

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD / COMPETENCIA DE LA SALA PLENA DEL CONSEJO DE ESTADO / SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CONSEJO DE ESTADO / ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL / CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL / DECLARACIÓN DE ESTADO DE EXCEPCIÓN / REGLAMENTO DEL CONSEJO DE ESTADO / REPARTO DE PROCESOS EN EL CONSEJO DE ESTADO / COMPETENCIA DEL MAGISTRADO SUSTANCIADOR DE LAS ALTAS CORTES DE LA RAMA JUDICIAL

De conformidad con los artículos 111 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994, a la Sala Plena Contenciosa de esta Corporación le corresponde ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción. Además, por virtud de lo dispuesto en los artículos 185 del CPACA y 23 del Acuerdo 080 de 2019 - compilatorio del reglamento del Consejo de Estado - que distribuyó el reparto de los distintos asuntos con base en criterios de especialización y volumen de trabajo, la sustanciación del control inmediato de legalidad le corresponde a cualquiera de los magistrados de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

FUENTE FORMAL: C.P.A.C.A. – ARTÍCULO 111 NUMERAL 8 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 20 / C.P.A.C.A. – ARTÍCULO 185 / ACUERDO 080 DE 2019 – ARTÍCULO 23

IMPROCEDENCIA DEL CONTROL DE LEGALIDAD / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Improcedente / CIRCULAR ADMINISTRATIVA - No fue proferida en desarrollo de decreto legislativo / FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN / SERVIDORES DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN - Atención al público / OBLIGACIÓN DE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD AL TRABAJADOR / FUNCIÓN DE PREVENCIÓN GENERAL / FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA RAMA JUDICIAL / EMERGENCIA SANITARIA - COVID 19 / MEDIDAS PARA EVITAR UN DAÑO A LA SALUD / DECRETO PRESIDENCIAL / DECLARACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA / DECRETO DE EMERGENCIA ECONÓMICA / EMERGENCIA ECONÓMICA Y SOCIAL / DECRETO LEGISLATIVO / DECLARACIÓN DE ESTADO DE EXCEPCIÓN

[S]i bien la Circular (...) constituye una “medida” preventiva de carácter general dictada en ejercicio de función administrativa, en el contexto de la situación sanitaria que para ese momento ya se presentaba a raíz del brote infeccioso por el COVID-19, en todo caso no fue proferida en desarrollo de ningún decreto legislativo. (...) [E]n la misma fecha en que se profirió la referida circular también fue expedido el Decreto 417 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”, sin que aquella hubiera hecho mención alguna a este en su fundamento normativo que denominó “Marco legal / Documentos de referencia”. Aunque por el curso de los acontecimientos, el contenido de la circular podría haber resultado afín con el del decreto, bajo ninguna circunstancia ello permite considerar satisfecho el requisito legal consistente en que la medida objeto del control inmediato de legalidad constituya un desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción. No significa lo anterior que Circular (...) no pueda ser objeto de ningún medio de control (...), sino únicamente que no lo es del establecido en el artículo 136 del CPACA.

FUENTE FORMAL: DECRETO 417 DE 2020 – ARTÍCULO 3 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 4 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 6 /

CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 121 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA –
ARTÍCULO 122 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 123

NOTA DE RELATORÍA: En relación con los actos administrativos de carácter general expedidos en virtud de una función administrativa, ver sentencia de 27 de noviembre de 2014, Exp. 05001-23-33-000-2012-00533-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

IMPROCEDENCIA DEL CONTROL DE LEGALIDAD / CIRCULAR ADMINISTRATIVA - Remisión del acto por parte del interesado o estudio de oficio por el juez / LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO - Improcedencia de su estudio / FACULTAD OFICIOSA DEL JUEZ / IMPROCEDENCIA DEL RECHAZO DE LA DEMANDA / PROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD

[T]eniendo en cuenta que, en el trámite del medio de control inmediato de legalidad, en estricta técnica jurídica, no existe una demanda, sino apenas la remisión del acto que debe ser objeto de aquel o su aprehensión de oficio por parte de la autoridad judicial, el Despacho no puede aplicar ninguna de las previsiones del CPACA orientadas a la corrección o rechazo de la demanda. Lo anterior no obsta para que el Despacho decida, en cambio, no avocar conocimiento del proceso, advirtiéndolo en todo caso a la Fiscalía General de la Nación que, si su interés es que esta jurisdicción controle la legalidad objetiva de las circulares que expida y que no desarrollen decretos legislativos durante estados de excepción, puede en cualquier tiempo acudir al medio de control de nulidad.

EMERGENCIA SANITARIA / CONSEJO DE ESTADO - Cierre temporal de sus instalaciones / MEDIOS ELECTRÓNICOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO / MEDIOS ELECTRÓNICOS EN EL PROCESO

[D]ada la situación actual de emergencia sanitaria que conllevó el cierre temporal de las instalaciones del Consejo de Estado, las actuaciones se realizarán mediante medios electrónicos, en cumplimiento del artículo 186 del CPACA.

FUENTE FORMAL: C.P.A.C.A. – ARTÍCULO 186

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá, D.C., tres (3) de abril de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00954-00

Actor: FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Demandado: CIRCULAR 0007 DE 17 DE MARZO DE 2020 – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Procede el Despacho a pronunciarse sobre si, en el marco del medio de control inmediato de legalidad, avoca el conocimiento de la Circular número 0007 de 17 de marzo de 2020 emitida por el Fiscal General de la Nación, mediante la cual se adoptó el *“Protocolo General Para Contención Del Brote Infeccioso Por COVID-19, el cual hace parte integral de esta Circular”*.

I. ANTECEDENTES

El 27 de marzo de 2020, la Fiscalía General de la Nación remitió copia de la Circular número 0007 de 17 de marzo de 2020 emitida por el Fiscal General de la Nación para que esta Corporación ejerza el control inmediato de legalidad establecido en el artículo 136 del CPCA¹.

1. El texto del acto objeto de control

La Circular número 0007 de 17 de marzo de 2020 estableció (se transcribe de forma literal, incluidos los eventuales errores):

“**PARA:** *TODOS LOS SERVIDORES DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN*

“**DE:** *FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN*

“**ASUNTO:** *PROTOCOLO GENERAL PARA CONTENCIÓN DEL BROTE INFECCIOSO POR COVID-19*

“**FECHA:** *17 MAR 2020*

De conformidad con lo dispuesto en la Circular 0005 del 16 de marzo de 2020 emitida por este Despacho y como parte de las medidas preventivas transitorias y temporales para hacer frente a la emergencia sanitaria originada por el COVID-19, se adopta el Protocolo General Para Contención Del Brote Infeccioso Por COVID-19, el cual hace parte integral de esta Circular.

“Se recuerda a todos los servidores de la Entidad, la importancia de adoptar las medidas personales de prevención y contención, con el ánimo de minimizar los riesgos de propagación del virus”.

¹ “CPACA. Artículo 136. Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

“Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

A su turno, el “*PROTOCOLO GENERAL PARA CONTENCIÓN DEL BROTE INFECCIOSO POR COVID-19*” dispuso (se transcribe de forma literal, incluidos los eventuales errores):

“1. OBJETIVO

“*Establecer los lineamientos para atender los riesgos de brote infeccioso del nuevo coronavirus COVID-19, que pueda afectar a los servidores de la Fiscalía General de la Nación.*”

“2. ALCANCE

“*Este protocolo está dirigido a todos los servidores de la Fiscalía General de la Nación que atiendan usuarios de los servicios que presta la Entidad a nivel nacional.*”

“3. DEFINICIONES Y SIGLAS

“*Aislamiento: significa la separación de las demás personas enfermas o contaminadas o de equipajes, contenedores, medios de transporte, mercancías, paquetes postales afectados, con objeto de prevenir la propagación de una infección y/o contaminación.*”

“*Bioseguridad: conjunto de medidas preventivas que tienen por objeto eliminar o minimizar el factor de riesgo biológico que pueda llegar a afectar la salud, el medio ambiente o la vida de las personas, asegurando que el desarrollo o producto final de dichos procedimientos no atenten contra la salud y seguridad de los trabajadores y comunidad en general.*”

“*Brote: ocurrencia de un número de casos de un daño particular en un área y en un tiempo dados, mayor que el número de casos esperados, relacionados y limitados en tiempo y espacio. Para los eventos que se encuentren en erradicación o eliminación, la notificación de un solo caso confirmado será manejado como brote.*”

“*Búsqueda activa institucional (BAI): se denomina búsqueda activa institucional, cuando el Laboratorio del Instituto Nacional de Salud reporta un caso positivo de una enfermedad contagiosa o la notificación de un caso sospechoso o probable de enfermedad contagiosa; en búsqueda ‘en caliente’ de casos sospechosos o probables no detectados por la vigilancia rutinaria.*”

“*Caso índice: es el primer caso identificado.*”

“*Caso primario: caso que trae la infección a la población.*”

“*Caso secundario: caso infectado por un caso primario.*”

“*Conglomerado: agrupamiento de casos de un daño particular en un área y en un tiempo dados sin que el número de casos sea mayor que el esperado.*”

“*Contacto: cualquier persona o animal cuya asociación con un individuo o animal infectado, o con un ambiente contaminado, haya sido tal que exista la posibilidad de contraer el agente infectante.*”

“*Control de una enfermedad: hace referencia a la aplicación de medidas poblacionales dirigidas a reducir la incidencia de la enfermedad a un nivel en el que deje de constituir un problema de salud pública. Estas medidas se dirigen*”

principalmente a reducir la morbilidad y mortalidad de la enfermedad objeto de control.

“Cuarentena: restricción de las actividades y/o la separación de los demás de las personas que no están enfermas, pero respecto de las cuales se tiene sospechas de formal tal que prevenga la posible propagación de la infección.

“Desinfección: eliminación de microorganismos de una superficie por medio de agentes químicos o físicos.

“Endemia: frecuencia conocida de un daño particular en un área y un tiempo establecido, con base en el registro de los eventos ocurridos, presentados por periodos epidemiológicos en gráficas denominadas índices endémicos. (3)

“Epidemia: ocurrencia de un número de casos con daño particular en un área y en un tiempo dado, mayor que el número de casos esperados. Generalmente de amplia difusión en un territorio.

“Erradicación: se refiere a la aplicación de medidas poblacionales dirigidas a conseguir la erradicación de una enfermedad, es decir, aquella en la cual no solamente se han eliminado los casos sino las causas de la enfermedad, en particular el agente, a nivel global.

“Eventos de interés en salud pública: considerados como importantes y trascendentes para la salud colectiva que requieran se enfrentados con medidas en salud pública.

“Inusitado: significa que la enfermedad no estuvo nunca antes presente en esa área hasta ese momento, cambio en letalidad o grupos de riesgo.

“Material contaminado: cualquier material o elemento que ha estado en contacto con microorganismos, que funcione como fómite o sea sospechoso de estar contaminado.

“Pandemia: según la OMS, propagación mundial de una nueva enfermedad.

“Portador: una persona u animal que aloja un agente infeccioso específico y sirve como potencial fuente de infección.

“Probabilidad: grado de posibilidad de que ocurra un evento no deseado y pueda producir consecuencias.

Riesgo: combinación de la probabilidad de que ocurra un(os) evento(s) o exposición(es) peligroso(s), y la severidad de la lesión o enfermedad que puede ser causada por el(los) evento(s) o exposición(es).

“Susceptible: una persona u animal que no posee suficiente resistencia contra un agente patógeno particular para prevenir que se adquiriera la infección o la enfermedad cuando se expone al agente.

“Vigilancia en Salud Pública: responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud, consistente en el proceso continuo y sistemático que se adelanta para la recolección, análisis y divulgación de la información, que necesita el sistema de salud para la prevención y control de enfermedades.

“4. MARCO LEGAL / DOCUMENTOS DE REFERENCIA

"1. Ley 9 de 1979 por la cual se dictan medidas de vigilancia y control epidemiológico

"2. Circular Externa 0019 de 2007 expedida por el Ministerio de Protección Social, Certificación de Muertes Naturales.

"3. Decreto 3518 de 2016. Sistema de Vigilancia en Salud Pública

"4. Ley 1562 de 2012, Sistema general de riesgos laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional.

"5. Decreto único reglamentario 1072 de 2015, del sector trabajo.

"6. Circular Conjunta Externa del 27-07-2018 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Fiscalía General de la Nación: Aplicación del Procedimiento para la Expedición de Certificación de Defunción por Muerte Natural.

"7. Resolución 0312 de 2019, por el cual se definen los estándares mínimos del sistema de gestión en seguridad y salud en el trabajo (SG-SST).

"8. Ley 1438 de 2011 en el artículo 3 se prescribe de manera expresa, el principio de corresponsabilidad en salud, definiéndolo como el deber que tiene toda persona de ´propender por su autocuidado, por el cuidado de la salud de su familia y de la comunidad´.

"9. Orientaciones para el manejo, traslado y disposición final de cadáveres por COVID-19 del Ministerio de Salud y Protección Social. Bogotá, marzo del 2020.

"5. ATENCIÓN AL PÚBLICO

"El personal que labore en la entidad y que tenga bajo su responsabilidad la atención directa de público deberá:

"1. Procurar mantener una distancia mínima de dos metros para la atención directa al público.

"2. Todo funcionario que tenga contacto directo con usuarios deberá usar tapabocas permanentemente. Además, deberá efectuar lavado de manos o uso de gel antibacterial, antes y después de la atención de cada usuario, por lo menos durante 20 segundos.

"3. En caso de evidenciar la presencia de usuarios o acompañantes con síntomas gripales en las salas de espera, deberá recomendarse el uso de tapabocas y lavado de manos continuo.

"4. Evitar en todo momento tocarse la cara (boca, nariz y ojos).

"5. Para disminuir el riesgo de contagio tipo "aerosol" se deben implementar las siguientes medidas:

"a. Al estornudar o toser hágalo sobre la cara interna del codo.

"b. Si tose frecuentemente consulte a su médico y mientras consulta utilice tapabocas.

"c. Cubra su cara con un pañuelo o con su mano si alguien tose o estornuda cerca de Usted.

"6. De manera diaria al iniciar y finalizar la jornada laboral, deberá hacerse la limpieza de los elementos de oficina.

"● PREVENCIÓN EN SALAS DE ESPERA

"1. Reforzar medidas de limpieza y desinfección en los espacios donde permanezcan los usuarios a la espera del servicio (salas de espera, oficinas, recepciones, etc.).

"2. Procurar una distancia de mínimo dos metros entre usuario y usuario.

"3. Adelantar la limpieza rutinaria de áreas y superficies de alto toque como perillas de puertas, ventanas, sensores, teclados, interruptores, timbres y controles remotos.

"● PREVENCIÓN EN ACTOS URGENTES

"1. El uso en todo momento de los elementos de protección personal, como tapabocas, guantes, mono gafas, overoles, etc.

“2. Después de la actuación judicial, recolectar en bolsas rojas, desechar y eliminar apropiadamente todos los elementos de protección personal.

“3. Activar una ruta de eliminación de residuos generados en la ejecución de los procedimientos.

“4. Realizar la higiene de manos y antebrazos, antes y después de la colocación de los elementos de protección personal.

“5. Limpiar y desinfectar (hipoclorito al 5%) rutinariamente las superficies de los macroelementos utilizados para las actuaciones judiciales.

“6. Durante los procedimientos debe minimizarse el uso de aerosoles, restringiéndolos solo en aquellos casos de estricta necesidad.

“7. Los elementos y equipos utilizados durante el traslado de cadáveres y hasta el destino final, deberán ser sometidos a procedimientos de limpieza y desinfección estrictos (hipoclorito al 5%).

“8. Una vez terminada la jornada laboral, los servidores procederán a su aseo general y deberán separar las prendas de vestir que usaron y lavarlas de manera independiente.

MEDIDAS GENERALES PREVENTIVAS PARA EL MANEJO DE CADÁVERES CON ALTA SOSPECHA DE INFECCIÓN POR EL VIRUS COVID-19

“Las medidas generales de prevención en Seguridad y Salud en el Trabajo expresadas a continuación desglosan las precauciones a tener en cuenta por parte de las instituciones y personal relacionado con todos los procesos de manejo de cadáveres objeto de necropsia o procedimientos post mortem, con alta sospecha de infección por COVID 19. Estas medidas son de estricto y obligatorio cumplimiento, teniendo en cuenta el interés en salud pública a nivel mundial de la actual pandemia y la letalidad para algunos grupos especiales. Lo descrito en este documento puede ser modificado de acuerdo con la progresión de la pandemia y a los lineamientos emitidos por los entes de control correspondientes tanto a nivel nacional como mundial.

ASPECTOS GENERALES

ORIENTACIONES PARA EL MANEJO, TRASLADO Y DISPOSICIÓN FINAL DE CADÁVERES POR COVID - 19 - VERSION 2

En el capítulo: 6. MEDIDAS GENERALES PARA EL MANEJO DE CADÁVERES CON CAUSA DE MUERTE PROBABLE O CONFIRMADA POR EL VIRUS COVID – 19

“En el último numeral:

“En casos de muertes violentas o por establecer, se debe seguir el procedimiento de inspección técnica a cadáver determinado por las autoridades judiciales. Para los efectos, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Policía Judicial, establecerán los mecanismos interinstitucionales para el traslado y recepción de los cuerpos a fin de realizar su análisis dentro del menor tiempo posible’.

“• Los participantes en el procedimiento de inspección técnica a cadáver, deben ser siempre el mínimo de servidores posibles.

“• El cadáver deberá mantenerse íntegro y se deberá limitar al máximo su manipulación. Especial atención al embalar el cadáver evitando contacto directo con fluidos o heces fecales.

“• Se deben tener siempre en cuenta los principios de precaución y dignidad humana al momento de manipular el cadáver.

“● En todos los casos así no esté confirmado, la simple sospecha hace obligatoria la aplicación de todos los lineamientos de protección y precaución aquí descritos como mínimo.

“● Aplicar las técnicas de lavado de manos con agua y jabón después de la manipulación de los cuerpos y antes de realizar otras actividades como consumir alimentos, uso del baño entre otras. No se recomienda el lavado de manos único con alcohol glicerinado o similar.

“● Se debe garantizar el manejo y la eliminación segura de los residuos generados en el proceso de inspección al cadáver de acuerdo a lo establecido en el marco normativo y las directrices establecidas por el Ministerio de Salud.

“● Los elementos y equipos utilizados durante el traslado de cadáveres deberán ser sometidos a procedimientos de limpieza y desinfección estrictos (hipoclorito al 5%).

“● El transporte, de los cuerpos se efectuará en el menor tiempo posible al INMLCF, con el fin prevenir y minimizar la exposición de los servidores y comunidad general al virus COVID-19.

“● Se debe garantizar la comunicación del riesgo de manera responsable y oportuna en la inspección, traslado y destino final de los cadáveres, manteniendo siempre el respeto a la dignidad humana.

“● Brindar la atención médica inmediata por la ARL en caso de que ocurra un accidente de trabajo con ocasión de la manipulación de un cadáver.

“● Embalar el cadáver en doble bolsa cerrar la misma con cinta. Las bolsas deben ser de uso específico para embalaje de cadáveres y ser fabricadas en material impermeable de 150 micras o más de espesor y resistentes a la filtración de líquidos. Realizar desinfección externa de ambas bolsas con desinfectante de hipoclorito al 5%, (esto es 50 cc de hipoclorito de sodio por cada litro de agua: en caso de no contar con recipiente medidor, puede preparar la solución usando media taza de hipoclorito en 10 tazas de agua).

“● En el evento que la inspección se realice en casa del fallecido, o en otro lugar en donde estén presentes familiares o conocidos de la víctima, antes de iniciar la inspección técnica al cadáver se deberá indagar si dicha persona recibió atención médica previa al fallecimiento, si tiene antecedentes de recientes viajes a países con circulación activa del virus, o estuvo en contacto con personas sospechosas o confirmadas de infección por el virus COVID-19, o tuvo signos compatibles con infección respiratoria no determinada. En tales casos se deberá notificar a la autoridad sanitaria competente para que realice desplazamiento al domicilio y a través de autopsia verbal pueda determinar las posibles causas de muerte, así como la realización de toma de muestras, evitando el traslado del cadáver.

“● En todo momento y circunstancia se deben usar los elementos de protección personal.

“● En caso de que se presente un posible accidente de trabajo por contaminación con cadáveres o capturados que tengan documentada o sean sospechosos de haber estado infectados con el COVID-19, el servidor deberá reportar a la línea #566 de atención por parte de la ARL Positiva, donde le realizarán la evaluación inicial por medio de triage telefónico y definirán las medidas a seguir de acuerdo el protocolo establecido con las autoridades competentes.

“ACTIVIDADES PREVIAS A LA INSPECCIÓN TÉCNICA A CADÁVER

“● Asegúrese de contar con los elementos requeridos (papelería y equipos) para el procedimiento de Inspección Técnica a cadáver, de tal manera que no tengan la necesidad de salir del Lugar del hecho.

“● Disponga y ubique con anterioridad tres bolsas rojas, un spray desinfectante de hipoclorito al 5%, y un par de guantes de nitrilo, en un área no contaminada del Lugar de los Hechos. (Puesto de Mando)

“USO DE ELEMENTOS DE PROTECCIÓN PERSONAL PARA PREVENIR RIESGO BIOLÓGICO

“Para todos los casos y todos los individuos relacionados con el procedimiento de inspección técnica a cadáver es obligatorio el uso permanente de:

“1. Bata quirúrgica (2 por servidor).

“2. Traje completo desechable para riesgo biológico con cubrimiento de cuello, cabeza y pies. (3 por servidor).

“3. Triple par de guantes de nitrilo.

“4. Protección facial completa tipo visor o Mono gafas

5. Máscara de media cara, de alta eficiencia con filtro FFP2 o N-95 o respirador de libre mantenimiento N- 95 para riesgo biológico.

“Eliminación de los Elementos de protección personal:

“● Eliminación en área contaminada (zona donde se practicó la Inspección Técnica al Cadáver presuntamente infectado por virus COVID-19): los elementos de desinfección y bolsas deben ubicarse en un área no contaminada previamente establecida.

“● Los elementos desechables deberán ser eliminados inmediatamente en doble bolsa roja, ambas bolsas con aspersión externa de una solución desinfectante de hipoclorito al 5%.

“● Los elementos no desechables como los numeradores, entre otros, deben ser desinfectados inmediatamente con la solución desinfectante de hipoclorito al 5%.

“● Antes de proceder a retirar los elementos de protección personal, se debe hacer lavado profuso del segundo par de guantes (guante externo), con agua y jabón sin humedecer los trajes.

“● Usando el segundo par de guantes ya lavado, encontrándose en el área no contaminada, retire el visor o Mono gafas (protección visual), y proceda a desinfectar inmediatamente con la solución desinfectante de hipoclorito al 5%.

“● Retírese la bata quirúrgica y el segundo par de guantes manipulándolos siempre por el revés y colóqueles dentro de la doble bolsa plástica; asegúrese de hacer la aspersión de solución de hipoclorito al 5% en la superficie de cada bolsa en forma completa y de eliminar el aire en lo posible antes de proceder al doble nudo, cada bolsa roja debe cerrarse en forma individual con doble nudo, antes de proceder a introducirla en la siguiente, una vez anudada, por ningún motivo se debe volver a abrir o desanudar.

“● El transporte del cuerpo al vehículo debe ser realizado utilizando los dos trajes de protección y los dos pares de guantes; una vez depositado el cuerpo en el habitáculo de cadáveres, se procederá a lavar los guantes con agua y jabón, retirar el segundo traje y los guantes e introducirlos en la doble bolsa de recolección de residuos.

“● Terminado lo anterior, tome la doble bolsa por el nudo con una mano y con la otra abra la puerta del vehículo, para introducir los residuos al lado del cadáver.

“● Para realizar la entrega del cadáver al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el funcionario deberá utilizar sobre su traje de bioseguridad una bata quirúrgica y un nuevo par de guantes, los cuales serán depositados al finalizar, en la bolsa roja de recolección de residuos.

“LIMPIEZA Y DESINFECCIÓN DE VEHÍCULO Y HERRAMIENTAS.

“● Los servidores realizarán el proceso de desinfección terminal del vehículo.

“● Lave el vehículo, todo el material, herramientas y elementos de protección personal no desechables utilizando compresa o esponja de un solo uso no metálica, jabón detergente y agua, para hacer barrido mecánico. No utilice cepillo ni manguera o agua a chorro por el riesgo de producir salpicaduras o aerosoles de agua contaminada con COVID -19.

“● Retire el exceso de humedad de las compresas utilizadas y disponga en bolsa roja; el agua con detergente puede ser vertida a los desagües del piso o de las pocetas de aseo.

“● El último enjuague debe ser con agua limpia para retirar los residuos de detergente.

“● Proceda ahora a utilizar un desinfectante de hipoclorito al 5%.

“● Preste atención especial a las áreas en las que se observe suciedad evidente.

“● Los elementos como cámaras o demás utilizados, que no puedan humedecerse o limpiarse con detergente, se deben limpiar con compresa impregnada en desinfectante o con soluciones a base de alcohol tipo etanol de uso médico, permitiendo el secado al aire, sin hacer mezcla de sustancias desinfectantes que pueden resultar incompatibles y por lo tanto dañar el elemento o producir vapores tóxicos para quien las manipule y mezcle inadecuadamente. Recuerde en todo momento que el alcohol es una sustancia química inflamable y que por lo tanto no debe haber ninguna fuente de calor o flama cerca del lugar donde se va a usar, tome todas las medidas de seguridad en este caso.

“● Terminado el proceso hasta aquí descrito, proceda a vestirse y asegúrese de lavarse las manos antes de dirigirse a cualquier otro lugar o actividad; si sospecha haberse salpicado a pesar del uso de los elementos de bioseguridad, áreas expuestas de la piel como la cara o el cuello, lávelos también con agua y jabón. No toque su boca, cara u ojos antes de lavar sus manos profusamente con agua y jabón.

“Nota 1: Recuerde que en algunas áreas del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses no es posible usar hipoclorito, porque se alteraría la trampa de grasas que

funciona con elementos biológicos como bacterias y se afectaría el proceso de tratamiento de aguas residuales

“Recuerde que los coronavirus son altamente susceptibles al lavado por barrido mecánico con agua y detergente, así mismo son muy lábiles al contacto con soluciones de desinfección que contengan hipoclorito de sodio, alcohol tipo etanol, amonio cuaternario, peróxido de hidrógeno o fenolitos. La utilización de cualquiera de estas sustancias es adecuada, su elección se basa en prevenir el daño a equipos, herramientas, sistemas de tratamiento de aguas residuales y a prevenir accidentes por el uso inadecuado de las mismas. Cada entidad o prestador debe definir cuál sustancia desinfectante se adapta mejor a sus circunstancias y características individuales.

“Nota: Todas las recomendaciones dadas para el manejo de cadáveres en este protocolo son única y exclusivamente para casos con alta sospecha de infección por el virus COVID-19.

“● PREVENCIÓN CON PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

“1. Al momento de recibir personas detenidas, se debe interrogar por presencia de síntomas tales como tos, fiebre igual o mayor de 38 grados.

“2. Adelantar la medición de la temperatura corporal cada 12 horas, para descartar síntomas.

“3. Proveer de tapabocas a la población privada de la libertad, en el evento de identificar síntomas de tos o fiebre, además reportar el caso a las líneas nacionales para atención de posibles afectados con COVID-19.

“4. Suspender de manera temporal todas las visitas de personal externo a la Entidad.

“5. Implementar medidas de asepsia permanentes y continuas.

“Todo servidor que presente sintomatología gripal que incluyan síntomas de tos, fiebre y dificultad respiratoria, deberá comunicarse a la línea gratuita nacional y seguir las indicaciones dadas por las autoridades sanitarias, incluso si esto es no asistir al sitio de trabajo, reportándolo al Jefe Inmediato”.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con los artículos 111 del CPACA² y 20 de la Ley 137 de 1994³, a la Sala Plena Contenciosa de esta Corporación le corresponde ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción.

Además, por virtud de lo dispuesto en los artículos 185 del CPACA⁴ y 23 del Acuerdo 080 de 2019⁵ – *compilatorio del reglamento del Consejo de Estado* – que distribuyó el reparto de los distintos asuntos con base en criterios de especialización y volumen de trabajo, la sustanciación del control inmediato de legalidad le corresponde a cualquiera de los magistrados de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

2. El control inmediato de legalidad del artículo 136 del CPACA versa sobre cualquier medida de carácter general dictada en ejercicio de función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción

Observa el Despacho que si bien la Circular número 0007 de 17 de marzo de 2020 constituye una “*medida*” preventiva de carácter general dictada en ejercicio de

² “CPACA. Artículo 111. Funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. La Sala de lo Contencioso administrativo en pleno tendrá 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.

“(…)”.

³ “Ley 137/94. Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

“Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.

⁴ “CPACA. 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.

“(…)”.

⁵ “Acuerdo 080/19. Control inmediato de legalidad. Para efectos de la sustanciación, el Presidente de la Corporación sorteará los asuntos de control inmediato de legalidad entre todos los Magistrados de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo”.

función administrativa⁶, en el contexto de la situación sanitaria que para ese momento ya se presentaba a raíz del brote infeccioso por el COVID-19, en todo caso no fue proferida en desarrollo de ningún decreto legislativo.

Sobre este último punto cabe advertir que en la misma fecha en que se profirió la referida circular también fue expedido el Decreto 417⁷ *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”*, sin que aquella hubiera hecho mención alguna a este en su fundamento normativo que denominó *“Marco legal / Documentos de referencia”*.

Aunque por el curso de los acontecimientos, el contenido de la circular podría haber resultado afín con el del decreto⁸, bajo ninguna circunstancia ello permite

⁶ En efecto, por una parte, tratándose de su carácter general, se trata de una medida dirigida a todos los servidores de la entidad remitente y, por otro lado, frente al hecho de que corresponde a un ejercicio de función administrativa, cabe recordar que, de acuerdo con la posición unificada de la Sección Primera de esta Corporación, los actos que se expiden en ejercicio de la función administrativa no están restringidos a los denominados *“administrativos”* que producen efectos jurídicos: *“En criterio de la Sala esta postura responde a los requerimientos que el principio de Estado de Derecho eleva a la jurisdicción contenciosa en la realidad administrativa actual y consulta mejor que la línea jurisprudencial anterior los propósitos de la reforma legal de 2011, en tanto viabiliza un verdadero ensanchamiento del ámbito del control judicial de las actuaciones de la Administración, ya no controlables solo en tanto que actos administrativos, sino en cuanto manifestaciones de la función administrativa. El hecho de carecer las circulares de efectos jurídicos directos por no crear, modificar ni extinguir situaciones jurídicas determinadas en nada impide su control judicial, no solo por ser éste un dato indiferente a la luz de los principios de supremacía constitucional (artículo 4 de la Constitución) y de legalidad (artículos 6, 121, 122 y 123 Ibidem) que rigen por igual las distintas expresiones de la función administrativa y que a voces del artículo 103 del CPACA sirven de motores que impulsan la actividad del contencioso (junto con la protección de los derechos), sino también –y especialmente– a la luz de las nuevas circunstancias en las que opera la Administración en la actualidad”* Sección Primera. Fallo de 27 de noviembre de 2014 [Radicado 05001-23-33-000-2012-00533-01]. MP. Guillermo Vargas Ayala.

⁷ El decreto en cuestión fue publicado en el Diario Oficial Año CLVI N. 51259 de 17 de marzo de 2020.

Para consulta de la norma remitirse a:
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf> o <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038962>

⁸ De acuerdo con el artículo 3 del Decreto 417: *“Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”* (subrayado fuera del texto).

Dentro de ese contexto, en los considerandos del mismo decreto, se indicó:

“(…)

“Medidas

“(…)

“Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

“(…)

“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

considerar satisfecho el requisito legal consistente en que la medida objeto del control inmediato de legalidad constituya un desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

No significa lo anterior que Circular número 0007 de 17 de marzo de 2020 no pueda ser objeto de ningún medio de control –*cuyo trámite necesariamente es distinto al que corresponde al control inmediato de legalidad*–, sino únicamente que no lo es del establecido en el artículo 136 del CPACA.

Ahora bien, teniendo en cuenta que, en el trámite del medio de control inmediato de legalidad, en estricta técnica jurídica, no existe una demanda, sino apenas la remisión del acto que debe ser objeto de aquel o su aprehensión de oficio por parte de la autoridad judicial, el Despacho no puede aplicar ninguna de las previsiones del CPACA orientadas a la corrección o rechazo de la demanda.

Lo anterior no obsta para que el Despacho decida, en cambio, no avocar conocimiento del proceso, advirtiendo en todo caso a la Fiscalía General de la Nación que, si su interés es que esta jurisdicción controle la legalidad objetiva de las circulares que expida y que no desarrollen decretos legislativos durante estados de excepción, puede en cualquier tiempo acudir al medio de control de nulidad.

Finalmente, es importante tener en cuenta que, dada la situación actual de emergencia sanitaria que conllevó el cierre temporal de las instalaciones del Consejo de Estado⁹, las actuaciones se realizarán mediante medios electrónicos, en cumplimiento del artículo 186 del CPACA¹⁰.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

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”.

⁹ Circulares PCSJC20-7 de 19 de marzo de 2020 de la Presidencia del Consejo Superior de la Judicatura y 003 y 005 de 16 y 24 de marzo de 2020, respectivamente, de la Presidencia del Consejo de Estado.

¹⁰ “CPACA. Artículo 186. Actuaciones a través de medios electrónicos. Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio. “(...)”.

RESUELVE:

PRIMERO: RECHAZAR POR IMPROCEDENTE la remisión que se hizo de la Circular número 0007 de 17 de marzo de 2020 proferida por el Fiscal General de la Nación.

SEGUNDO: Notificar esta decisión, vía correo electrónico, a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su cargo.

TERCERO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO