



La salud
es de todos

Minsalud

Bogotá D.C.,

Doctor

CARMELO PERDOMO CUETE

Consejero ponente

Sala de lo Contencioso Administrativo

Consejo de Estado

Correo Electrónico:

secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co

E. S. D

ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Expediente: 11001-03-15-000-2021-04180-00

Entidad: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Acto Objeto de control: Resolución N° 777 del 2 de junio de 2021

LEIDY TATIANA BARRERO COLORADO, abogada en ejercicio, identificada con cedula de ciudadanía No1. 015.427.039 y Tarjeta Profesional No 257.987 del C.S.J., actuando en nombre y representación del **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, según **PODER**, conferido por la Doctora **ANDREA ELIZABETH HURTADO NEIRA**, mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía No.46.682.025, en calidad de Directora Técnica de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, de acuerdo con la Resolución No. 4479 del 17 de octubre de 2018, posesionada el 19 de octubre de 2018, y en virtud de lo dispuesto por el numeral 9º del artículo 7º del Decreto 4107 de 2 de noviembre de 2011 y de la Resolución 1960 del 23 de mayo de 2014 *por la cual se delega en el Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social la representación Judicial y Extrajudicial*, en atención al auto del 9 de julio de 2021 y notificado el 14 de julio de la misma anualidad, proferido en el expediente de la referencia; me permito presentar **INTERVENCIÓN**, en el presente asunto, para solicitar que se declare la legalidad de la Resolución N° 777 del 2 de junio de 2021, *“Por medio de la cual se definen los criterios y condiciones para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y del Estado y se adopta el protocolo de bioseguridad para la ejecución de estas”*, de acuerdo con los argumentos que se esbozan a continuación:

I. NORMA OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD.

Corresponde en esta oportunidad al Honorable Consejo de Estado el control inmediato de legalidad de la Resolución N° 777 del 7 de junio de 2021 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, *“Por medio de la cual se definen los criterios y condiciones para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y del Estado y se adopta el protocolo de bioseguridad para la ejecución de estas”* la cual reza:

“Artículo 1. Objeto. *El objeto de la presente resolución es establecer los criterios y condiciones para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y del Estado y adoptar el protocolo general de bioseguridad que permite el desarrollo de estas.*

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



Artículo 2. *Ámbito de aplicación.* Esta resolución aplica a todos los habitantes del territorio nacional, a todos los sectores económicos y sociales del país y a las entidades públicas y privadas nacionales y territoriales que integran el Estado colombiano

Artículo 3. *Índice de Resiliencia Epidemiológica Municipal –IREM.* El índice de resiliencia epidemiológica municipal es el índice sintético multidimensional conformado por tres dimensiones, a saber: (I) avance en las coberturas de vacunación contra el COVID-19 en la población a partir de los 16 años; (II) estimación de la seroprevalencia del SARS-CoV-2 en el municipio, ajustada por la razón de juventud; y (III) capacidad del sistema de salud en el territorio. El índice entre 0 y 1 puntos cuando el índice tiende a uno, se concluye una mayor resiliencia epidemiológica del municipio ante la apertura económica, cultural y social en el marco de la superación de la pandemia por COVID-19. Los detalles metodológicos se especifican en la ficha técnica. El índice de resiliencia epidemiológica municipal será publicado el día uno y día 15 de cada mes en el Repositorio Institucional Digital –RID del Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 4. *Criterios y condiciones para el desarrollo de las actividades económicas sociales y del Estado.* El desarrollo de todas las actividades económicas, sociales y del Estado se realizarán por ciclos de acuerdo con los siguientes criterios:

4.1 Ciclo 1. Inicia en el momento en que entra en vigencia de la presente resolución y se extiende hasta cuando el distrito o municipio, alcanza una cobertura de la vacunación de la población priorizada en la fase I (etapa 1,2 y3) del Plan Nacional de Vacunación, adoptado mediante Decreto 109 de 2020 modificado por los Decretos 404 y 466 de 2021.

En este ciclo se podrán realizar eventos de carácter público o privado, lo que incluye conciertos, eventos masivos deportivos, discotecas y lugares de baile, siempre que la ocupación de camas UCI del departamento al que pertenece el municipio, sea igual o menor al 85%, que se mantenga el distanciamiento físico de mínimo 1 metro y se respete el aforo máximo del 25% de la capacidad de la infraestructura en donde se realiza el evento.

Las actividades que ya vienen funcionando, podrán continuar con el desarrollo de sus actividades, siempre y cuando se respete un distanciamiento físico y mínimo de 1 metro de distancia, indicado en el anexo técnico de esta resolución.

Si la ocupación de camas UCI es mayor al 85%, no se permiten eventos de carácter público o privado que superen las 50 personas. Esta regla no aplica para congresos, ferias empresariales y centros comerciales en consideración al manejo de los espacios.

4.2 Ciclo 2 inicia en el momento en el que el municipio o distrito alcance una cobertura del 70% de la vacunación contra el COVID-19 de la población priorizada de la fase I (Etapas 1,2 y 3) que trata el artículo siete del Decreto 109 de 2021, modificado por los Decretos 404 y 466 de 2021. También podrá iniciar cuando el municipio o distrito alcance un índice de resiliencia epidemiológica municipal que supere el 0,5. Este ciclo finaliza cuando el territorio alcance un valor de 0,74 en el índice de resiliencia epidemiológica municipal.

en este ciclo se podrán realizar eventos de carácter público o privado lo que incluye conciertos, eventos masivos deportivos, discotecas y lugares de baile, siempre que se mantenga el distanciamiento físico de mínimo 1 metro y se respete un aforo máximo del 50% de la capacidad de la infraestructura donde se realiza el evento.

Las actividades que ya vienen funcionando, podrán continuar con el desarrollo de sus actividades, siempre y cuando se respete un distanciamiento físico de mínimo 1 metro de distancia, indicado en el anexo técnico de esta Resolución.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



4.3 Ciclo 3. Inicia cuando el municipio o distrito alcance un índice de resiliencia epidemiológica municipal de 0,75 y se extenderá hasta en la vigencia de la presente Resolución.

en este ciclo se podrán realizar eventos de carácter público o privado, lo que incluye conciertos, eventos masivos deportivos, discotecas y lugares de baile siempre que se mantenga el distanciamiento físico de 1 metro y se respete un aforo máximo del 75% de la capacidad de la infraestructura donde se realiza el evento.

Las actividades que ya vienen funcionando, podrán continuar con el desarrollo de sus actividades, siempre y cuando se respete un distanciamiento físico de mínimo 1 metro.

Parágrafo 1. Si la ocupación de camas UCY de un departamento es mayor al 85% el transporte público de este departamento deberá operar con un aforo máximo de 70% el aforo podrá aumentarse por encima del 70% si la ocupación de camas UCI es inferior al 85%. Nunca podrán generarse sobrecupos.

Parágrafo 2. Los establecimientos que presten servicios de hospedaje pueden disponer de todas sus habitaciones. Los servicios asociados al hospedaje, es decir, alimentación, recreación y esparcimiento, deben cumplir los aforos definidos en la presente resolución.

Parágrafo 3. El servicio educativo en educación inicial, preescolar, básica y media debe prestarse de manera presencial incluyendo los servicios de alimentación escolar, transporte y actividades curriculares complementarias. Los aforos estarán determinados por la capacidad que tiene cada establecimiento educativo, a partir de la adecuación de los espacios abiertos y cerrados respetando el distanciamiento mínimo de 1 metro y las condiciones de bioseguridad definidas en el anexo que hace parte integral de la presente resolución.

Artículo 5. Retorno a las actividades laborales, contractuales y educativas de manera presencial. La Secretaría de educación de las entidades territoriales certificadas organizarán el retorno a las actividades académicas presenciales de los docentes, directivos docentes, personal administrativo y personal de apoyo logístico que hayan recibido el esquema completo de vacunación.

Los empleadores o contratantes públicos y privados establecerán estrategias para el regreso a las actividades laborales o contractuales de manera presencial de las personas que hayan recibido el esquema completo de vacunación.

Parágrafo. En la organización y estrategias de retorno a las actividades de manera presencial se incluirán a las personas que en el ejercicio de su autonomía decidieron no vacunarse, independientemente de su edad o condición de comorbilidad

Artículo 6. Protocolo de bioseguridad para el desarrollo de las actividades económicas sociales y del Estado. Adoptese el protocolo de bioseguridad para el desarrollo de las actividades económicas sociales y del Estado, contenido en el anexo técnico que hace parte integral de la presente resolución.

Artículo 7. Adopción, adaptación y cumplimiento de las medidas de seguridad. Dentro de los parámetros y condiciones definidos en la presente resolución los actores de cada sector, en el marco de sus competencias son responsables de:

7.1 adoptar, adaptar e implementar las normas contenidas en esta resolución.



7.2 Dar a conocer a su sector y a la comunidad en general las medidas indicadas en el presente acto administrativo.

7.3 Garantizar, implementar las acciones que hagan efectivas las medidas contenidas en la presente resolución y aplicarlas.

La comunidad en general deberá:

7.4 Aplicar las medidas de autocuidado en el desarrollo de sus funciones y actividades laborales y contractuales.

7.5 Promover el cuidado mutuo orientado al cumplimiento de las medidas de bioseguridad.

7.6 Cumplir el protocolo de bioseguridad que se adopta en la presente resolución y aquellos adoptados por las autoridades sanitarias territoriales y por su empleador o contratante.

7.7 Reportar al empleador o contratante cualquier caso de contagio que se llegase a presentar en su lugar de trabajo o su familia para que se adopten las medidas correspondientes.

7.8 Observar las medidas de cuidado de su salud y reportar al empleador las alteraciones de su estado de salud, especialmente relacionados con los síntomas o signos asociados a la enfermedad COVID-19.

7.9 Reportar al empleador o contratante cualquier riesgo correo en el lugar de trabajo que ponga en riesgo el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad.

7.10 Cumplir todas las medidas de bioseguridad y comportamiento en el espacio público.

7.11 Cumplir las medidas de bioseguridad y autocuidado, adoptados en los establecimientos de los sectores económicos, sociales y del Estado, con el fin de disminuir el riesgo de transmisión del virus, en el desarrollo de todas las actividades. Cumplir con el aislamiento en caso de tener síntomas compatibles con COVID 19, o ser contacto estrecho de un caso sospechoso o confirmado de conformidad con lo dispuesto en las normas expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 8. Vigilancia y cumplimiento. La vigilancia y cumplimiento de las normas dispuestas en esta resolución estará a cargo de las secretarías municipales, distritales y departamentales competentes según el sector, o la entidad que haga sus veces, sin perjuicio de la función de la vigilancia sanitaria que deben realizar las secretarías de salud municipales, distritales y departamentales, quienes, en caso de incumplimiento deberán informar a las Direcciones territoriales del Ministerio de Trabajo, para que se adelanten las acciones correspondientes en el marco de sus competencias.

Artículo 9. Vigencia y Derogatorias. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las resoluciones 666, 675, 677, 678, 679, 680, 682, 714, 735, 737, 738, 739, 740, 748, 749, 773, 796, 797, 798, 880, 889, 890, 801, 892, 898, 899, 900, 905, 957, 958, 993, 1041, 1050, 1120, 1159, 1285, 1313, 1346, 1408, 1421, 1443, 1507, 1513, 1537, 1538, 1359, 1569, 1681, 1721, 1746, 1763, 1764, 1840, 2 1295 y 2245 todas de 2020 y 411 y 753 de 2021.”

En este sentido, el acto administrativo objeto de estudio establece los criterios para desarrollar actividades económicas, sociales y del Estado y el protocolo de bioseguridad para la ejecución de estas, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 539 de 2020, como se procede a demostrar a continuación.



II. FUNDAMENTOS DE DEFENSA PARA DECLARAR LA LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN No. 777 DEL 2 DE JUNIO DE 2021

En el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y de la declaratoria de emergencia sanitaria, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 417 de 2020, con el fin de adoptar medidas necesarias para conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19 e impedir la extensión de sus efectos.

Así mismo, expidió el Decreto 539 de 2020, en cuyo artículo 1ro facultó al Ministerio de Salud y Protección Social, para determinar y expedir los protocolos de bioseguridad que se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, con el fin de mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus –COVID-19

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 777 del 2 de junio de 2021 *“Por medio de la cual se definen los criterios y condiciones para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y del Estado y se adopta el protocolo de bioseguridad para la ejecución de estas”*

1. ELEMENTOS DE TIPO SUBJETIVO:

1.1. Órgano competente.

Conforme a lo previsto en la Ley 489 de 1998 (art. 58), el objetivo primordial de los Ministerios es la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen.

Con relación al **Ministerio de Salud y Protección Social**, la Ley 100 de 1993, en su artículo 170, dispuso que la dirección, orientación y regulación del Sistema General de Seguridad Social en Salud estaría en cabeza del Presidente de la República y del Ministerio de Salud. Asimismo, en el Decreto 780 de 2016 se indicó que el Ministerio de Salud y Protección Social es la cabeza del Sector Administrativo de Salud y Protección Social.

En este sentido, el Decreto 4107 de 2011¹, definió que los objetivos del Ministerio de Salud y Protección Social son formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales. El Ministerio de Salud y Protección Social dirige, orienta, coordina y evalúa el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formula, establece y define los lineamientos relacionados con los sistemas de información de la Protección Social.

Por su parte, el artículo 1º del Decreto Legislativo 539 de 2020, facultó al Ministerio de Salud y Protección Social para que durante el término de la emergencia sanitaria determine y

¹ *“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”*



expida 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 y en consecuencia el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 777 del 2 de junio de 2021 *“Por medio de la cual se definen los criterios y condiciones para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y del Estado y se adopta el protocolo de bioseguridad para la ejecución de estas”*.

De lo anterior se colige que el Ministerio de Salud y Protección Social tiene plena competencia para expedir los actos administrativos necesarios para asegurar una adecuada situación sanitaria y en salud pública en el territorio nacional, **siendo pertinente resaltar que las facultades ordinarias otorgadas al Ministerio de Salud y Protección Social, no resultaban eficaces, teniendo en cuenta los aspectos propios y la dinámica de la pandemia por COVID-19, como un evento de salud pública nunca antes visto en el Mundo y el procedimiento reglado para la expedición de actos administrativos de carácter general.**

Así mismo se debe indicar que la legislación vigente no asigna al Ministerio de Salud y Protección Social la competencia de expedir con carácter vinculante protocolos técnicos y científicos sobre bioseguridad distintos al sector salud.

2. ELEMENTOS DE TIPO OBJETIVO:

2.1. Objeto.

La Resolución 777 del 2 de junio de 2021 está prevista para definir los criterios para el desarrollo seguro de actividades económicas y sociales, así como los protocolos de bioseguridad para su ejecución.

En dicho acto administrativo se estableció que las actividades que ya vienen funcionando desde la Resolución 666 de 2020 de acuerdo a lo solitado en el Decreto 539 de 2020 en los diferentes protocolos de bioseguridad, dichos protocolos se trabajaron en conjunto con los sectores económicos y de acuerdo a la evidencia científica, posterior a esto y para la construcción de la Resolución 777 de 2021 se realizó una consolidación de los protocolos, estableciendo las medidas generales de bioseguridad, de acuerdo a la evidencia científica.

Tales medidas incluyen la higiene de manos, la higiene respiratoria, el distanciamiento de al menos un metro, el autocuidado, medidas que, en concepto de los expertos, se deben mantener concomitantemente con el retorno a las actividades que de manera paulatina se vienen activando.

De la revisión realizada y, especialmente, de las recomendaciones existentes a nivel mundial, los protocolos de bioseguridad para todas las actividades económicas tienen elementos comunes que deben ser atendidos con el fin de prevenir al máximo el contagio, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19 y minimizar los factores que pueden generar la transmisión de la enfermedad.

Por su parte, el artículo el artículo 1° del Decreto Ley 539 de 2020, facultó al Ministerio de Salud y Protección Social para que durante el término de la emergencia sanitaria determine y expida los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas,

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



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.

Lo anterior con el objetivo de orientar las medidas generales de bioseguridad en el marco de la pandemia por el coronavirus COVID-19, adaptadas a las diferentes actividades económicas, sociales y del Estado con medidas especiales en cada territorio, que dependen del Índice de Resiliencia Epidemiológica Municipal, el cual está conformado por: i) avance en las coberturas de vacunación contra el COVID -19 en población a partir de los 16 años; ii) estimación de la seroprevalencia del SARS-CoV-2 en el municipio, ajustada por la razón de juventud; y iii) capacidad del sistema de salud en el territorio, de manera tal, que se permite la activación de actividades que vienen rezagadas desde el inicio de la pandemia con normas de cuidado que deben adoptarse por los responsables de las actividades, empleados, contrastas y usuarios.

2.2. Causa.

De acuerdo con la Organización Mundial de Salud, “*los coronavirus son una extensa familia de virus, algunos de los cuales puede ser causa de diversas enfermedades humanas, que van desde el resfriado común hasta el síndrome respiratorio agudo severo.*”² dicha organización el 11 de marzo de 2020 declaró el COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación lo que instó a los estados a tomar medidas urgentes.

Mediante resolución 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional la cual se extiende hasta el 31 de agosto de 2021, conforme a las resoluciones 844, 1462, 2230 de 2020, 222 y 738 de 2021.

El país ha tenido tres grandes picos de contagio, con una última aceleración entre los meses de marzo y abril, la cual ha comenzado a presentar una reducción de su velocidad, especialmente en las regiones que comenzaron el tercer pico más temprano. Aunado a ello, el comportamiento de la pandemia en Colombia ha sido asincrónico entre regiones, por lo que los picos se han presentado más temprano en regiones como la caribe. En el mismo sentido se ha evidenciado un comportamiento heterogéneo de la pandemia entre la zona urbana y la zona rural, siendo superior el contagio en cabeceras municipales.

Para atender la emergencia sanitaria el país avanzó en la adquisición de más de 7000 ventiladores para fortalecer la capacidad de las unidades de cuidado intensivo en el territorio nacional lo cual permite tener más de 13.023 camas para UCI para la atención de posibles complicaciones que se presenten en la población por el COVID-19.

Con la misma finalidad el Estado colombiano alcanzó acuerdos vinculantes con diferentes agentes para la adquisición de vacunas contra el virus, a través de la plataforma COVAX y acuerdos bilaterales con los diferentes laboratorios. Con base en ello se profirió el Decreto 109 de 2021, modificado por los Decretos 404 y 466 de 2021 a través del cual se adoptó el Plan Nacional de vacunación contra el COVID-19 que define la población prioritaria a recibir la vacuna con la finalidad de reducir la morbilidad grave y mortalidad causada por COVID-19.

² https://www.who.int/csr/disease/coronavirus_infections/es/ (26.03.2020)



Las vacunas contra el COVID-19 han demostrado efectividad para reducir la mortalidad y la incidencia de casos graves, motivo por el cual se reduce la mayoría de la carga de mortalidad y en consecuencia la presión en el sistema de salud como se ha observado en el caso de la población de adultos mayores. Igualmente, se ha demostrado que el virus se logra mitigar a través de medidas farmacológicas como la vacunación y con medidas de bioseguridad entre las cuales se encuentra la práctica del autocuidado.

Por otra parte desde la salud pública se ha encontrado otras afectaciones relacionados a la pandemia, según el estudio de resiliencia y riesgos en salud mental realizados por este ministerio, tales como el incremento de riesgos asociados a problemas y trastornos mentales, incremento de enfermedades crónicas y aumento de los casos de violencia intrafamiliar, motivo por el cual es necesario propiciar espacios bioseguros que permitan el encuentro de las actividades sociales deportivas y culturales de manera progresiva que promuevan el bienestar integral de la población colombiana.

Finalmente, con el decreto 580 de 2021 el Gobierno Nacional adoptó las medidas de reactivación progresiva de las actividades económicas sociales y del Estado, Cuyo artículo 3 dispone *“Para el desarrollo de todas las actividades económicas, sociales y del Estado, el Ministerio de Salud y Protección Social, expedirá los criterios y condiciones que permitan el desarrollo de estas actividades, de acuerdo con las condiciones epidemiológicas, disponibilidad del servicio de salud del territorio y el avance en la ejecución del plan nacional de vacunación. Sin perjuicio de las ya señaladas en la Resolución 738 del 26 de mayo del 2021, por la cual se prorrogó la emergencia sanitaria, y demás normas vigentes expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.”* programa bajo el cual el Ministerio de Salud y Protección Social estableció los criterios de la apertura gradual y las condiciones de bioseguridad que permitan el desarrollo de tales actividades; criterios que se materializan con la expedición de la resolución 777 del 2 de junio de 2021

2.3. Motivo.

El país ha tenido tres grandes picos de contagio, con una última aceleración entre los meses de marzo y abril, la cual ha comenzado a presentar una reducción de su velocidad, especialmente en las regiones que comenzaron el tercer pico más temprano como Antioquia, Barranquilla, La Guajira y Santa Marta. En otras regiones del país, se presentaron terceros incrementos más pequeños como es el caso de Chocó, Arauca, Tolima o Casanare, dado su mayor dispersión o su alta seroprevalencia. Por su parte, existen zonas que luego de un ascenso tienden a la estabilidad en su transmisión como es el caso de Caldas, Cauca o Nariño. Finalmente, en otras regiones del país debe persistir la observación como Boyacá, Cundinamarca, Santander y Bogotá que todavía presentan una curva ascendente de contagios. Por lo tanto, las medidas a adoptar deben obedecer a la situación epidemiológica que se tenga en cada territorio.

El Decreto 539 de 2020, facultó al Ministerio de Salud y Protección Social para expedir las normas de bioseguridad que con ocasión a la emergencia sanitaria se deben aplicar los distintos sectores para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Posteriormente con fundamento en el decreto mencionado y en lo previsto el Decreto 580 de 2021 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la*

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



pandemia del Coronavirus COVID - 19, Y el mantenimiento del orden público, se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica segura” se expidió por parte de este Ministerio la Resolución 777 de 2021 con el cual se establecieron los criterios y condiciones para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y del Estado y se adoptó el protocolo general de bioseguridad que permite el desarrollo de estas.

La mencionada resolución fue expedida con base en el Índice de Resiliencia Epidemiológica Municipal IREM, que se construye a partir de indicadores claves como el avance de la vacunación, la seroprevalencia proyectada frente al COVID-19, la capacidad de testeo y la ocupación de las unidades de cuidados intensivos (UCI), lo cual permitirá la apertura gradual y progresiva de todos los sectores y ampliar los aforos frente a distintas actividades, observando siempre las medidas de bioseguridad.

De esta manera, la Resolución 777 de 2021 detalla los criterios de apertura de las actividades económicas, sociales y administrativas dependiendo el IREM de cada territorio y precisa las medidas de bioseguridad aplicar en las actividades, es por ello que en el anexo técnico orienta las medidas generales de autocuidado y de bioseguridad en el marco de la pandemia por coronavirus COVID-19, entre las cuales se destacan medidas de autocuidado, higiene de manos, distanciamiento físico, uso de tapabocas, ventilación de espacios, limpieza y desinfección, manejo de residuos y detalla las medidas para el sector de educación, deporte, laboral y las relacionadas con la apertura de actividades económicas como los bares, discotecas, alojamientos y sector del transporte aéreo y terrestre.

2.4. Finalidad.

Definir los criterios para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y del estado y adoptar el protocolo de bioseguridad para ejecución de estas, contenido en el anexo técnico que hace parte integral de la resolución, de acuerdo con lo ordenado por el Decreto de emergencia 539 de 2020, el cual señala que *“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”* y el artículo 3 del Decreto 580 de 2021.

3. ELEMENTOS FORMALES:

3.1. Procedimiento de expedición.

Conforme a lo previsto en los artículos 212 y siguientes de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Entendido entonces el Estado de Excepción como *“un concepto genérico que engloba las distintas respuestas institucionales previstas por la Constitución frente a todas aquellas*



situaciones en las que los Gobiernos, ante la apremiante necesidad de afrontar problemas sociales, económicos, de convivencia ciudadana o de otro tipo, tanto graves como sobrevinientes, advierten además la insuficiencia de los mecanismos de los que, de ordinario, ellos disponen para cumplir sus responsabilidades”³, debe advertirse que esta potestad reglada (tanto la declaratoria como los decretos legislativos) debe dar estricto cumplimiento a los presupuestos de procedibilidad y aplicación previstos en la Ley.

Así, para el caso que nos ocupa, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, tuvo como sustento la situación grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional, como consecuencia del coronavirus COVID-19.

En este sentido, se han expedido diferentes decretos legislativos contentivos de medidas tendientes a conjurar la crisis y evitar la extensión de los efectos de la pandemia.

Por su parte, el artículo 1° del Decreto 539 de 2020 faculta al Ministerio de Salud y Protección Social, para 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.

Así las cosas, puede colegirse, sin dubitación alguna, que la resolución objeto del presente control inmediato de legalidad, se expidió como consecuencia directa de un decreto legislativo derivado de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y, consecuentemente, tiene relación directa y específica con el referido Estado de Excepción.

Finalmente, la Resolución 777 del 2 de junio de 2021 fue publicada en la Edición No. 51.694 del 3 de junio de 2021 del Diario Oficial.

III. EXPEDICIÓN DEL DECRETO 539 DE 2020 Y 580 DE 2021 Y SU DESARROLLO A TRAVÉS DE LA RESOLUCIÓN 777 DE 2021.

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 189 numeral 11, establece en cabeza del presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria para expedir los Decretos, Resoluciones y órdenes necesarias para el correcto cumplimiento de las Leyes. No obstante, la Corte Constitucional ha establecido que la potestad reglamentaria no es exclusiva del presidente de la República sino también del Gobierno Nacional, el cual está compuesto por el jefe de Gobierno y sus ministros, en virtud del sistema difuso que opera en Colombia. Sentencia C-917/02.

El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, debe atender las funciones establecidas el Decreto Ley 4107 de 2011 en cuyo artículo 2, numeral 30, establece:

³ Corte Constitucional Sentencia C-672/15



“Artículo 2°. Funciones. El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes:

30. Preparar las normas, regulaciones y reglamentos de salud y promoción social en salud, aseguramiento en salud y riesgos profesionales, en el marco de sus competencias”

El artículo 1° del Decreto 539 de 2020 facultó al Ministerio de Salud y Protección Social, para 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.

Por su parte el Decreto 580 de 2021 adoptó medidas para la reactivación progresiva de las actividades económicas sociales y del Estado y determinó que, bajo el nuevo panorama de pandemia, el Ministerio de Salud y Protección social debe establecer los criterios para la apertura gradual y las condiciones que permitan el desarrollo de tales actividades

Teniendo en cuenta que la Resolución 777 de 2 de junio de 2021 desarrolla el Decreto 539 de 2020, es preciso analizar los criterios definidos por la Ley, para considerar su legalidad dentro del estado de excepción, así:

1. Finalidad:

Considerando la declaración de pandemia por el coronavirus COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud, en el trascurso de la emergencia sanitaria en Colombia es preciso adoptar protocolos de bioseguridad que deben ser implementados y adoptados para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, que permitan su desarrollo seguro, con medidas que sirvan para mitigar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, de acuerdo con lo ordenado por el Decreto de emergencia 539 de 2020, el cual señala *“Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19”*.

En este sentido y dando cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 539 de 2020 y el Decreto 580 de 2021, mediante la Resolución 777 de 2021 se establecieron los protocolos de bioseguridad para definir los criterios y condiciones para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y del Estado, con base en el Índice de Resiliencia Epidemiológica Municipal-IREM.

2. Necesidad:

De acuerdo con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, todos los países deben adoptar medidas para detener la transmisión y prevenir la propagación del coronavirus COVID-19. Conforme a ello, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria y ha adoptado medidas de salud pública con el propósito de enfrentar la pandemia.



Por su parte la organización internacional del trabajo, mediante comunicado del 18 de marzo de 2020, instó a los estados adoptar medidas urgentes para proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; estimular la economía y el empleo y sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Partiendo de la necesidad de actuar de manera coordinada y unificada para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia de COVID-19, el gobierno Nacional emitió el Decreto 539 de 2020 en el cual se determina que será el Ministerio de Salud y Protección social el encargado de determinar y expedir los protocolos de bioseguridad en el país. Así mismo, el Gobierno Nacional a través de Decreto 580 de 2021 ordenó al Ministerio de Salud y Protección Social expedir los criterios y condiciones que permitan el desarrollo de todas las actividades económicas, sociales y del Estado.

Se busca específicamente que sea de obligatorio cumplimiento el protocolo de bioseguridad adoptado por el Ministerio de Salud y Protección Social en todos los sectores, para brindar a todos los habitantes del territorio nacional la posibilidad de un manejo integral de la pandemia, permitiendo el desarrollo de actividades culturales, sociales, deportivas, económicas y administrativas del Estado de manera segura.

3. Proporcionalidad:

Sea lo primero indicar que el comportamiento de la pandemia en todo el territorio nacional ha sido asincrónico y en cada territorio, dependiendo de las necesidades se han adoptado medidas que permiten la mitigación del mismo y van de la mano del Plan Nacional de Vacunación contra el Covid-19 con la finalidad de disminuir la incidencia de casos graves y la protección de la población que tiene alta exposición al virus, así como reducir el contagio en la población general, cuyo avance en la aplicación de la vacuna reduce el riesgo de complicaciones y de morir .

Por otra parte, las consecuencias de la pandemia por COVID -19 no solamente han impactado negativamente el ámbito de la salud, también ha tenido amplia incidencia en la educación, el trabajo, la seguridad alimentaria, la estabilidad financiera de las empresas, la seguridad ciudadana, entre otras.

Esta situación ha obligado al Gobierno Nacional a buscar medidas que procuren establecer un balance entre riesgos y beneficios, como la han hecho todos los Estados del mundo, que permita de manera simultánea cuidar la salud de los colombianos, mediante la expedición de protocolos de bioseguridad que deberán cumplirse en todos los sectores de la sociedad y que deben adaptarse atendiendo a la exposición a los factores de riesgo de cada actividad.

Las medidas de bioseguridad, están soportadas en la mejor evidencia científica disponible y las recomendaciones de expertos y sociedades científicas que han trabajado de la mano con este Ministerio, así como la Organización Panamericana y Mundial de la Salud.

El Gobierno Nacional, tras haber aplicado las medidas de salud pública más estrictas existentes durante varios meses como son las cuarentenas generalizadas y focalizadas, ha emitido los protocolos de bioseguridad, en los cuales se recogen las medidas más costo-efectivas disponibles y ha definido que la vigilancia de su cumplimiento se haga por parte de las entidades



territoriales en su jurisdicción, de acuerdo con el sector económico o social que corresponda. Con la implementación de estos protocolos se espera permitir a la población el ejercicio de sus otros derechos, ampliamente reclamados por la población y los gremios, como son el derecho al trabajo, el derecho a la educación, a la movilidad, a la protesta, entre otros.

El disfrute de estos derechos implica permitir el ejercicio laboral por parte de los diferentes sectores de la economía, con lo que a su vez se mejoran los ingresos de la población, y en consecuencia, se mitigan situaciones, como la inseguridad alimentaria, ya que al haber mayores ingresos en los hogares, habrá mayor posibilidad de adquirir los productos de la canasta básica. Los impactos de esta apertura gradual y biosegura también se considera una medida que puede impactar positivamente en la seguridad de la población, ya que al existir oportunidades laborales e ingresos producto del trabajo legal, se espera reducción de la criminalidad. El rezago en términos de la formación y educación de los niños por la falta de presencialidad en las instituciones educativas, los problemas de salud mental y la violencia secundarios a la imposibilidad de trabajar y cumplir con las obligaciones personales y familiares, también son algunos de los objetivos que se pretenden lograr y superar con la apertura económica y la aplicación de estas medidas de bioseguridad.

Cabe señalar que Los protocolos han sido socializados ampliamente a través de diferentes medios de comunicación y de las entidades públicas de orden nacional y territorial, desde antes de la llegada del virus al país. Los mensajes educativos han hecho énfasis sobre la importancia del autocuidado y la adherencia a las prácticas de prevención disponibles, conocidas como las medidas no farmacológicas (distanciamiento físico, uso de tapabocas, lavado frecuente de manos, evitar espacios concurridos, vigilar presencia de síntomas, notificar a las autoridades sanitarias y a las EPS sobre estos síntomas y posibles contagios, aislamiento preventivo, entre otros). En resumen, las principales medidas de bioseguridad contempladas incluyen:

1. Distanciamiento físico de 1 metro entre personas de acuerdo con la recomendación de la Organización Mundial de la Salud-OMS
2. Lavado e Higiene de Manos
3. Medidas de autocuidado
4. Cuidado de la salud mental
5. Uso de tapabocas
6. Ventilación adecuada
7. Limpieza y desinfección
8. Manejo de Residuos
9. Manejo de cadáveres

Estas medidas generales se deben implementar en todos los sectores y se han definido otras complementarias, de acuerdo con el riesgo que represente el desarrollo de las diferentes actividades. Por lo anterior, se consolidó la información de los protocolos que tenían indicaciones específicas como son:

1. Sector Educativo
2. Sector Deporte
3. Sector Laboral
4. Bares y discotecas
5. Eventos públicos y privados



6. Servicio de alojamiento
7. Medidas adicionales para playas
8. Medidas para adoptar en el espacio público
9. Sector agropecuario
10. Sector transporte aéreo
11. Sector transporte terrestre

Como se mencionó previamente las medidas se consolidaron a partir de los protocolos previos y se ajustaron y actualizaron de acuerdo con la evidencia científica disponible.

Todas estas recomendaciones tienen como objetivo reactivar las actividades de todos los sectores del país bajo normas de autocuidado por lo que se actualizó el protocolo general de bioseguridad que deben adoptar las actividades económicas, sociales y de todos los sectores de la administración a fin de retornar gradualmente a las prespecialidad, protegiendo la salud tanto de los trabajadores de los diferentes sectores, como la de los usuarios, frente a la pandemia del COVID-19, por lo que son de estricto cumplimiento,

Así las cosas, las medidas adoptadas a través del acto administrativo objeto de control, resultan proporcionales a la situación generada por la pandemia por COVID-19, según la evidencia científica disponible, pues propenden por la salvaguarda y protección del derecho a la salud, a la vida y demás derechos conexos de los empleadores, trabajadores y usuarios de los diferentes sectores.

3. Criterio de motivación de incompatibilidad.

La Resolución 777 de 2 de junio de 2021 deroga la resolución No. 666 la cual contiene el protocolo general de bioseguridad, así como las resoluciones No. 675, 677, 678, 679, 680, 682, 714, 735, 737, 738, 739, 740, 748, 749, 773, 796, 797, 798, 880, 889, 890, 801, 892, 898, 899, 900, 905, 957, 958, 993, 1041, 1050, 1120, 1159, 1285, 1313, 1346, 1408, 1421, 1443, 1507, 1513, 1537, 1538, 1359, 1569, 1681, 1721, 1746, 1763, 1764, 1840, 1295 y 2245 todas de 2020 y 411 y 753 de 2021, toda vez que dichos actos administrativos establecían los protocolos de bioseguridad para sectores específicos de tales como, industria manufactura, construcción, actividades de vacunación, empresariales y de apoyo, mantenimiento, reparación, sector médico veterinario, procesos electorales, actividades de medios de comunicación, centros de entretenimiento y acondicionamiento físico, entre otros; y con la expedición de la nueva Resolución se incluyen todas las actividades sociales, económicas y del Estado, lo cual permite que a través de un protocolo general de bioseguridad se permita el desarrollo seguro de estas.

4. Conexidad y compatibilidad de la Resolución 777 de 2021 con el Decreto 539 de 2020 y 580 de 2021:

Al contrastar el Decreto 539 de 2020 y 580 de 2021 con la Resolución 777 de 2021, se observa lo siguiente:

- La norma atiende la naturaleza de la adopción de los protocolos de bioseguridad con el fin de mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia con activación de actividades sociales, económicas y del Estado .
- La norma está circunscrita a la prevención del COVID-19, mediante medidas que incluyen la higiene de manos, la higiene respiratoria, el distanciamiento social, el

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.



autocuidado, el control de aforos en las diferentes actividades con la finalidad de retornar gradualmente a las actividades cotidianas como lo busca también el Decreto 580 de 2021.

- La norma establece los criterios y condiciones que permiten el desarrollo de las actividades sociales, económicas y del Estado conforme a las condiciones epidemiológicas de disponibilidad de servicio de salud en cada uno de los territorios del país conforme lo dispone el Decreto 580 de 2021.,
- De la revisión realizada y, especialmente, de las recomendaciones existentes a nivel mundial, los protocolos de bioseguridad para todas las actividades económicas, tienen elementos comunes que deben ser atendidos con el fin de prevenir el contagio, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19 y minimizar los factores que pueden generar la transmisión de la enfermedad, en concordancia con la reactivación segura de los diferentes sectores de la economía y el Estado.

En consecuencia, la Resolución 777 de 2021 es congruente y estrechamente relacionada con las medidas necesarias y pertinentes para orientar las medidas generales de bioseguridad en el marco de la pandemia por el coronavirus COVID-19, adaptadas a las actividades económicas, sociales y del Estado y así disminuir el riesgo de transmisión del virus de humano a humano durante su desarrollo.

IV. CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES IMPARTIDAS EN EL AUTO DEL 9 DE JULIO DE 2021.

Mediante auto del 9 de julio de 2021 de 2021, el Honorable Consejo de Estado dispuso:

“(…)

4.º Por secretaría solicítese del señor ministro de salud y protección social un informe con destino a este trámite, que deberá presentar dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación en el que explique de modo amplio las razones de la medida adoptada y la finalidad específica pretendida, y acompañe, en medio digital, los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición de la Resolución 777 de 2 de junio de 2021, incluida la normativa institucional referida en la motivación del acto, así como todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer dentro del trámite.

(…)”

Conforme a lo anterior, con el presente pronunciamiento sobre la legalidad de la Resolución 777 de 2021, se da cumplimiento al numeral cuarto del referido auto, así:

- a) Se aportan Anexos Técnicos No. 1 y 2, elaborados con base en el Anexo No. 1 del “MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE TEXTOS NORMATIVOS, PROYECTOS DE DECRETO Y RESOLUCIÓN”, adoptado mediante Decreto 1081 de 2015, modificado por el Decreto 1609 del mismo año.



V. CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto se tiene que la Resolución N° 777 del 2 de junio de 2021:

- (i) Se encuentra debidamente expedida y en observancia de todas las normas y requisitos al respecto. Es decir, la Resolución objeto de control deviene de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional derivada de la Pandemia COVID-19 (Decreto 417 de 2020) y del Decreto Legislativo 539 de 2020 que pretende adoptar 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

Así las cosas, la resolución goza de presunción de legalidad y cuenta con todos los elementos necesarios para su expedición y ejecución.

- (ii) Fue expedida por la autoridad competente, en la medida en que el Ministro de Salud y Protección Social, está facultado para formular y adoptar políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Salud.
- (iii) La facultad ejercida por el Ministro de Salud y Protección Social se deriva del artículo 1ro del Decreto 539 de 2020.
- (iv) Cumple con los requisitos de expedición de los actos administrativos de carácter general, entre ellos, la publicación (Diario Oficial No. 51.694 del 3 de junio de 2021).

En consecuencia, Resolución N° 777 del 2 de junio de 2021 cuenta con la debida motivación y no constituye desviación de poder.

VI. PETICION

Por los argumentos jurídicos plasmados en precedencia, respetuosamente solicitamos al Honorable Consejero Ponente **DECLARAR LA LEGALIDAD** de la Resolución N° 777 del 2 de junio de 2021, *“por medio de la cual se definen los criterios y condiciones para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y del Estado y se adopta el protocolo de bioseguridad para la ejecución de estas”*

VII. PRUEBAS

1. Documentos que acreditan la calidad en la que actúo en el presente tramite.
2. Anexo Técnico No. 1, elaborado con base en el Anexo No. 1 del “MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE TEXTOS NORMATIVOS, PROYECTOS DE DECRETO Y RESOLUCIÓN”, adoptado mediante Decreto 1081 de 2015, modificado por el Decreto 1609 del mismo año.



La salud
es de todos

Minsalud

3. Anexo Técnico No. 2, elaborado con base en el Anexo No. 1 del "MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE TEXTOS NORMATIVOS, PROYECTOS DE DECRETO Y RESOLUCIÓN", adoptado mediante Decreto 1081 de 2015, modificado por el Decreto 1609 del mismo año.
4. Copia simple del extracto del Diario Oficial (Diario Oficial No. 51.694 del 3 de junio de 2021).
5. Solicito se tengan como pruebas las disposiciones normativas y técnicas referenciadas a lo largo del escrito, las cuales, por ser del orden nacional y público conocimiento, no requieren ser aportadas. (están disponibles en la página Web de esta cartera ministerial)

VIII. NOTIFICACIONES

Las recibiremos en la Dirección Carrera 13 No. 32 - 76 Bogotá D.C, o vía fax al teléfono 3305050 (fax directo) correo electrónico a la dirección: notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co; Lbarrero@minsalud.gov.co

Cordialmente,

LEIDY TATIANA BARRERO COLORADO
Apoderada Ministerio de Salud y Protección Social
C.C 1015427039
T.P 257.987
Cel. 3114826327

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co