Enrique Gil Botero.

⁶⁶ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⇒ **Es autónomo**, por cuanto, es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que lo declaró y de los Decretos Legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.

⇒ **Es integral**, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción y con el propio Decreto Legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción. Es de aclarar que, aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta que, debido a la complejidad y extensión de este, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.

⇒ **Es compatible** con las acciones públicas de nulidad⁶⁷ y nulidad por inconstitucionalidad⁶⁸, según sea el caso⁶⁹. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción puede demandarse posteriormente a través de los medios de control mencionados, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

⇒ **Es un control participativo**, pues, los ciudadanos podrán intervenir para defender o controvertir la legalidad de los actos administrativos objeto de revisión.

⇒ **La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa -artículo 189 del CPACA-**. En cuanto a dicha característica, esta Corporación ha señalado que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto “*erga omnes*”, esto es, oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y *-por lo mismo-* no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

14. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

⁶⁷ Artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

⁶⁸ Artículo 135 de la Ley 1437 de 2011.

⁶⁹ De acuerdo con lo expuesto por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en reiterada jurisprudencia, ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M. P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M. P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

54. De acuerdo con las normas trascritas (artículos 20 Ley 137 de 1994⁷⁰ y 111.8 y 136 de la Ley 1437 de 2011)⁷¹, es posible afirmar que los presupuestos o requisitos de procedencia del medio de control excepcional e inmediato de legalidad son, en términos generales: **(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, desarrollen uno o más de los Decretos Legislativos proferidos durante el Estado de Excepción.

15. Que el objeto o materia a estudiarse o revisarse lo constituyan «medidas» o «actos» de naturaleza y/o contenido general

55. Según lo dispuesto en los artículos 20 Ley 137 de 1994⁷² y 111.8 y 136 de la Ley 1437 de 2011⁷³, 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 de carácter general, dictadas por las autoridades públicas para desarrollar, materializar o aplicar los referidos Decretos Legislativos.

56. 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 revisarse, lo constituya una «medida» o «acto» 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?

57. Frente al primer aspecto, la Sala resalta que en los artículos 20 de Ley 137 de 1994⁷⁴ y 136 de la Ley 1437 de 2011,⁷⁵ el Legislador utilizó la expresión «medidas», mientras que en los artículos 111.8 y 185 de la Ley 1437 de 2011,⁷⁶ 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 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)**

⁷⁰ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁷¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁷² Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁷³ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁷⁴ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁷⁵ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁷⁶ *Ibidem*.

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.⁷⁷

58. Ahora bien, en lo que tiene que ver con el segundo interrogante, la Sala 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*»⁷⁸, como reglamentador, determinador o desarrollador (si se quiere) de reglas legislativas, por lo que también ha sido llamados «*acto regla*»⁷⁹.

16. Que el acto general a controlarse hubiese sido dictado en ejercicio de la «función administrativa»

59. Amén de las diferentes definiciones y caracterizaciones de la noción de «*función administrativa*» elaboradas por la jurisprudencia y por la doctrina especializada, y por ende, de las innumerables discrepancias sobre este tema, la Sala entiende que de manera general la «*función administrativa*» es toda aquella actividad que *-desde el punto de vista orgánico y funcional-* no es ni judicial ni legislativa, y que es ejercida por las autoridades públicas para la realización de los fines, misión y funciones que les han sido asignadas por la Constitución, la Ley y/o el reglamento.

17. Que el acto general a revisarse, además de haber sido dictado en ejercicio de la función administrativa, materialmente desarrolle los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurar el Estado de Excepción

60. En este punto, la Sala 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?

61. 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.

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

⁷⁷ 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. 4ª Edición. 2003. Bogotá D.C. // Berrocal Guerrero, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Bogotá D.C. Librería del Profesional. 2001.

⁷⁸ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Acto Administrativo. Universidad Externado de Colombia. 4ª Edición. 2003. Bogotá D.C. Páginas 161 a 164.

⁷⁹ Berrocal Guerrero, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Bogotá D.C. Librería del Profesional. 2001.

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.

63. 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.

64. El cumplimiento de los presupuestos procesales referenciados, debe ser verificado en el primer auto del proceso, con el fin de establecer si en cada caso particular, es procedente o no, ejercer el juicio de legalidad de un acto administrativo a través del medio de control previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011⁸⁰, y en virtud de ello, mediante providencia motivada, proceder a avocar su conocimiento en el evento en que se encuentren satisfechas dichas exigencias; de lo contrario, corresponde declarar de plano la improcedencia del control inmediato de legalidad. Pese a lo anterior, el magistrado sustanciador, luego de haber iniciado el proceso, puede declarar la improcedencia de dicho trámite procesal, en caso de advertir que el acto administrativo cuya legalidad se analiza no reúne los tres elementos señalados, esto, en cumplimiento de la obligación de ejercer un control de legalidad⁸¹ o saneamiento⁸² por no resultar viable proferir decisión de fondo.

18. METODOLOGÍA PARA DESARROLLAR EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

65. Definida la procedencia del control inmediato de legalidad, y agotadas las etapas previstas en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011⁸³, el juez de lo contencioso administrativo -Consejo de Estado o Tribunales Administrativos- proferirá sentencia, en la cual declarará ajustado a derecho, o anulará total o parcialmente el acto estudiado. Sin embargo, ni el constituyente de 1991 ni el legislador, determinaron los elementos esenciales o criterios de valoración

⁸⁰ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contenciosos Administrativo.

⁸¹ Dispone el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, que: *“Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrear nulidades, los cuales salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes”*. Igualmente, la Ley 1564 de 2012, también hace alusión al saneamiento procesal, pero señalando de manera precisa que se trata de un deber del juez. Al respecto, el canon 42 de la citada ley establece: *“Artículo 42. Deberes del juez. Son deberes del juez. (...)5. Adoptar las medidas autorizadas en este Código para sanear los vicios de procedimiento o precaverlos, integrar el litisconsorcio necesario e interpretar la demanda de manera que permita decidir el fondo del asunto. Esta interpretación debe respetar el derecho de contradicción y el principio de congruencia”*.

⁸² En auto de la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, Consejera Ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra, de 23 de abril de 2015 (exp. 4791-203), la Corporación explicó, que: *“... el saneamiento procesal, llamado también como principio de expurgación, es a su vez una materialización de los principios procesales de eficiencia, efectiva tutela judicial, congruencia y economía procesal, y podría definirse como el acto jurídico procesal propio del Juez, en el que se verifica que todos los elementos jurídicos procesales de la litis estén presentes, reexaminándose la relación jurídico procesal, para comprobar entre otras cosas, que los presupuestos procesales de la acción estén presentes, y que el Juez sustanciador sea el competente.”* Y en auto de 14 de junio de 2016, la citada Consejera (exp. 2268-2013), se señaló que *“El saneamiento procesal tiene como propósito, que en el transcurso o desarrollo del sumario, los aspectos formales o procesales como por ejemplo una indebida escogencia del mecanismo judicial, no retrasen ni impidan la decisión sobre el fondo, es decir, se busca con esta institución jurídica procesal, librar la causa de errores, defectos, omisiones, vicios, nulidades por efectos formales, o resoluciones judiciales mal dictadas o notificaciones mal diligenciadas, etc.”*

⁸³ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contenciosos Administrativo.

respecto de los cuales se debe centrar el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de naturaleza general dictados en desarrollo de Decretos Legislativos⁸⁴, a diferencia de lo que ocurre con el control automático de constitucionalidad de los Decretos Legislativos, en donde la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción trae expresamente definidos los criterios a la luz de los cuales se ejerce el escrutinio excepcional de constitucionalidad, por tal motivo, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, a través de distintos pronunciamientos se ha encargado de definir dichos aspectos⁸⁵.

66. Como primer punto para determinar el alcance del control inmediato de legalidad, esta Corporación ha estimado que, el mencionado juicio no puede guiarse por los mismos parámetros en virtud de los cuales la Corte Constitucional efectúa el control de constitucionalidad respecto de los Decretos Legislativos proferidos con ocasión de la declaratoria de Estados de Excepción, debido a la naturaleza distinta y particular de los actos objeto de control en cada procedimiento, en el entendido que, para determinar su constitucionalidad el alto tribunal constitucional debe confrontarlo con el texto superior en su integridad, circunstancia que se aleja del ámbito de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁸⁶.

67. En ese orden, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha considerado en distintos pronunciamientos que, el control integral que el legislador exige para el proceso previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994⁸⁷ y 136 de la Ley 1437 de 2011⁸⁸, cuya principal característica es la oficiosidad, no implica confrontar el acto administrativo respecto del ordenamiento jurídico en general⁸⁹,

⁸⁴ Sentencia de 17 de septiembre de 1996, Consejero Ponente Dr. Mario Alario Méndez, radicación CA-001.

⁸⁵ Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 3 de mayo de 1999, Consejero Ponente Dr. Ricardo Hoyos Duque, Radicación N°. CA-011. Sentencia de 21 de junio de 1999. Consejero Ponente Dr. Juan Alberto Polo Figueroa. Radicación N°. CA-026. Sentencia de 24 de septiembre de 2002. Consejero Ponente Dr. Alberto Arango Mantilla, Radicación N°. 11001-03-15-000-2002-0697-01(CA-003). Sentencia de 16 de junio de 2009, Consejero Ponente Dr. Enrique Gil Botero., Radicación N° 11001-03-15-000-2009-00305-00. Sentencia de 22 de febrero de 2011, Consejero Ponente Dr. Mauricio Torres Cuervo. Radicación N° 11001-03-15-000-2010-00452-00. Sentencia de 29 de octubre de 2013, Consejero Ponente Dr. Mauricio Fajardo Gómez, Radicación N°. 11001-03-15-000-2011-0074-00.

⁸⁶ Sobre el particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado con ponencia de la entonces Consejera Dra. Ruth Stella Correa Palacio en sentencia de 23 de noviembre de 2010 (Exp. N°. 11001-03-15-000-2010-00196-00) señaló lo siguiente: “La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7° y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.”

⁸⁷ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁸⁸ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contenciosos Administrativo.

⁸⁹ Sobre este aspecto, esta Corporación en sentencia de 5 de marzo de 2012 con ponencia del Consejero de Estado Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas (Exp. N°. 11001-03-15-000-2010-00369-00) *“En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.”*

ni el análisis de todas las causales de nulidad⁹⁰, dada la complejidad que representaría dicho ejercicio, en ese orden, ha establecido que los parámetros para desarrollar el control automático de legalidad son de dos tipos, los formales y los materiales.

19. ASPECTOS FORMALES DEL ESTUDIO INMEDIATO DE LEGALIDAD: VERIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS DE VALIDEZ DEL ACTO

68. De acuerdo con el contexto planteado, esta Corporación, en su calidad de máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha señalado en reiterada jurisprudencia que, el eficaz ejercicio del control inmediato de legalidad requiere desarrollar un análisis tanto de aspectos formales como materiales del acto administrativo⁹¹. Sobre el particular se ha considerado lo siguiente:

*«...el control de legalidad que ejerce esta jurisdicción sobre los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción es integral, es decir, incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, al cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, **así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.**»⁹²*

69. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia de 23 de noviembre de 2010 se refirió al alcance del control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

*«El control inmediato, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. Se debe, pues, analizar la existencia de **relación de conexidad** entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Asimismo, se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional. Examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.»⁹³*

70. De acuerdo con los pronunciamientos citados, se observa que, a juicio de esta Corporación el control formal de los actos administrativos que se debe efectuar en el marco del medio de control inmediato de legalidad, implica el análisis de aspectos concretos del acto tales como: **i) la competencia** del

⁹⁰ En los términos del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, la nulidad de los actos administrativos de carácter general procede cuando “*hayan sido expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia o defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien las profirió*”.

⁹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 2 de noviembre de 1999, Consejero Ponente Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora, radicación N°. CA-011.

⁹² Sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA- 011, Consejero ponente doctor Ricardo Hoyos Duque.

⁹³ Consejera Ponente Dra. Ruth Stella Correa Palacio, radicación N°. 11001-03-15-000-2010-00196-00.

funcionario que lo expidió, **ii)** la veracidad de **los motivos** en que se fundó, **iii)** que su **objeto** sea lícito, **iv)** la legalidad de **la finalidad** que pretende alcanzar y **v)** su adecuación a **las formalidades** exigidas para su expedición.

71. Al establecer de manera clara y precisa que **el control inmediato de legalidad, en cuanto a los aspectos formales del acto administrativo, implica un juicio o comprobación de aspectos puntuales como la competencia, la motivación, el objeto, finalidad y los elementos formales propiamente dichos**, la Sala pretende evitar posibles excesos por parte de los operadores judiciales al ejercer la oficiosidad propia del medio de control analizado, y brindar certidumbre sobre el particular a la comunidad jurídica en general, para, de esta forma propiciar el adecuado y eficaz ejercicio del proceso judicial previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994⁹⁴ y 136 de la Ley 1437 de 2011⁹⁵.

20. ASPECTOS MATERIALES DEL ESTUDIO INMEDIATO DE LEGALIDAD: CONEXIDAD Y PROPORCIONALIDAD

72. En lo referido al juicio de aspectos materiales que se debe efectuar en el ejercicio del medio de control inmediato de legalidad, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, de manera pacífica, a través de los pronunciamientos previamente citados, ha considerado que en desarrollo de dicha etapa se deben abordar dos componentes a saber: **i)** conexidad, y **ii)** proporcionalidad.

73. Así, esta Corporación ha entendido por **conexidad**, la necesaria correlación o correspondencia directa y específica, que debe existir entre las disposiciones adoptadas por el Ejecutivo a través del acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, y los fundamentos constitucionales invocados, el Decreto Declarativo del Estado de Excepción, y los Decretos Legislativos por medio del cual, se implementan medidas para superarlo⁹⁶.

74. En cuanto al análisis de **la proporcionalidad de las medidas**, se trae colación la definición del principio de proporcionalidad, efectuada por la Corte Constitucional mediante sentencia C-720 de 2007, en la cual, señaló⁹⁷:

«Este principio parte de la base de que el Estado sólo puede restringir los derechos fundamentales – como el derecho a la libertad personal - cuando tiene razones constitucionales suficientes y públicas para justificar su decisión. En efecto, en un Estado constitucional de Derecho, el poder público no es el titular de los derechos. Por el contrario, el Estado constitucional existe, esencialmente, para proteger y garantizar los derechos fundamentales de los cuales son titulares, en igualdad de condiciones, todas las personas. En este sentido, ningún órgano o funcionario público puede restringir los derechos fundamentales sino cuando se trata de una medida estrictamente necesaria y útil para alcanzar una finalidad constitucionalmente valiosa y cuando el beneficio en términos constitucionales es superior al costo que la restricción aparece. Cualquier restricción que no supere este

⁹⁴ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁹⁵ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁹⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2015-02578-00(CA), sentencia de 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N°. 10, Consejera Ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia de 11 de mayo de 2020. Radicación N° 11001-03-15-2020-00944-00.

⁹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-720 de 11 de septiembre de 2007. Magistrada Ponente Dra. Catalina Botero Mariño.

juicio carecerá de fundamento constitucional y, por lo tanto, debe ser expulsada del mundo del derecho». (subrayas fuera de texto)

75. Ahora bien, al realizar el análisis de proporcionalidad, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la necesidad de analizar tres aspectos concretos, esto es: **i)** la idoneidad, **ii)** la necesidad y, **iii)** la proporcionalidad en sentido estricto. Sobre dichos aspectos, el referido órgano judicial dispuso:

«En cuanto al contenido del principio, la Corte Constitucional ha señalado que tres subprincipios o elementos dan forma a este patrón utilizado para establecer la exequibilidad de las medidas legislativas que limitan derechos fundamentales: (i) idoneidad, en cuya sede es preciso establecer la existencia de un fin constitucionalmente legítimo al cual se encuentre orientada la restricción objeto de control y, en segundo término, que el instrumento ideado –esto es, la restricción misma- resulte adecuado para la consecución de dicho propósito. (ii) Necesidad, momento en el cual se analiza la eventual existencia de otros medios que supongan una limitación menos severa al derecho fundamental. (iii) Proporcionalidad en sentido estricto, en el cual se indaga por la relación entre los costos y los beneficios constitucionales que se obtienen con la medida enjuiciada».⁹⁸ (Subrayas fuera de texto)

76. Así las cosas, a partir de las características y finalidad especiales del medio de control inmediato de legalidad señaladas en acápites antecedentes, y habiéndose determinado los aspectos que implica el estudio de proporcionalidad, estima la Sala que, el debido ejercicio del juicio de aspectos materiales de los actos administrativos de carácter general dictados por las distintas autoridades administrativas con ocasión de los Decretos Legislativos expedidos en los Estados de Excepción, en los términos de lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994⁹⁹ y 136 de la Ley 1437 de 2011¹⁰⁰, requiere un juicio de idoneidad, un juicio de necesidad y un juicio de proporcionalidad en estricto sentido, para lo cual, el operador judicial deberá tener en consideración los siguientes aspectos del acto enjuiciado:

⇒ **Idoneidad:** corresponde determinar si las disposiciones normativas expedidas por los distintos entes administrativos en desarrollo de Decretos Legislativos se encuentran dirigidas a cumplir el propósito de tales normas dictadas en virtud de facultades extraordinarias, es decir, conjurar el estado de emergencia; además estas deben ser, adecuadas, idóneas o eficaces para tal efecto.

⇒ **Necesidad:** Se deberá definir si existen otros medios idóneos para desarrollar las medidas adoptadas por medio de Decretos Legislativos para conjurar el Estado de Excepción declarado, y si los otros medios existentes, suponen una restricción menos severa de los derechos fundamentales.

⇒ **Proporcionalidad en estricto sentido:** Incumbe en este punto establecer si a través del acto administrativo de carácter general materia de análisis, se crea un conflicto entre principios o derechos, y de ser así, se deberá establecer si los beneficios resultan superiores a la afectación que se genera a estos.

77. Entonces, del recuento normativo, jurisprudencial y doctrinal desarrollado en este proveído, considera esta Sala de decisión que, para el correcto ejercicio del control inmediato de legalidad, se deberá: **i)** analizar los aspectos formales del

⁹⁸ Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. Sentencia C-857 de 3 de septiembre de 2008.

⁹⁹ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

¹⁰⁰ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contenciosos Administrativo.

acto administrativo, esto es, la competencia, motivación, objeto, finalidad y las formalidades propiamente dichas; y ii) realizar un juicio de los aspectos materiales esto es: 1) la conexidad y 2) la proporcionalidad, etapa en la que además se verificará la idoneidad, y la necesidad.

21. EL CASO EN CONCRETO

78. Una vez definidas las características y elementos fundamentales del medio de control inmediato de legalidad, la Sala abordará el correspondiente juicio automático y oficioso de la Resolución 677 del 24 de abril de 2020¹⁰¹, en aplicación de la metodología expuesta en acápites antecedentes, para lo cual, se tendrá en cuenta los argumentos invocados por los intervinientes.

79. Reitera la Sala que, la Resolución 677 del 24 de abril de 2020¹⁰², expedida por el Ministro de Salud y Protección Social, es pasible de ser revisada a través del control inmediato de legalidad, dado que, reúne los presupuestos procesales para tal efecto, de conformidad con lo expuesto en el auto de fecha 8 de julio de 2020, por medio del cual, la Consejera Sustanciadora del proceso avocó el conocimiento de la citada norma para su estudio de legalidad, al estimar que se trata de un acto administrativo de naturaleza general, expedido en ejercicio de funciones administrativas y que además, tiene por finalidad, desarrollar los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción, en especial el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020¹⁰³.

80. Por lo anterior, la Sala no abordará en esta ocasión el estudio de procedibilidad del control inmediato de legalidad, dado que dicho aspecto ya fue desarrollado en etapas previas del proceso. En consecuencia, corresponde verificar la existencia de vicios o irregularidades que afecten los elementos formales de la Resolución 677 del 24 de abril de 2020¹⁰⁴, y definir si las medidas adoptadas cumplen con los criterios de conexidad, y proporcionalidad.

22. VERIFICACIÓN DE LOS ASPECTOS FORMALES DE LA RESOLUCIÓN 677 DEL 24 DE ABRIL DE 2020

81. Previo a determinar la posible existencia de vicios o irregularidades que afecten la validez de la Resolución 677 del 24 de abril de 2020¹⁰⁵, observa la Sala del texto de dicha norma, que esta fue expedida por el Ministro de Salud y Protección Social con el objeto de establecer las siguientes medidas en el marco de la emergencia sanitaria declarada por causa del COVID-19:

- ⇒ Adoptar el protocolo de bioseguridad para la prevención de la transmisión del COVID-19 en el sector transporte.
- ⇒ Asignar la vigilancia del cumplimiento del protocolo de bioseguridad para el sector transporte, a las secretarías o entidades municipales o distritales encargadas del control de dicha actividad económica, sin perjuicio de las funciones de vigilancia asignadas al Ministerio de Trabajo, la

¹⁰¹ Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.

¹⁰² Ídem.

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.

¹⁰⁵ Ídem.

Superintendencia de Transporte o demás autoridades de tránsito y transporte en cada jurisdicción.

82. Ahora bien, resalta la Sala que las medidas que componen el mencionado protocolo de bioseguridad para la prevención del COVID-19 en el sector transporte son, en términos generales, las siguientes:

⇒ Medidas generales de bioseguridad 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 férreo¹⁰⁶; entes gestores y concesionarios de los sistemas de transporte masivo en los vehículos y equipos de todas las modalidades de transporte (*numerales 3.1. a 3.5 y 3.8 y 3.9 del anexo técnico de la Resolución 0677 del 24 de marzo de 2020*)¹⁰⁷.

⇒ Medidas de bioseguridad en las terminales de transporte terrestre de pasajeros e infraestructura asociada a los sistemas de transporte masivo (*numeral 3.6. del anexo técnico de la Resolución 677 del 24 de marzo de 2020*)¹⁰⁸.

⇒ Implementar estrategias de comunicación en terminales de transporte terrestre e infraestructura asociada a los sistemas de transporte masivo para informar a los usuarios, empleados y contratistas sobre las medidas recomendadas para prevenir el contagio por COVID-19 (*numeral 3.7. del anexo técnico de la Resolución 677 del 24 de marzo de 2020*)¹⁰⁹.

⇒ Implementación de medidas de bioseguridad por parte de usuarios de vehículos y motocicletas particulares; bicicletas convencionales, eléctricas y patinetas eléctricas; y, servicio de transporte público; (*numerales 3.10., 3.11 y 3.12 del anexo técnico de la Resolución 0677 del 24 de marzo de 2020*)¹¹⁰.

23. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL PARA EXPEDIR LA RESOLUCIÓN 677 DEL 24 DE MARZO DE 2020.

83. Con el fin de expedir la normativa en cuestión, el Ministerio de Salud y Protección Social invocó el artículo 2º de la Constitución Política, la Ley Estatutaria

¹⁰⁶ Para los conductores de equipos de carga terrestre y fluvial, de transporte público de pasajeros terrestre y fluvial, y transporte público masivo se adoptaron medidas particulares de acuerdo con las especificidades del servicio.

¹⁰⁷ Las medidas generales de bioseguridad hacen referencia al lavado de manos, distanciamiento social y uso de tapabocas, de acuerdo con lo previsto en la Resolución 666 de 24 de abril de 2020, aplicable en forma general a todos los sectores económicos y administrativos. Las medidas específicas para el sector transporte consisten en la limpieza y desinfección de los sitios en los que usuarios, trabajadores y demás personas han entrado en contacto, como vehículos, sillas, ventanas, pasamanos entre otros; regular el acceso de pasajeros a vehículos o instalaciones; evitar aglomeraciones; velar por el distanciamiento entre usuarios de mínimo un metro; mantener ventilación del vehículo, etc.

¹⁰⁸ Además de las medidas generales de que trata la Resolución 666 de 24 de abril de 2020, se ordena el análisis de los factores de riesgo biológico por contagio de COVID-19 y establecer los controles necesarios en áreas operativas y administrativas; garantizar el distanciamiento físico y evitar aglomeraciones; realizar jornadas de limpieza y desinfección con frecuencia en superficies de acceso público, mantener la ventilación adecuada, disponer elementos de aseo como lavamanos, agua, jabón, toallas, dispensadores de alcohol glicerinado o gel antibacterial en puertas de ingreso y salidas, y retirar elementos que dificulten el correcto proceso de limpieza.

¹⁰⁹ Se refiere a estrategias pedagógicas, instalación de gráficas, piezas de información y entrega de información sobre las recomendaciones y la importancia de prevenir el COVID-19.

¹¹⁰ Recomienda ventilación y desinfección de vehículos, uso obligatorio de tapabocas entre otras.

1751 de 2015 «*por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*» y el Decreto Legislativo 539 de 2020¹¹¹.

84. En ese orden se observa que, el artículo 2º de la Constitución Política establece como fines del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y **garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución**, así mismo, las autoridades de la República están obligadas a proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

85. Por su parte, la Ley Estatutaria 1751 de 16 de febrero de 2015¹¹², en aras de regular y garantizar el derecho a la salud, estableció ciertos mecanismos de protección; para el efecto, enmarcó su naturaleza, el ámbito de aplicación, definió el sistema de salud y estableció las obligaciones del Estado, dentro de las cuales se encuentran, entre otras, las siguientes: **(i)** abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho fundamental a la salud, de adoptar decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas; **(ii)** formular y adoptar políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población, asegurando para ello la coordinación armónica de las acciones de todos los agentes del Sistema; **(iii)** formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales; **(iv)** establecer mecanismos para evitar la violación del derecho fundamental a la salud y determinar su régimen sancionatorio; **(v)** ejercer una adecuada inspección, vigilancia y control mediante un órgano y/o las entidades especializadas que se determinen para el efecto; y, **(vi)** velar por el cumplimiento de los principios del derecho fundamental a la salud en todo el territorio nacional, según las necesidades de salud de la población.

86. Se destaca que, de acuerdo con lo consagrado en el Decreto 780 de 2016¹¹³, el Ministerio de Salud y Protección Social constituye la suprema autoridad o cabeza del sector administrativo de salud y protección social, encargado de dirigir, adoptar, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud y salud pública.

87. Además, el Gobierno Nacional en su calidad de legislador extraordinario, a través el Decreto Legislativo 539 de 13 de abril de 2020¹¹⁴, otorgó a la citada cartera ministerial, la competencia para determinar y expedir los protocolos sobre bioseguridad requeridos para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del COVID-19, dirigidos a todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública.

¹¹¹ 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.

¹¹² Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

¹¹³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

¹¹⁴ 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.

88. En ese contexto, es evidente que el Ministerio de Salud y Protección Social tenía la competencia para proferir la Resolución 677 del 24 de abril de 2020¹¹⁵, para adoptar medidas para prevenir los contagios de COVID-19 en el sector transporte, pues, además de ser la entidad que dirige el sector administrativo de la salud, con facultades para formular y adoptar políticas de saneamiento y salud pública, tiene competencia para expedir los protocolos de bioseguridad para controlar, mitigar y superar la actual situación de anormalidad producto de la mencionada pandemia, en todas las actividades y sectores administrativos del país, incluido el sector transporte, esto, por disposición expresa del Decreto Legislativo 539 de 13 de abril de 2020¹¹⁶.

89. Así las cosas, en cuanto a la competencia del funcionario que intervino en la expedición de la resolución estudiada, no se observan vicios o irregularidades que puedan generar su anulación.

24. OBJETO, MOTIVACIÓN Y FINALIDAD DE LA RESOLUCIÓN 677 DEL 24 DE MARZO DE 2020.

90. De la lectura integral de la Resolución 677 del 24 de abril de 2020¹¹⁷, se observa con claridad que, su objeto es implementar medidas de bioseguridad, para mitigar, evitar la propagación y asegurar un adecuado manejo del COVID-19 en todas las actividades relacionadas con el transporte de pasajeros y de carga en el territorio nacional, así como determinar las entidades encargadas de vigilar el debido cumplimiento de las mencionadas disposiciones.

91. Se evidencia que, la expedición del acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad obedece a lo previsto por el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020¹¹⁸ a través del cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de adoptar medidas extraordinarias para conjurar los efectos de negativos generados por la propagación del coronavirus COVID-19 y por el Decreto Legislativo 539 de 13 de abril de 2020¹¹⁹, en cuanto autorizó la expedición de protocolos de bioseguridad para hacer frente al referido virus en todos los sectores y actividades del ámbito nacional. Así mismo, da cumplimiento a las normas de naturaleza ordinaria, expedidas por el Gobierno Nacional para hacer frente a la mencionada situación excepcional, tales como, las que declararon la Emergencia Sanitaria, ordenaron el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional.

92. De acuerdo con lo expuesto, concluye esta Sala de Decisión que, el objeto del acto administrativo estudiado, esto es, la implementación de un protocolo de bioseguridad en el sector transporte para mitigar los efectos negativos generados por el COVID-19, está respaldado por normas de naturaleza superior que gozan

¹¹⁵ Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

¹¹⁹ 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.

de vigencia, es decir, que es lícito¹²⁰. Por tanto, sobre el aspecto estudiado, no se advierten irregularidades que generen la nulidad de la Resolución 677 del 24 de abril de 2020¹²¹.

93. En lo referido a la motivación, considera esta Corporación que el acto administrativo «*sub judice*» cuenta con respaldo fáctico y jurídico para la adopción de cada una de las medidas referenciadas al inicio de este estudio. Con el propósito de ilustrar tal afirmación se confrontará de manera esquemática, cada decisión, con su respectiva motivación así:

Medida que se adopta mediante el Decreto 465 de 23 de marzo de 2020	Motivación
i) Adopción del protocolo de bioseguridad en el sector transporte – Artículo 1°-	<p><i>Que a pesar de los esfuerzos estatales y de la sociedad para contener la propagación del virus COVID-19 lo cierto es que éste continúa; en consecuencia, al no existir medidas farmacológicas como la vacuna y los medicamentos antivirales, son las medidas no farmacológicas las que tienen mayor costo/efectividad. <u>Esas medidas incluyen la higiene respiratoria, el distanciamiento social, el autoaislamiento voluntario y la cuarentena, medidas que se deben mantener.</u></i></p>
ii) Vigilancia del cumplimiento del protocolo por parte de las autoridades establecidas en el Decreto Legislativo 539 de 2020. – Artículo 2°-	<p><i>Por medio del Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020, fue establecido que durante el término de la emergencia sanitaria el Ministerio de Salud y la Protección Social sería 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.</i></p> <p><i>En tal virtud, el Ministerio de Salud y Protección Social, expidió la Resolución No. 666 del 24 de abril de 2020, por medio de la cual se adoptó el protocolo general de bioseguridad para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública y su correspondiente anexo técnico.</i></p> <p><i>El artículo 3 del Decreto 593 de 2020 dispuso que <u>se permite el derecho de circulación de las personas que realicen las actividades allí previstas, y en consecuencia el componente transporte en cada una de ellas.</u></i></p> <p><i>Que <u>analizadas las condiciones particulares que rodean las diferentes actividades del sector del transporte, de acuerdo a la información suministrada por el Ministerio de Transporte, se elaboró 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</u></i></p>

¹²⁰ Berrocal Guerrero Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo, Séptima Edición, Librería Ediciones del Profesional LTDA. Bogotá, Colombia, 2016. Págs. 97 y 98.

¹²¹ Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.

	<i><u>pasajeros; terminales de transporte terrestre; transporte férreo; 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.</u></i>
--	--

94. En cuanto a la finalidad de las medidas generales impartidas por medio del acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, estima la Sala que, estas se encuentran dirigidas a evitar o prevenir el mayor contagio del COVID-19 en el sector transporte y, con ello, conjurar los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia por el Gobierno Nacional, de manera que se garantice el cumplimiento de principios y derechos constitucionales; por tal motivo, la Resolución 677 del 24 de abril de 2020¹²² pretende la efectividad de los fines esenciales del Estado previstos en el artículo 2° de la Constitución de Política¹²³ y, por demás, cumplir con una de las obligaciones del Estado de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho de la Salud de los ciudadanos.

95. Así pues, a juicio de la Sala, la norma en cuestión tiene como fin la garantía del interés general y salud pública y, en consecuencia, no se evidencia beneficio o provecho oculto e ilegítimo por parte del Ministro de Salud y Protección Social, el cual intervino en su expedición.

25. VERIFICACIÓN DE LOS DEMÁS REQUISITOS FORMALES

96. Analizada la norma en cuestión, encuentra la Sala que para su expedición se dio cumplimiento al procedimiento establecido para tal fin, pues fue dictado en el marco de las directrices y potestades establecidas por el Decreto Legislativo 539 de 13 de abril de 2020¹²⁴, el cual fue proferido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el Decreto Declarativo 417 de 17 de marzo de 2020¹²⁵. Adicionalmente, se evidencia que la Resolución objeto de análisis fue publicada en el Diario Oficial 51. 300 de 29 de abril de 2020, en los términos del artículo 119 de la Ley 489 de 1998¹²⁶ y el artículo 65 de la Ley

¹²² *Ibidem*.

¹²³ **Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado:** Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

¹²⁴ 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.

¹²⁵ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

¹²⁶ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 119. Publicación en el diario oficial. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial:

- a) Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta;
- b) Las leyes y los proyectos de ley objetados por el Gobierno;

1437 de 2011¹²⁷, es decir, que cumplió a cabalidad con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.

97. Así mismo, la Sala encuentra que el acto administrativo objeto del presente asunto cumple con los demás elementos formales de todo acto administrativo, identificados por la doctrina especializada, tales como: el encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias reguladas, la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien lo suscribe¹²⁸.

98. Efectuado el análisis de los elementos formales del acto administrativo «*sub judice*» no se advierten vicios o irregularidades de forma o en el procedimiento de expedición generen su anulación, en ese orden se concluye que, en cuanto a los aspectos formales, la Resolución 677 del 24 de abril de 2020¹²⁹ se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico.

26. ESTUDIO DE ASPECTOS MATERIALES DE LA RESOLUCIÓN 677 DEL 24 DE ABRIL DE 2020

99. De acuerdo con la metodología expuesta por la Sala en apartes anteriores, se tiene que, una vez verificada la inexistencia de vicios que afecten alguno de los elementos formales del acto administrativo, corresponderá al juez del control inmediato de legalidad, analizar los aspectos materiales determinados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, esto es, conexidad, y proporcionalidad.

27. ANÁLISIS DE CONEXIDAD DE LA RESOLUCIÓN 677 DEL 24 DE ABRIL DE 2020

100. Compete a esta Sala de Decisión definir la existencia de correlación o correspondencia directa entre las medidas adoptadas mediante la norma objeto del presente análisis, con las causas que dieron lugar a la declaratoria de Estado de Excepción y el Decreto Legislativo 539 de 13 de abril de 2020¹³⁰, en los cuales se encuentra sustentado.

101. Se aclara que, si bien, la Resolución 677 del 24 de abril de 2020¹³¹, fue motivada además, en normas de naturaleza ordinaria como la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministro de Salud y Protección Social; y los Decretos 457 de 22 de marzo de 2020¹³² y 593 del 24 de abril de 2020¹³³,

c) Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado.

Parágrafo. Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.”

¹²⁷ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

¹²⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 1001-03-15-000-2010-00390-00(CA), sentencia de 15 de octubre de 2013, C.P. Marco Antonio Velilla.

¹²⁹ Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.

¹³⁰ 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.

¹³¹ Ídem.

¹³² 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.

¹³³ Ídem.

expedidos por el Presidente de la República, el presente estudio de conexidad no tendrá en cuenta dichas disposiciones, por cuanto, no desarrollan facultades extraordinarias conferidas a las autoridades administrativas con ocasión de la declaratoria del Estado de Excepción y, en ese sentido, escapa a la naturaleza o finalidad del medio de control inmediato de legalidad.

102. Ahora bien, con la expedición de la Resolución 677 del 24 de abril de 2020¹³⁴ el Ministro de Salud y Protección Social pretendió tomar medidas de bioseguridad para mitigar, controlar, evitar el contagio y realizar un manejo adecuado del COVID-19 en las actividades propias del sector transporte, como la movilidad de carga y de pasajeros en modalidad terrestre, fluvial y ferroviaria, y establecer las autoridades encargadas de vigilar su debido cumplimiento.

103. Por su parte, el Decreto Legislativo 539 de 13 de abril de 2020¹³⁵, tiene por finalidad asignar al Ministerio de Salud y Protección Social la competencia para dictar protocolos técnicos y científico con carácter vinculante, para establecer normas de bioseguridad en todos los sectores de la administración y la economía distintos al sector salud, requeridos para mitigar, evitar y controlar la propagación del COVID-19 por la realización de distintas actividades en vigencia de la emergencia sanitaria, en atención a que dicha cartera ministerial no contaba con la mencionada facultad, necesaria para evitar la duplicidad de autoridades involucradas en el diseño e implementación de planes de acción para hacer frente a la situación de anormalidad causada por la pandemia del COVID-19.

104. Así, de la confrontación de las disposiciones consagradas en la Resolución 677 de 24 de abril de 2020¹³⁶, con el Decreto Legislativo 539 de 13 de abril de 2020, se advierte de manera palmaria y evidente, la existencia de una relación de coordinación o correlación directa entre las medidas implementadas mediante el acto administrativo objeto de control de legalidad, y el decreto de naturaleza extraordinaria en que aquellas se encuentran fundamentadas, pues, mientras que este otorgó al Ministerio de Salud y Protección Social la competencia para establecer protocolos de bioseguridad para detener la transmisión del COVID-19 en todos los sectores de la administración y la economía, aquél materializó de manera concreta dicho mandato al establecer un protocolo de bioseguridad para la ejecución de las distintas actividades propias del sector transporte.

105. Así las cosas, se colige que, la Resolución 677 de 24 de abril de 2020¹³⁷ se encuentra ajustada al criterio de la conexidad como primero de los aspectos materiales que se analiza en el desarrollo del medio de control inmediato de legalidad.

28. ESTUDIO DE PROPORCIONALIDAD LA RESOLUCIÓN 677 DEL 24 DE ABRIL DE 2020.

106. Procede la Sala a realizar el análisis de proporcionalidad de las medidas adoptadas por el Ministro de Salud y Protección Social a través de la Resolución

¹³⁴ Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.

¹³⁵ 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.

¹³⁶ Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.

¹³⁷ Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte.

677 del 24 de abril de 2020¹³⁸, para lo cual se deberá efectuar un juicio de idoneidad, necesidad.

107. Ahora bien, de acuerdo con lo expuesto en apartes antecedentes, a través del acto administrativo objeto de estudio, el Ministro de Salud y Protección Social estableció el protocolo de bioseguridad en el sector transporte para mitigar, controlar y evitar la propagación del COVID-19, y determinó las autoridades administrativas encargadas de vigilar el cumplimiento de dichas normas, medidas que juicio de esta Sala, resultan proporcionales, en virtud de las consideraciones que a continuación de desarrollan.

108. Se recuerda que, el estudio de idoneidad como parte del juicio de proporcionalidad exigido en el desarrollo del medio de control inmediato de legalidad, evalúa la efectividad o eficacia de las normas objeto del proceso, para superar el Estado de Excepción. En ese orden se encuentra que, el citado protocolo de bioseguridad expedido por el Ministro de Salud y Protección Social, acoge las orientaciones y recomendaciones técnicas de la Organización Mundial de la Salud -OMS- para contener el virus COVID-19, relacionadas con el distanciamiento social, uso obligatorio de tapabocas, implementación de prácticas de higiene personal y de superficies de acceso al público como los son vehículos, terminales, estaciones, taquillas ventanillas, sillas, entre otros elementos utilizados en la realización de actividades referidas al transporte de personas y mercancías en general; adopción de medidas para el mantenimiento de la ventilación en los citados espacios, y reducir los elementos que contribuyan, aumenten o faciliten el riesgo de transmisión del virus.

109. Entonces, las medidas de bioseguridad señaladas permiten la continuidad en la prestación del servicio de transporte en sus distintas modalidades, el cual, resulta indispensable para la movilización de personas, productos y servicios esenciales para garantizar el derechos a la vida, a la salud y la supervivencia en el marco de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, de acuerdo con lo consagrado en el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 y sus prórrogas, a través de los que el Gobierno Nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional con vigencia hasta el 31 de agosto de 2020, pero permitió la movilización y el transporte en aquellas actividades estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la mencionada situación de anormalidad, dentro de las cuales resaltan la prestación del servicio de salud, de los servicios públicos domiciliarios, el funcionamiento de las cadenas de abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y bienes de consumo ordinario de la población.

110. Así mismo, la prestación de las actividades relacionadas con el sector transporte son requeridas para adelantar los planes de reactivación paulatina de la economía, en distintos sectores como el financiero, hotelero, gastronómico y en general, para la comercialización de bienes no esenciales.

111. De acuerdo con lo expuesto, estima la Sala que la adopción de medidas de bioseguridad en el sector transporte para evitar, controlar y mitigar la transmisión del COVID-19 en las distintas actividades que este desarrolla, así como el establecimiento de estamentos o autoridades para la vigilancia de su efectivo cumplimiento además de garantizar la continuidad en el servicio pretenden salvaguardar los derechos fundamentales a la vida y salud de los servidores públicos, contratistas y usuarios de dichos servicios ante los inminentes riesgos

¹³⁸ Ídem.

generados por causa de la propagación del COVID-19. Por consiguiente, las disposiciones materia de análisis resultan adecuadas para superar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional con ocasión de la pandemia anunciada por la OMS el 11 de marzo de 2020, en consecuencia, se encuentra superado de manera satisfactoria el juicio de idoneidad.

112. El estudio de necesidad dentro del análisis de proporcionalidad pretende determinar la existencia de otros medios efectivos para lograr la misma finalidad que pretende alcanzar la norma objeto de análisis, y si éstos, suponen restricciones menos lesivas a derechos fundamentales. Al respecto, encuentra la Sala que ante la ausencia de vacunas científicamente avaladas y demás medidas farmacológicas, el distanciamiento social y la higiene personal y de espacios comunes constituye un método efectivo avalado y recomendado por las autoridades sanitarias para contener la propagación del COVID-19, motivo por el cual, la expedición de normas o protocolos para su adopción y acatamiento estricto resulta necesario por parte de las autoridades públicas.

113. Al respecto se observa que, la Organización Mundial de la Salud -OMS- ha hecho una serie de recomendaciones para que los gobiernos las adopten, de ser posible, de manera obligatoria, tales como¹³⁹:

«(...) a) **Toda transición debe ser gradual, priorizada y planificada** (por ejemplo, movilidad escalonada de los segmentos productivos de la población como por número de la placa del automóvil; apertura escalonada de los negocios según el tipo de negocio; promoción de medidas de distanciamiento social higiene de las superficies y otras medidas adaptadas a cada sector; apertura de las escuelas por grado; etc.). En condiciones ideales, cada medida debe adoptarse con un intervalo de 14 días entre ellas.

b) Es necesario disponer de las capacidades necesarias de salud pública y de servicios de salud para detectar, incluso mediante pruebas de laboratorio descentralizadas, y contener los casos nuevos de la COVID-19 (aislamiento de los casos e identificación y cuarentena de sus contactos durante 14 días).

c) **Deben aplicarse medidas de prevención y control de infecciones —con cumplimiento obligatorio, de ser posible— en los entornos que podrían ser amplificadores de la transmisión de la COVID-19 (por ejemplo, establecimientos de atención de salud, hogares de ancianos, instituciones de enseñanza, prisiones, etc.).**

d) **Aunque los puntos de entrada deben seguir funcionando para asegurar el tránsito de productos esenciales en el contexto de la cadena mundial de suministros, así como para garantizar el tránsito esencial relacionado con la respuesta a la pandemia de la COVID-19 y las operaciones con fines humanitarios, el restablecimiento del tránsito no esencial debe sopesarse con cuidado frente a la capacidad del país de manejar los casos importados de la COVID-19 y de aplicar la cuarentena a los viajeros que llegan.**

e) Debería haber capacidad para comunicar a la población las razones, las modalidades y las consecuencias prácticas de toda transición.

f) Debería haber capacidad de reinstaurar de inmediato la aplicación en todo el país de medidas estrictas de distanciamiento social a escala comunitaria. (...)»
(Subrayas y negrillas fuera del texto para resaltar).

114. Ahora bien, pese a que la adopción de normas de bioseguridad de obligatorio cumplimiento en actividades del sector transporte podría alterar el normal funcionamiento y la cotidianidad de los transportadores y usuarios durante la vigencia de la emergencia sanitaria, estas resultan necesarias para conjurar los

¹³⁹ Consultar página: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52447/OPSPHECPICOID-19200026_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

efectos adversos producto de la pandemia del COVID-19, en tal virtud, se encuentra superado el juicio de necesidad.

115. Finalmente, se concluye que, la norma en cuestión no vulnera principios o derechos fundamentales, contrario a ello se concluye que, la adopción de normas de bioseguridad de obligatorio cumplimiento, garantiza los derechos a la vida y salud de los usuarios de los conductores, contratistas y demás personas que intervienen en el funcionamiento del sector transporte, dado que, disminuye los riesgos de contagio y propagación del COVID-19 generados en el marco de las actividades propias de dicho sector, que al implicar circulación constante y contacto social, son bastante altos. Así mismo, propende por la continuidad del servicio, esencial para el manejo de la pandemia y la reactivación de la economía.

116. Es de resaltar que el artículo 2° de la Resolución 677 de 24 de abril de 2020¹⁴⁰, señala que «(...) *sin perjuicio de la vigilancia que sobre el cumplimiento de las obligaciones de los empleadores realice el Ministerio de 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*», en ese sentido, no desconoce la competencia de otras autoridades como el Ministerio de Trabajo y la Superintendencia de Transporte para la inspección, vigilancia y control de actividades del sector transporte, previstas en la Constitución, la ley y los reglamentos.

117. Aunado a lo expuesto es importante destacar que la Sala Doce Especial de Decisión, mediante sentencia de 25 de agosto de 2020¹⁴¹, declaró la legalidad de la Resolución 666 de 24 de abril de 2020 «*Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.*» al efectuar su control inmediato de legalidad, en virtud de las siguientes consideraciones, también aplicables al presente caso:

«Con todo lo expuesto, esta Sala considera que los actos administrativos objeto de revisión guardan estrecha conexidad, consonancia y proporcionalidad con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, comoquiera que definieron unos protocolos de bioseguridad indispensables para reducir el impacto de las consecuencias en el sistema de salud, los servicios sociales y la economía, por la pandemia que generó el virus Sars-Cov-2 y permiten materializar el propósito del principio de precaución contemplado por el Gobierno Nacional en el citado Decreto Legislativo.

Elevar a la categoría de actos administrativos con carácter general los protocolos de higiene, distanciamiento social, autoaislamiento voluntario y la cuarentena de la población en general y en especial del personal en el sector comercio, resulta acorde con las políticas que han adoptado las naciones para contrarrestar los efectos ocasionados por la pandemia que actualmente enfrenta la humanidad, además de que reviste a tales medidas con legalidad y activa el carácter coercitivo de las autoridades ante su desconocimiento.

De igual manera, guardan concordancia con las recomendaciones emitidas tanto por la Organización Mundial de la Salud - OMS y la Organización Internacional del Trabajo, cuando instaron a los Estados a adoptar medidas urgentes para proteger a la población, entre ella a los trabajadores, empleadores y sus familias, de los riesgos para la salud generados por la enfermedad Covid-19.»

¹⁴⁰ Ídem.

¹⁴¹ Consejo de Estado, Sala Doce Especial de Decisión, Consejero de Estado Dr. Ramiro Pazos Guerrero. Expediente 11001-03-15-000-2020-01901-00.

118. Por los motivos expuestos, la Sala concluye, que la Resolución 677 del 24 de abril de 2020, se encuentra acorde con el juicio de proporcionalidad, por consiguiente, se ajusta a derecho.

119. Aclara la Sala que, como lo ha reiterado esta Corporación en su jurisprudencia¹⁴², «*si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico*», por lo cual los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

120. En mérito de lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a través de su Sala Especial de Decisión Nro. 10, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

VII. RESUELVE

PRIMERO. - DECLARAR que la Resolución 677 del 24 de abril de 2020 «*Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte*», proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social está ajustada a derecho.

SEGUNDO. - Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Especial de Decisión Nro. 10, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Consejo de Estado, en sesión de la fecha, por los consejeros:

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ(e)

¹⁴² Sobre este aspecto consultar: sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA); Sentencia de 23 de noviembre de 2010, exp. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA); sentencia de 18 de enero de 2011, exp. 11001-03-15-000-2010-00165-00(CA); sentencia de 12 de abril de 2011, exp. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA)

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE