



**Rama Judicial del Poder Publico  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO  
SALA PLENA**

Barranquilla, veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020)

<b>Radicado</b>	08-001-23-33-004-2020-00218-00
<b>Medio de control</b>	Control Inmediato de Legalidad
<b>Actor</b>	Distrito, Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla
<b>Accionado</b>	Decreto No 0409 del 1 de abril de 2020
<b>Magistrado Ponente</b>	Luis Carlos Martelo Maldonado

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de Ley 137 de 1994, en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, ejerce la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Atlántico, el control de legalidad sobre el Decreto No 0409 del 1 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Mayor del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, *"POR EL CUAL SE TOMAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LOS SERVICIOS Y FUNCIONES ESENCIALES DE LA ALCALDÍA DEL DISTRITO DE BARRANQUILLA EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA POR EL BROTE DEL CORONAVIRUS COVID 19"*.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. Acto sometido a control.**

El 13 de abril del presente año, se remitió a esta corporación, copia digital del Decreto No. 0409 del 1 de abril de 2020, a efectos de que se ejerza su control inmediato de legalidad.

El contenido del mencionado acto administrativo es del siguiente tenor:

**"DECRETO No. 0409 DE 2020  
(Abril 1 de 2020)**

**POR EL CUAL SE TOMAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LOS SERVICIOS Y  
FUNCIONES ESENCIALES DE LA ALCALDÍA DEL DISTRITO DE BARRANQUILLA EN EL  
MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA POR EL  
BROTE DEL CORONAVIRUS COVID 19**

*El Alcalde Mayor del Distrito Especial, Industrial y Portuario De Barranquilla, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren los artículos 2º, 49, 209, 314 y 315 de la Constitución Política de 1991, las Leyes 136 de 1994, 1437 de 2011, 1617 de 2013, 1751 de 2015, 1755 de 2015, el Decreto Nacional 780 de 2016, los Decretos legislativos 417 de 2020, 440 de 2020, 460 de 2020, 491 de 2020, las Resoluciones 380, 385 y 407 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y*

**CONSIDERANDO**

*Que la Constitución de Colombia, en su artículo 2º, consagra 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 del Estado y de los particulares.*

*Que el artículo 49 de la Constitución de 1991 consagra el derecho fundamental a la salud el cual es desarrollado y regulado por la Ley 1751 de 2015, disposición que señala como*

responsabilidad del Estado “respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud” y en procura de ello es deber de éste “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”.

Que según lo señala el artículo 215 de la Constitución de 1991 cuando sobrevengan hechos 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 y expedir decretos con fuerza de ley, mediante los cuales podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que en concordancia con las disposiciones anteriores el artículo 209, ibídem, establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento, entre otros principios, en los principios de eficacia, economía, celeridad, con el fin de alcanzar el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Que los artículos 314 y 315 de Constitución Política de Colombia establecen que el alcalde es el jefe de la administración local y representante legal del municipio y/o distrito, y son atribuciones del alcalde: (...)Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente;(...).

Que la Ley 1751 de 2015, artículo 10 señala como deberes de las personas relacionados con el servicio de salud “(1) propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad; (2) atender oportunamente las recomendaciones formuladas en los programas de promoción y prevención; (3) actuar de manera solidaria ante las situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas (...)”.

Que el 30 de enero de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud declaró que el brote de COVID-19 era una emergencia de salud pública de importancia internacional y emitió una serie de recomendaciones provisionales.

Que el 11 de marzo de 2020 el Director General de la Organización Mundial de la Salud declaró pandemia el brote COVID-19 y formuló nuevas recomendaciones para el tratamiento epidemiológico y de salud por la connotación que tiene tal declaración.

Que en la Resolución 0385 de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social, se señala que: “La OMS declaró el 11 de marzo de los corrientes que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y a través de comunicado de prensa anunció que, a la fecha, en más de 114 países, distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio y más de 4.291 fallecimientos, por lo que 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 mediante las Resoluciones 380 del 11 de marzo, 385 del 12 de marzo y 407 del 13 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social dictó medidas cumplimiento inmediato encaminadas a prevención y contención del virus COVID-19.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

Que en el marco de la emergencia sanitaria originada por el brote coronavirus COVID-19, el Distrito de Barranquilla expidió los decretos 0369 de 2020 y 0376 de 2020 mediante los cuales se toman medidas de distanciamiento social en las dependencias de la administración central del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla.

Que los actos administrativo antes mencionados contienen una serie de medidas de distanciamiento social cuyo fin principal es reducir las posibilidades de contagio persona a persona del coronavirus COVID19 en las dependencias de la administración distrital, y por tanto se tomaron decisiones tales como (i) suspender los términos procesales y actuaciones administrativos; (ii) suspender la atención al público de manera presencial en todas las dependencias de la administración distrital, (iii) se dispusieron una serie de canales electrónicos y se fortalecieron los procedimientos a través de las tecnologías de la información y telecomunicaciones necesarios para recibir denuncias, peticiones, consultas y demás solicitudes ciudadanas o institucionales (IV) se ordenó el uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TICs), para que todas o partes de las funciones y actividades de los servidores públicos y contratistas se desarrollen y se cumplan desde las casas sin que estas actividades constituyan teletrabajo.

Que de igual forma, en los decretos distritales 369 de 2020 y 376 de 2020 se garantizó la prestación de los servicios que propenden por la protección de los derechos de personas de especial protección constitucional tales como adultos mayores, niños, niñas, adolescentes, la

mujer y la protección de la familia, el derecho fundamental de petición, los procesos de selección de contratistas de la administración distrital, las funciones de la Secretaría Distrital de Salud, la prestación de los servicios de salud y atención de emergencias, seguridad y convivencia, prevención y atención de desastres, los centro de rehabilitación femenino y masculino, el Cuerpo Oficial de Bomberos del Distrito de Barranquilla y todos aquellos servicios que sean necesarios para atender el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en la jurisdicción del Distrito de Barranquilla.

Que con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política y el Decreto 417 de 2020, y con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar consecuencias generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, el Presidente de la República expidió, entre otros, los decretos legislativos 440 de 2020, 460 de 2020 y 491 de 2020.

Que mediante los actos administrativos señalados en el considerando anterior, el gobierno nacional impartió instrucciones a los representantes legales de las entidades territoriales, alcaldes y gobernadores, medidas para para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas.

Que de conformidad con lo anterior, se hace necesario tomar las medidas necesarias para garantizar la atención y la prestación de los servicios de la administración distrital, garantizando el acceso a ellos, flexibilizando la atención presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite la exposición física entre los servidores públicos, contratistas y los ciudadanos y la aglomeración de personas en las sedes de la administración central del Distrito de Barranquilla, dando así cumplimiento a las restricciones establecidas de distanciamiento social y aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el gobierno nacional mediante el Decreto 457 de 2020 y el Decreto Distrital 0397 de 2020.

Que con base en los lineamientos gubernamentales nacionales, las restricciones actuales existentes de movilidad, y las medidas hasta la fecha adoptadas por la Alcaldía de Barranquilla, se hace necesario, armonizar e integrar en un solo texto normativo, la forma en que éste último garantizará la atención y prestación de los servicios a su cargo.

Que en atención a las anteriores consideraciones el Alcalde del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla,

#### **DECRETA**

**Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación:** Las medidas de distanciamiento social que se contemplan en el presente acto administrativo tienen como finalidad:

1. Prevenir la transmisión de persona a persona del coronavirus COVID 19 en las dependencias de la administración central del Distrito de Barranquilla.
2. Proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía del interés general, la sujeción de los procedimientos administrativos y las actuaciones de la administración distrital de Barranquilla a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los derechos y deberes del Estado y de los particulares.
3. Garantizar la acción administrativa y asegurar las funciones y servicios del distrito de Barranquilla, de conformidad con el artículo 3º de la Ley 136 de 1994 y la Ley 1617 de 2013, los decretos con fuerza de la ley expedidos por el gobierno nacional en el marco de la de emergencia económica, social y ecológica por el brote del coronavirus COVID 19.

**Artículo 2. Prestación de los servicios a cargo de la entidad:** La prestación de los servicios y ejercicio de las funciones administrativas a cargo de la administración central de Barranquilla se adelantarán mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones dispuestas por la administración distrital.

Los funcionarios y contratistas de la administración distrital que para el ejercicio de sus funciones y objeto contractual requieran de las herramientas tecnológicas dispuestas por la administración distrital deberán coordinar con sus jefes inmediatos, supervisores o interventores la instalación de estas.

En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior se deberá prestar el servicio de forma presencial, para ello se suministrarán las condiciones de salubridad necesarias. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.

**Parágrafo: Desarrollo presencial de funciones:** Los funcionarios que prestan servicios de salud y atención de emergencias, seguridad y convivencia, prevención y atención de desastres; inspecciones de policía, comisarías de familia, oficinas de los corregidores, centros de rehabilitación femenino y masculino, Cuerpo Oficial de Bomberos del Distrito de Barranquilla, desarrollarán sus funciones de forma presencial.

Los secretarios, los jefes de oficina y gerentes de la administración central del Distrito de Barranquilla, podrán ordenar a cualquier funcionario y/o contratista de la administración el ejercicio de sus funciones o el cumplimiento de su objeto contractual de forma presencial cuando por necesidad del servicio así lo requiera y con la finalidad garantizar la acción administrativa y las funciones del distrito de conformidad con la Ley 136 de 1994.

En ningún caso, los servidores y contratistas de la Alcaldía que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Distrito podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial, para lo cual se deberá garantizar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.

**Artículo 3. Atención al público a través de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones:** La atención de peticiones, quejas, reclamos, denuncias y demás solicitudes relacionadas con los servicios y funciones de la administración central del Distrito de Barranquilla se recibirán y atenderán a través de la siguiente dirección de correo electrónico y los siguientes canales:

<https://www.barranquilla.gov.co/transparencia/mecanismos-de-contacto>

**3.1. Mecanismos para la atención al ciudadano.**

a) **Línea Atención al Ciudadano:** 3399888 – 3399889 – 3399890

b) **Correo electrónico:** [atencionalciudadano@barranquilla.gov.co](mailto:atencionalciudadano@barranquilla.gov.co)

c) **Código Postal:** 080003

d) **Formulario de Petición, Queja, Reclamo, Sugerencia o Denuncia.** Registra tu PQRSD. <http://gestdoc.barranquilla.gov.co:83/RadicacionSolicitudes/>

**3.2. Correo electrónico para notificaciones judiciales.**

[notijudiciales@barranquilla.gov.co](mailto:notijudiciales@barranquilla.gov.co)

**Parágrafo.** La radicación de todas las comunicaciones oficiales externas e internas, físicas y electrónicas se realizará a través del Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad Democrática SIGOB y serán gestionadas, distribuidas y respondidas de manera electrónica.

**Artículo 4. Términos para atender las peticiones.** Las peticiones que se encuentren en curso y aquellas elevadas a las distintas dependencias de la administración central del Distrito de Barranquilla, estarán sujetas a los términos dispuestos en el artículo 5º del Decreto Legislativo 491 de 2020, el cual amplía los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, de la siguiente forma:

1. Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

2. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.

3. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

**Parágrafo 1:** Si no fuere posible resolver la petición en los plazos antes mencionados, se le informará al peticionario, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo, manifestando los motivos del retraso y señalando un plazo razonable para dar la respuesta, el cual no excederá del doble del inicialmente previsto en este artículo.

**Parágrafo 2:** Los términos antes previstos no aplicarán a las peticiones que tienen que ver con la efectividad de otros derechos fundamentales.

**Parágrafo 3:** Para los demás aspectos relacionados con el ejercicio del derecho fundamental de petición se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

**Artículo 5. Manejo y tratamiento de las comunicaciones oficiales:** Para la administración y trámite de las comunicaciones oficiales de las dependencias de la Alcaldía de Barranquilla, se observarán los lineamientos establecidos por la Alcaldía Distrital de Barranquilla en el Manual de Gestión Documental, en el Programa de Gestión Documental, en el Índice de Información

Clasificada y Reservada y en las demás directrices que en el tema de gestión documental se han expedido.

El Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad Democrática **SIGOB** es la única herramienta oficial para registrar, radicar, distribuir, gestionar, responder y administrar las comunicaciones oficiales físicas y electrónicas de la Alcaldía Distrital de Barranquilla.

A través de SIGOB se podrá conocer el emisor, el receptor, la trazabilidad, la autenticidad e integridad de las comunicaciones oficiales que se gestionan y administran en la Alcaldía Distrital de Barranquilla.

**Artículo 6. Notificación o comunicación de actos administrativos a través de notificación electrónica.** En cumplimiento de lo señalado en el artículo 4º del Decreto Legislativo 491 de 2020, se adopta como mecanismo principal para comunicar las decisiones de la administración y notificar sus actos administrativos la notificación electrónica.

Todas las peticiones, quejas, reclamos, denuncias y demás solicitudes relacionadas con los servicios y funciones de la administración central del Distrito de Barranquilla, que se radiquen en los canales señalados en el artículo 3º del presente decreto o que se alleguen a la administración distrital a través de correo postal, deberán aportar la dirección de correo electrónico para recibir las comunicaciones o notificaciones.

Las comunicaciones y notificaciones se realizarán a través del servicio de correo certificado electrónico **correoelectronico@barranquilla.gov.co**

Los servidores públicos y contratistas deberán diligenciar en el correo electrónico certificado, de manera obligatoria, el campo **ASUNTO**, colocando el radicado, si es **'RESPUESTA'**, (EXT-QUILLA-xxxxx) y si es notificaciones deberán colocar **'NOTIFICACIÓN'** y el número del acto administrativo. De esta forma la Oficina de Atención al Ciudadano y Gestión Documental se encargará de realizar a través de la empresa de mensajería contratada el servicio de correo certificado electrónico.

El mensaje de comunicación o notificación que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, la dirección de correo electrónico donde deben radicarse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.

**Parágrafo: Peticiones y actuaciones administrativas en curso:** En relación con las peticiones y actuaciones administrativas que se encuentren en curso antes de la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones.

**Artículo 7. Notificación por aviso:** En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011.

Se procederá a notificar a través de Aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el Aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica de la Alcaldía del Distrito de Barranquilla **www.barranquilla.gov.co/transparencia/normatividad/ notificaciones-por-aviso** y en todo caso se fijara en la fachada de la Alcaldía Distrital de Barranquilla y/o en la fachada de la sede donde se encuentre ubicada la dependencia que comunica o notifica la decisión de la administración, por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.

En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal.

**Artículo 8. Suspensión de términos procesales y actuaciones administrativas:** En los términos del Decreto Distrital 376 del 17 de marzo de 2020 y el Decreto Legislativo 491 de 2020, se mantiene la suspensión de todas las actuaciones administrativas de las diferentes secretarías, oficinas, gerencias de la administración Distrital de Barranquilla.

Los términos de las actuaciones administrativas se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas relativas a la efectividad de derechos fundamentales.

**Artículo 9. Suspensión de términos de caducidad y prescripción:** En los términos del Decreto Distrital 376 del 17 de marzo de 2020 y el Decreto Legislativo 491 de 2020 se mantiene la suspensión de los términos de caducidad, prescripción y firmeza de las de los diferentes procesos que adelanta la administración distrital de Barranquilla.

**Artículo 10. Garantía de la acción administrativa y prestación de funciones del Distrito de Barranquilla:** Los funcionarios que prestan servicios de salud y atención de emergencias, seguridad y convivencia, prevención y atención de desastres; inspecciones de policía, comisarías de familia, oficinas de los corregidores, centros de rehabilitación femenino y masculino, Cuerpo Oficial de Bomberos del Distrito de Barranquilla, prestaran sus servicios para atender las actividades necesarias para prevenir, contener, mitigar y superar la emergencia sanitaria causada por el brote del coronavirus COVID 19 y para ejecutar las disposiciones nacionales y distritales dictadas en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

**Se exceptúan de la suspensión de términos procesales de que trata el artículo 8 del presente decreto:**

1. Aquellas actividades necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables de la administración distrital para la garantía de los derechos fundamentales de las personas.

2. Los servicios que sean necesarios para atender el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

3. **Comisarías de familia:** Se exceptúan los procesos para garantizar, proteger y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y los demás miembros de la familia en situaciones de violencia intrafamiliar, de conformidad con la Ley 1098 de 2006, el Decreto 4840 de 2007 y el Decreto Legislativo 460 de 2020 "Por el cual se dictan medidas para garantizar el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

4. **Secretaría General:** Se exceptúan los procesos de selección de contratistas, en todas sus modalidades, que se adelanten de conformidad con lo reglado por la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015 y demás normas complementarias, los cuales se seguirán surtiendo de conformidad con lo establecido en la norma, para cada uno de ellos, con las siguientes particularidades:

1.- De conformidad con el artículo 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015, únicamente son obligatorias las audiencias de:

a) Asignación de riesgos y b) Adjudicación, en los procesos de licitación pública; en consecuencia, se suspenden todos los demás trámites y actuaciones adelantadas por la entidad, que implicaban audiencia y/o aglomeración de público.

2.- Para la realización de las audiencias, de conformidad con el numeral anterior, únicamente se permitirá el ingreso y acceso de una persona por proponente, así como una persona en representación de las veedurías interesadas. Esta disposición aplica de igual manera, para la revisión de propuestas en los términos de traslado.

3.- Por su seguridad, no se permitirá el acceso a personas mayores de 60 años y mujeres en estado de embarazo. La Secretaría General se reservará la potestad de permitir el ingreso de personas que presenten síntomas asociados con el virus CONVID-19 (SIC), si no cumplen con las medidas de protección necesarias.

**Parágrafo:** La Secretaría General se acogerá, en lo pertinente, a las medidas de urgencias en materia de contratación estatal con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica señaladas en el Decreto Legislativo 440 de 2020.

5. **Secretaría Distrital de Salud:** Se exceptúan las funciones y actuaciones administrativas de la Secretaría de Salud Distrital.

6. **Secretaría de Tránsito y Seguridad Vial:** Se exceptúan los siguientes trámites y servicios en línea, a través de la web <https://www.barranquilla.gov.co/transito>:

- Certificados de tradición.
- Pagos en línea de comparendos físicos.
- Liquidación y pago de comparendos con ayudas tecnológicas (fotomultas).
- Pagos de la tasa del Derecho de Tránsito.

- Pago de permisos de cargue y descargue.
- Pago de permisos por cierres de vías por obra.
- Pago de permisos de carga extra dimensionada y/o extrapesada.
- Desembargo (carta de desembargo).
- Liquidación y pago de los acuerdos de pagos suscritos con anterioridad por concepto de multas.
- Inscripción de acompañantes para propietarios, tenedores o poseedores de motos.
- Consulta de estado de cuenta de infracciones de tránsito.
- Consulta estado de vehículos.
- Consulta del estado de trámites de vehículos, automotores y no automotores.
- Consulta de vehículos inmovilizados.
- Consulta de notificaciones de actos administrativos jurisdicción coactiva (mandamientos de pagos).
- Consulta de licencias de conducción suspendidas.

**7. Secretaría Distrital de Planeación:** Se exceptúan los siguientes trámites y servicios en línea, a través del correo electrónico de atención al ciudadano, la plataforma Panorama Urbano y Oficina de Habitat, los cuales se seguirán surtiendo de conformidad con lo establecido en la norma, para cada uno de ellos:

- Certificados de usos del suelo
- Certificados de edificabilidad
- Certificados de nomenclatura (vial y domiciliaria)
- Certificados de estratificación
- Certificados de amenaza
- Conceptos de norma urbanística
- Certificados de alineamiento (solo aquellos que pueden tramitarse satisfactoriamente a través de la plataforma Panorama Urbano)
- Licencias de intervención de espacio público (solo si la Secretaría de Control Urbano y Espacio Público puede realizar la liquidación de expensas de forma remota)
- Concertación de cesiones
- Esquemas básicos de implantación (solo si la expedición de los respectivos conceptos de la Secretaría de Tránsito y la Oficina de Gestión del Riesgo no se suspenden)
- Compensación de parqueos
- Requisitos para acceder al programa de titulación
- Información de proyectos de vivienda VIP/VIS en el Distrito.

#### **8. Oficina de SISBEN**

##### **Derechos de Petición**

- Encuesta nueva
- Revisión de puntajes
- Solicitudes de corrección
- Solicitudes de inclusión
- Solicitudes de actualización.
- Solicitudes de desvinculación
- Solicitudes de certificación de Sisben
- Solicitudes de personería
- Solicitudes de I.C.B.F
- Solicitudes de Policía, Fiscalía, CTI.

**9. Secretaría Distrital de Gestión Humana:** Se exceptúan los siguientes trámites y servicios en línea, a través del correo electrónico de atención al ciudadano, los cuales se seguirán surtiendo de conformidad con lo establecido en la norma, para cada uno de ellos:

- Pago y cobro de cuotas partes pensionales
- Elaboración de formatos CETIL
- Bonos Pensionales
- Sustituciones pensionales – indemnizaciones sustitutivas
- Acrecentamientos pensionales
- Novedades de nómina
- Nómina de empleados
- Nómina de pensionados
- Libranzas

#### **9. (SIC)Secretaría Jurídica Distrital.**

- Acciones de tutela.
- Conciliaciones.

#### **10. Secretaria Distrital de Hacienda.**

- Respuesta derechos de petición (solicitud de información y documentación)
- Solicitud fecha de pago de facturas pendientes
- Solicitud estado de cuenta de las facturas
- Revisión y elaboración de cesiones de derechos económicos
- Solicitud de no embargo de cuentas
- Embargos impartidos por el juzgado
- Instrucción de pago a la fiduciaria la previsor
- Traslados por competencia
- Solicitud de certificación de pago

**13. (SIC) Gerencia de Gestión Catastral.** Se podrán solicitar los siguientes tramites a través de la dirección [tramitesgc@barranquilla.gov.co](mailto:tramitesgc@barranquilla.gov.co)

- Cambio de nombre
- Complementación de la información existente en la base catastral
- Auto estimaciones del avalúo
- Revisión de avalúo
- Englobes y desenglobes
- Incorporación de nuevas edificaciones, construcciones, demoliciones o cambios en el destino económico de los predios
- Rectificaciones (Corrección en la inscripción de los datos del predio)
- Cancelación de inscripción catastral
- Modificación de la inscripción catastral
- Certificado Catastral individual
- Certificado de No propiedad
- Certificado de Avalúo
- Ficha predial
- Carta catastral.

#### **14. Gerencia de Gestión de Ingresos.**

Los trámites de la Gerencia de Gestión de Ingresos encuentran publicados en la página web institucional, en la siguiente ruta y link <https://www.barranquilla.gov.co/portafolio-de-tramites-y-servicios/impuesto-ingresos-y-pagos-a-proveedores>:

- Autorización para la operación de juegos de suerte y azar en la modalidad de rifas
- Cancelación del registro de contribuyentes del impuesto de industria y comercio
- Concepto previo favorable para la realización de juegos de suerte y azar localizados • Contribución por valorización
- Corrección de errores e inconsistencias en declaraciones y recibos de pago
- Derechos de explotación de juegos de suerte y azar en la modalidad de rifas
- Devolución y/o compensación de pagos en exceso y pagos de lo no debido
- Facilidades de pago para los deudores de obligaciones no tributarias
- Facilidades de pago para los deudores de obligaciones tributarias
- Impuesto a la publicidad visual exterior
- Impuesto de delineación urbana
- Impuesto de espectáculos públicos
- Impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros
- Impuesto predial unificado
- Impuesto sobre el servicio de alumbrado público
- Modificación en el registro de contribuyentes del impuesto de industria y comercio
- Prórroga de sorteo de rifas
- Registro de contribuyentes del impuesto de industria y comercio
- Sobretasa municipal o distrital a la gasolina motor

#### **OPA's (otros procedimientos administrativos)**

- Declaración privada del avalúo catastral
- Desembargo de bienes inmuebles
- Desembargo de cuentas bancarias
- Devolución de títulos de depósitos judiciales
- Exención del impuesto de industria y comercio y complementarios
- Exención de la contribución de valorización
- Exención del impuesto predial unificado
- Exclusión del impuesto predial unificado
- Exclusión de la contribución de valorización
- Liquidación y pago de contraprestación portuaria



• **Prescripción de la acción de cobro**

De igual manera puede acceder a los siguientes trámites y/o servicios a través del link directo de **IMPUESTOS DISTRITALES** de la siguiente manera:

• **www.barranquilla.gov.co**

• **Impuestos Distritales**

1. **Normatividad**

2. **Notificaciones contribuyentes**

3. **Paz y salvos (notarios e Instrumentos Públicos)**

4. **Impuesto predial unificado**

4.1. **Solicitar convenio de pago por cuotas**

4.2. **Consultar estado de cuenta**

4.3. **Liquidar o pagar impuesto**

4.4. **Reimprimir o pagar cuotas o convenios de pago**

4.5. **Declaración Privada**

4.6. **Formato solicitud facilidad de pago**

5. **Industria y comercio**

5.1. **Consulta todo lo referente sobre este impuesto aquí**

5.2. **Nuevas tarifas**

5.3. **Registro e impresión de formularios para declaración**

5.4. **Servicios para usuarios registrados e información exógena**

5.5. **Plazos para declarar o pagar (2018)**

5.6. **Plazos para declarar o pagar (2019)**

5.7. **Instructivo de uso**

6. **Rentas**

6.1. **Descarga formularios de espectáculos públicos, delineación urbana, sobretasa a la gasolina y alumbrado público**

6.2. **Descarga de formatos**

6.3. **Estado de cuenta de recibo de pago**

6.4. **Consulta especial estampilla ITSA**

7. **Valorización 2005**

7.1. **Consulta estado de cuenta e imprime recibos de este impuesto**

7.2. **Consultar estado de cuenta**

7.3. **Imprimir recibos de valorización**

8. **Valorización 2012**

8.1. **Consulta estado de cuenta e imprime recibos de este impuesto**

8.2. **Normatividad**

8.3. **Consultar Estado de Cuenta**

8.4. **Impresión Recibos por Cuotas**

8.5. **Impresión Recibos Pago Total (Normal)**

8.6. **Notificación de las liquidaciones oficiales de asignación de la Contribución de Valorización por Beneficio General 2012**

9. **Delineación urbana**

9.1. **Registro e impresión de formularios, además de números de declaración de anticipo**

9.2. **Registro e Impresión de Formularios para Anticipo (Solo Curadores)**

9.3. **Registro e Impresión de Formularios para Declaración**

9.4. **Consulte sus Números de Declaración de Anticipo**

10. **Servicio de telefonía**

11. **Normatividad plusvalía**

12. **Títulos de depósito judicial**

13. **Registro información sobretasa a la gasolina**

15. **Secretaría Distrital de Control Urbano y Espacio Público.**

• **Proceso verbal abreviado:** Artículo 135 y 223 Ley 1801 de 2016: Se surtirá de manera excepcional, en aquellos casos donde del contenido de la petición pueda observarse que algún bien jurídico tutelado pueda verse afectado.

• **Así mismo el Impulso procesal para descongestionar las actuaciones correspondientes a procesos iniciados previamente a la declaratoria de urgencia manifiesta.”**

• **Comparendos proceso verbal inmediato:** Impulso procesal para descongestionar las actuaciones correspondientes a procesos iniciados previamente a la declaratoria de urgencia manifiesta.

• **Matrícula de arrendadores**

• **Registro de enajenador**

• **Permiso para adelantar actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda**

• **Inscripción cambios reglamento de propiedad horizontal:**

- *Inscripción de la propiedad horizontal:*
- *Caseta de ventas.*
- *Inscripción o cambio del representante legal y/o revisor fiscal.*
- *Inscripción del Consejo de Administración*
- *Procesos sancionatorios.*
- *Actos administrativos: pliego de cargo, alegatos y resoluciones, recursos de reposición y revocatoria directa*
- *Atención virtual al público para ocupantes de espacio público*
- *Reconocimiento de derechos como ocupantes de espacio público*
- *Trámite de permisos de marquesinas solicitadas con anterioridad a la declaratoria de urgencia manifiesta, así mismo las renovaciones.*
- *Verificaciones y caracterizaciones de los OEP de la ciudad de barranquilla*
- *Requerimientos pedagógicos.*
- *Inventario de elementos de publicidad instalado según la renovación de los años anteriores*
- *Impulso de los expedientes por renovación*
- *Celebración y perfeccionamiento de contratos de aprovechamiento económico.*
- *Liquidación de recibos para pagos concernientes a contratos de aprovechamiento económicos.*
- *Ordenes de policía de las que trata el artículo 150 de la Ley 1801 de 2016.*

#### **16. Secretaria Distrital de Educación.**

- *Certificaciones Laborales*
- *Reconocimientos de prestaciones sociales.*
- *Trámites de escalafón docente.*
- *Incorporación y posesión de docentes por convenios interadministrativos, originado en amenazas.*
- *Modificaciones de licencias de funcionamiento*
- *Resoluciones de costos educativos calendario B*
- *Recursos de reposición vía electrónica de actos administrativos exceptuando los que se originen en procesos administrativos sancionatorios por encontrarse actualmente suspendidos los términos.*
- *Circulares y Comunicados*

#### **17. Secretaria Distrital de Cultura, Patrimonio y Turismo.**

- *Respuesta solicitudes de información externa*
- *Actos administrativos expedidos por la secretaria de cultura*
- *Respuestas a derechos de petición del área de patrimonio*
- *Respuestas a derechos de petición del área de turismo*
- *Respuestas a los derechos de petición de portafolios de estímulos de artes*
- *Respuestas a solicitudes de portafolios de carnaval*
- *Respuestas a solicitudes de portafolios afrocolombianos*
- *Respuestas a las peticiones, quejas y reclamos.*
- *Respuestas iniciales de proyectos de intervención*
- *Certificados de nivel de intervención o conservación*
- *Solicitudes relacionadas con el PEMP.*
- *Solicitudes relacionadas con infraestructura cultural.*
- *Solicitudes relacionadas con los consejos de patrimonio.*
- *Solicitudes de información del consejo nacional de arquitectura y del ministerio*
- *Solicitudes de salida de obras de arte del país.*

#### **18. Secretaria Distrital de Recreación y Deportes.**

- *Peticiones, quejas y reclamos.*
- *Reconocimientos deportivos.*

#### **19. Oficina de la mujer, equidad y género.**

- *Atención de víctimas de violencias de género a través de las líneas telefónicas 3156389391 y 3107407038 y el correo electrónico [oficinadelamujer@barranquilla.gov.co](mailto:oficinadelamujer@barranquilla.gov.co).*

**Artículo 11. CONCORDANCIA.** Las disposiciones previstas en el presente decreto y en los anteriormente expedidos, se aplicarán y ejecutarán en concordancia con las disposiciones expedidas para tal fin por las autoridades del orden nacional. En caso de que las mismas puedan encontrarse en discrepancia con lo dispuesto por las normas adoptadas por el Gobierno Nacional, se aplicará lo previsto en estas últimas

**Artículo 12: Vigencia y derogatorias:** *El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias. (...)*

## **1.2. Actuaciones procesales surtidas.**

Mediante auto de fecha 16 de abril de 2020, el Tribunal avocó el conocimiento; dispuso comunicar al Alcalde del D.E.I.P. de Barranquilla y al Agente del Ministerio Público Delegado ante esta Corporación, ordenó la publicación de aviso en el sitio web sobre la existencia del proceso, así como en el portal electrónico de la entidad territorial que expidió el acto, por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la juridicidad del Decreto No. 0409 del 1 de abril de 2020 y ordenó que una vez expirado el término de publicación del aviso, se enviase copia del expediente al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera su concepto.

En cumplimiento del mandato legal contenido en el numeral 2º del artículo 185 del CPACA, y ante la situación de “Aislamiento Preventivo Obligatorio” ordenado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, las actuaciones judiciales y su notificación en el presente asunto se realizaron a través de medios electrónicos.

## **1.3. Concepto del Ministerio Público.**

El Procurador 117 Judicial II Delegado ante este Tribunal emitió concepto y solicitó declarar la legalidad del Decreto 0409 de 2020.

Señaló que la competencia del alcalde distrital de Barranquilla para expedir el acto administrativo analizado, deviene de sus funciones constitucionales y legales que lo facultan, al igual que al Presidente de la República, para cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo, así como para conservar el orden público en el distrito; por lo tanto, encontró cumplida la exigencia relativa a la competencia formal de la predicha autoridad territorial para, con fundamento constitucional, desarrollar o reglamentar normas de rango legal relativas al control del orden público. Por otra parte, estimó que el Decreto objeto de estudio es un acto de carácter general expedido por la autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa, pues su fin es establecer normas de orden público para enfrentar la emergencia sanitaria COVID-19.

Argumentó que el acto administrativo sujeto a examen de juridicidad, fue dictado bajo el amparo de los decretos legislativos 417, 440, 460 y 491 de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional para impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores en tiempo de la pandemia, por lo que considera que el acto debe ser declarado ajustado a la Ley, evidenciando así, que la materia del acto objeto de control tiene fundamento

constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y los decretos nacionales por medio de los cuales se adoptan medidas para conjurarlo. Refiriéndose al análisis de proporcionalidad de la medida, señaló que al establecer la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones a favor de los ciudadanos en general, y usando la modalidad de trabajo en casa en el caso de funcionarios y contratistas del Estado, se estaba ponderando la salud y su correlativo derecho a la vida frente a otros derechos y libertades ciudadanas, siendo aquellos, el núcleo esencial de la sociedad, y constituyéndose entonces, en razón suficiente para predicar que el decreto que nos ocupa se encuentra conforme con el ordenamiento jurídico superior.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 151<sup>1</sup> numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Sala Plena de esta Corporación ejercer en única instancia el control inmediato de legalidad del Decreto No. 0409 de 1 de abril de 2020, suscrito por el Alcalde del Distrito de Barranquilla “por el cual se toman medidas para garantizar los servicios y funciones esenciales de la alcaldía del distrito de Barranquilla en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica por el brote del coronavirus COVID 19”.

### 2.2. Del Control Inmediato de Legalidad.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1993, señala en lo atinente al control inmediato de legalidad:

*“(…) **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. (...)”*

<sup>1</sup> Artículo 151. **Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

14- Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

(...)

En el mismo sentido, la Ley 1437 de 2011, en su artículo 136 establece lo siguiente:

*“(...) **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. (...)”*

De conformidad, se puede decir que el control automático de legalidad es un medio jurídico, establecido con el objeto de examinar la juridicidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, constituyendo una limitación al poder de las autoridades administrativas, y una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

Por su parte, en cuanto al alcance del mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>2</sup>, ha señalado:

*“(...) De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:*

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”*

*Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:*

*(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;*

*(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico” y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye*

*“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el 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*

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037. Véase también: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA- 011

*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”;*

*(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo.*

*(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición” —artículo 20 de la Ley 137 de 1994—; en relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente la Sala señaló que:*

*“el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: “inmediato”, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características: i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.*

*ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.*

*iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal”.*

*(v) Su oficiosidad, consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”*

*(vi) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto; ello habida consideración de que si bien el control automático o “inmediato” en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para “con el resto del ordenamiento jurídico”, razones tanto de índole pragmático —la práctica imposibilidad para el juez administrativo, por erudito y versado que pueda catalogársele, de llevar a cabo una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo fiscalizado con todo precepto existente de rango constitucional o legal, (...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza*

*la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos, en claro paralelismo con la competencia que en esta materia ha conceptualizado la Corte Constitucional a fin de precisar los efectos de sus proveídos, en desarrollo de postulados constitucionales cuya operatividad, tratándose de las decisiones proferidas por el juez administrativo, no ofrece mayor discusión. (...)*

En ese entendido, la materia objeto del debate en este tipo de juicio se centra en examinar la legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos bajo la égida de los estados de excepción, mediante la confrontación de la decisión, con el ordenamiento jurídico, en orden de verificar el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, y la razonabilidad de la medida, esto es, la verificación de la adecuación de ésta al objetivo de la emergencia declarada.

### **2.3. De los estados de Excepción - estado de emergencia Económica, Social y Ecológica.**

La Constitución Política consagra los siguientes estados de excepción: 1) estado de guerra exterior (Art. 212), 2) estado de conmoción interior (Art. 213,) y 3) estado de emergencia económica, social, y ecológica (Art 215). Normas que estatuyen una serie de presupuestos, que de acontecer, determinan la declaración o implantación de uno de tales estados.

En ese orden y conforme lo previsto en el Artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República está facultado para declarar, con la firma de todos los ministros, el **estado de emergencia** cuando sobrevengan circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la misma Carta, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, mediante el empleo de las atribuciones de que le otorgan la declaratoria del estado de excepción, consistente en expedir normas con fuerza de Ley que permitan contener, repeler, conjurar la crisis que dio paso a su declaratoria.

En lo que respecta al estado de emergencia económica, social y ecológica, La H. Corte Constitucional<sup>3</sup>, advirtió:

*“(…) Obsérvese que el Constituyente permite la adopción de este régimen exceptivo no sólo para los casos de perturbación del orden económico, social y ecológico del país, sino también en caso de la simple amenaza de los mismos, esto es, que es posible hacer uso de dicho estado en forma preventiva o precautelativa. Los factores de perturbación o de amenaza tienen que ser de una gravedad tal que no pueda ser controlada con la legislación vigente y, por tanto, es indispensable acudir a nuevas medidas con el fin de conjurar las situaciones de crisis que ya han acontecido o que*

---

<sup>3</sup> Sentencia C 179 de 1994

*aún no se han presentado, pero que muy seguramente van a tener ocurrencia en un lapso corto, lo que se puede deducir por los hechos antecedentes. (...)*

Por tanto, se puede afirmar que las perturbaciones que el constituyente considera que deben ser conjuradas por medio del estado de emergencia económica, social y ecológica, son aquellas alteraciones que desequilibran o amenacen hacerlo en forma grave e inminente uno o varios de tales órdenes, o que constituyan grave calamidad pública, y que además, para su confrontación, resulten insuficientes las facultades ordinarias que el ordenamiento jurídico consagra a favor de las de las autoridades, siendo necesario acudir al régimen excepcional, con la finalidad de adoptar medidas con la suficiente entidad para hacer frente a los acontecimientos causantes de la crisis o las consecuencias generadas de la misma.

### **2.3.1. De la declaratoria del estado de Emergencia Social en Colombia por el Covid-19.**

Mediante el Decreto Legislativo No 417 del 17 de marzo de 2020 el Presidente de la Republica, invocando las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en la Ley 137 de 1994, con el fin de sobrellevar la grave situación sanitaria, social y económica ocasionada por la expansión a nivel nacional e internacional del brote de la enfermedad COVID-19, que amenazaba la prestación continua de los servicios de salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía, y de consecuencia, los derechos a la salud en sus distintas dimensiones y vida de los habitantes del nación, declaró el estado de Emergencia Social en todo el territorio nacional, por el termino de treinta (30) días.

Expuso el Gobierno Nacional, que esas situaciones no podían conjurarse con los mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico, sino con medidas extraordinarias, argumentando lo siguiente:

*“(...) Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por nuevo coronavirus COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es previsible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que además, de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.*

*Que además de la tragedia humanitaria de la pérdida de más de 7.000' vidas en todo el mundo, a 17 de marzo de 2020, la rápida expansión del brote de la enfermedad y los 180.159 casos de contagio confirmados, entre ellos en Colombia a la misma fecha, y de no tomarse medidas inmediatas, se pronostica mayores índices de mortalidad y por tanto, un problema sanitario que debe ser resuelto de manera Inmediata, con medidas efectivas de contención y mitigación.*

*Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud,*



*quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de Impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del País, lo cual exige la disposición de Ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación.*

(...)

*Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.*

(...)

*Que en ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993, la Ley 1122 de 2007, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996- Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación. (...)*

Seguidamente, en el marco de la emergencia sanitaria, el Gobierno Nacional expidió el Decreto L. 457 de 22 de marzo de 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”*, que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir del día 25 de marzo de 2020 el 13 de abril de 2020, estableciendo algunas excepciones; sin embargo, tal medida se ha venido extendiendo de forma continua, así como también se han adicionando excepciones a la limitación de circulación y demarcando el retorno de algunos sectores a la actividad productiva.

#### **2.4. Procedencia del control.**

De conformidad con lo establecido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (precitados) y teniendo en cuenta que en el caso en concreto, el acto sometido a control -Decreto No 0409 del 1 de abril de 2020-, cita como fundamento para su expedición *“(...) los artículos 2º, 49, 209, 314 y 315 de la Constitución Política de 1991, las Leyes 136 de 1994, 1437 de 2011, 1617 de 2013, 1751 de 2015, 1755 de 2015, el Decreto Nacional 780 de 2016, los Decretos legislativos 417 de 2020, 440 de 2020, 460 de 2020, 491 de 2020, las Resoluciones 380, 385 y 407 de 2020 del Ministerio de Salud y*

*Protección Social (...)*” (se destaca), es decir, se enmarca dentro de las facultades conferidas por la Constitución Política, Leyes, Decretos Legislativos y Resoluciones, estos últimos, preferidos para la contención del orden público, en razón de la grave situación sanitaria que se vive actualmente, la Sala procederá con el respectivo estudio de mérito.

En efecto, dentro de los motivos esgrimidos en los considerandos del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el estado de Emergencia, se adujo, la amenaza global que representa a la salud pública el vertiginoso escalamiento del brote del coronavirus, y la falta de capacidad física del sistema de salud colombiano para atender la emergencia; poniendo en riesgo las condiciones necesarias para la atención de la demanda de servicios médicos por parte de la población.

En ese orden, dado el riesgo que representa para el goce efectivo del derecho a la salud y a la vida, señaló el Gobierno Nacional, se requería “(...) *de la adopción de parte de todas las entidades del Estado, y los particulares de acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes (...)*”<sup>4</sup>, con la finalidad de garantizar las condiciones necesarias para la prestación del servicio público de salud.

En lo que respecta a las medidas a implementar con el fin de afrontar las contingencias surgidas de la emergencia declarada, el ejecutivo realizó especial énfasis en aquellas destinadas a mejorar la situación de los contagiados, y evitar una mayor propagación del virus COVID-19, así, con el propósito de limitar o reducir el margen de contagio, se refirió al distanciamiento social y aislamiento como “(...) *una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos (...)*”<sup>5</sup>.

En el marco de la pandemia, el Presidente de la República junto con los Ministros, en ejercicio de la función de policía, mediante Decreto 457 de marzo 22 de 2020, dispuso limitar el ejercicio los derechos y libertades públicas, y deberes, en aras de garantizar la convivencia en territorio nacional, ordenando el asilamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República, en el periodo comprendido entre el 25 de marzo de 2020 y el 13 de abril del mismo año, exceptuando de dicha medida, entre otros, a aquellos servidores públicos y contratistas cuyas actividades fueran estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus.

En virtud de lo anterior, a través de los Decretos Legislativos 440 de marzo 20, 460 del 22 de marzo y 491 del 28 de marzo, todos de 2020, se dispuso adoptar medidas de urgencia

<sup>4</sup> Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

<sup>5</sup> Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

en materia de contratación estatal, así como también se acogieron métodos para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas, y para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas; además se ordenó a los gobernadores y alcaldes, que adoptasen las instrucciones, normas éstas, con fundamento en las cuales se profirió el Decreto No. 0409 del 1 de abril de 2020 por parte del Alcalde Mayor del D.E.I.P de Barranquilla.

Así pues, emerge con nitidez que el aislamiento social constituyó eje central en el diseño de la política o estrategia a implementar para resistir la crisis, lo que deja de relieve el nexo de causalidad material entre el acto que nos ocupa, con las disposiciones expedidas por Gobierno Nacional para restringir la velocidad de contagio y propagación del virus, y para asegurar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

De conformidad, dada su intrínseca relación con las causas que dieron origen al estado de excepción, y toda vez que las medidas contenidas en el acto administrativo de marras fueron previstas precisamente para sobrellevar la crisis sanitaria generada por la pandemia del COVID- 19., como ya se anticipó, se ejercerá su control de legalidad.

## **2.5. Cumplimiento de los requisitos de forma.**

### **2.5.1. Competencia para expedir el acto.**

En punto de la competencia, tenemos que el asunto sobre el cual esta Sala Especial de Decisión debe ejercer el control inmediato de legalidad se centra en el Decreto No. 0409 del 1 de abril de 2020 *“Por el cual se toman medidas para garantizar los servicios y funciones esenciales de la alcaldía del Distrito de Barranquilla en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica por el brote del coronavirus COVID 19”*, mediante el cual la Alcaldía Distrital de Barranquilla – Atlántico adoptó en el ente territorial unas medidas del orden nacional, contenidas en los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, 440 del 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”*, 460 del 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*; y en especial, en el Decreto No. 491 del 28 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de*

*servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

Así mismo, el acto remitido para su revisión invoca como fundamento, las facultades ordinarias de orden constitucional y legal, particularmente, las conferidas por los artículos 2, 49, 209, 314 y 315 de la Constitución Política de 1991, normas que establecen las atribuciones con que cuentan los alcaldes municipales y distritales para hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo, en especial para conservar el orden público en el respectivo municipio o distrito; igualmente alude las Leyes 136 de 1994, 1437 de 2011, 1617 de 2013, 1751 de 2015, 1755 de 2015; el Decreto Nacional 780 de 2016; y las Resoluciones 380, 385 y 470 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Encontramos entonces que la Alcaldía del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla (factor sujeto), en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, adoptó unas medidas que habían sido tomadas en el orden nacional con el objeto de gestionar acciones para la contención y control de la propagación del nuevo coronavirus (COVID-19) sin afectar la prestación de los servicios públicos esenciales en el territorio de su competencia, por lo que se trata de un acto administrativo general (factor objeto).

Por lo antes visto, la Sala encuentra cumplida la exigencia relativa a la competencia formal del Alcalde Mayor de Barranquilla para, con fundamento constitucional, desarrollar o reglamentar normas de rango legal como las invocadas.

### **2.5.2. Cumplimiento de formalidades en su expedición.**

Adicionalmente, se advierte que el decreto examinado cuenta con los componentes que permiten su identificación, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe. Lo que permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

### **2.6. Examen de fondo del Decreto No 0409 del 1 de abril de 2020.**

Encontrándose ajustado a los requisitos formales que se predicen respecto de este tipo de decisiones, la Sala procede con el estudio de los requisitos sustanciales o materiales del acto administrativo controlado, esto es, su conexidad con las normas en las que se basa y la proporcionalidad<sup>6</sup> de las medidas adoptadas.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

### **2.6.1. Conexidad.**

Corresponde a la verificación del vínculo o relación material entre el acto objeto de control inmediato, y el estado de emergencia declarado (Decreto 417) y los decretos que establezcan las medidas para conjurarlo (Decretos 440, 460 y 491), de cuya confrontación surge que existe conexidad entre estos y aquel, en orden de establecer lo anterior, se procederá con el siguiente análisis.

#### **2.6.1.1. Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.**

A través de este decreto declarativo *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, el Presidente de la República declaró un estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, considerando que pese a las medidas adoptadas con anterioridad para contener el contagio del COVID-19, este ha ido en constante aumento.

Así, el Gobierno nacional consideró necesario analizar todas las medidas necesarias a efectos de afrontar la crisis permitiendo la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, promoviendo en el país aquellas que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.

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

#### **2.6.1.2. Decreto 440 del 20 de marzo de 2020.**

Este Decreto Legislativo *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”*, dispuso, entre otras cosas, que se hacía necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación.

En consonancia con lo anterior, decretó en su artículo 1°:

**“(…) las audiencias públicas que deban en los procedimientos de selección podrán realizarse a través medios electrónicos, garantizando el acceso a los proponentes, entes de control, y a cualquier ciudadano interesado en participar.**

*La entidad estatal deberá indicar y garantizar medios electrónicos y comunicación que serán utilizados, así como los mecanismos que empleará para registro toda la información generada, conforme al cronograma establecido en procedimiento.*

*En todo caso, debe garantizarse el procedimiento de intervención los interesados, y se levantará un acta lo acontecido en la audiencia. (...)”*

Es decir, les dio facultad a las entidades del orden público de llevar acabo las audiencias que en materia de contratación estatal deban realizarse, a través de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TICs), siempre que se garantice los principios de publicidad y transparencia.

#### **2.6.1.3. Decreto 460 del 22 de marzo de 2020<sup>7</sup>.**

El Gobierno Nacional expidió este decreto dado que la función que desarrollan comisarías de familia se enmarca en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencias al interior de familia y en el deber de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, tanto en ámbito público como en el privado, establecidos en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer «Convención de Belém do Pará», aprobada por Colombia mediante la Ley 248 de 1995; así como en la obligación del Estado de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad, en todo tiempo, a los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por Colombia a través la Ley 12 de 1991.

Entonces, al ser derechos que no pueden ser desprotegidos y con el propósito limitar las posibilidades de propagación del coronavirus COVID19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se flexibilizó a través de este Decreto Legislativo, la obligación de atención personalizada a las y los usuarios de comisarías de familia y se establecieron mecanismos de atención mediante la utilización de medios tecnológicos, que permitan reducir la congregación de personas en dependencias de las comisarías de familia, sin que ello afecte la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo.

#### **2.6.1.4. Decreto 491 del 28 de marzo de 2020.**

---

<sup>7</sup> “Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

Es el decreto por el cual se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En él se fijaron los parámetros para que los funcionarios públicos y contratistas del Estado desempeñen sus funciones mediante la modalidad de trabajo en casa (artículo 3°). Asimismo, determinó que aquellos que tengan a su cargo actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado, **no** podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial, recalcando el deber de las autoridades, de suministrar a estas personas los implementos de salubridad.

Igualmente, se refirió a la notificación de o comunicación de actos administrativos (artículo 4°), ampliación de términos para atender las peticiones (artículo 5°), suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa (artículo 6°), reconocimiento y pago en materia pensional (artículo 7°), entre otras.

#### **2.6.1.5. Conexidad del Decreto No. 0409 de 1 de marzo de 2020 con los presupuestos constitucionales, y su relación con el estado de emergencia declarado y el Decreto Legislativo que adopta medidas para conjurarlo.**

Establecido lo anterior, pasará la Sala a determinar si existe conexidad entre lo dispuesto en el decreto proferido por la Alcaldía Distrital de Barranquilla objeto del presente medio de control, y los fundamentos constitucionales en el invocados, así como relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y los decretos legislativos de que adoptó medidas para conjurarlo.

Descendiendo al asunto de marras, conforme se indicó en líneas precedentes de esta providencia, mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente, con la firma de todos los ministros, declaró el estado de emergencia en el territorio Nacional. Para contener la emergencia declarada, profirió el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, disponiendo limitar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y deberes, en aras de garantizar la convivencia, ordenando a los gobernadores y alcaldes, que adoptasen las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida. Posteriormente, expidió los Decretos 440, 460 y 491 de marzo de 2020, pues debía asegurarse el funcionamiento eficiente y continuo de la administración, sin poner en riesgo la salud y vida de la ciudadanía en general, así como también imperaba la necesidad de proteger a aquellos que los atienden.

Con fundamento en lo anterior, el Alcalde de Barranquilla profirió Decreto No 0409 del 1 de abril de 2020, adoptando las medidas para garantizar los servicios y funciones esenciales de la alcaldía del distrito.

Las temáticas sobre las que se refirió el decreto cuya juridicidad se analiza, fueron: (a) prestación de los servicios a cargo de la entidad, (b) desarrollo presencial de las funciones, (c) atención al público a través de las TICs, (d) términos para atender las peticiones, (e) manejo y tratamiento de las comunicaciones oficiales, (f) notificación o comunicación de actos administrativos a través de notificación electrónica, (g) suspensión de términos procesales, (h) suspensión de términos de caducidad y prescripción, (i) garantía de la acción administrativa y prestación de funciones del Distrito de Barranquilla y (j) excepciones a la suspensión de términos procesales.

Ahora, luego de un análisis exhaustivo del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, se puede avizorar que los aspectos comprendidos de la (a) a la (i) de que trata el acto examinado, guardan estrecha relación con lo dispuesto en los artículos 3 a 6, 15 y 16 de aquel, inclusive, podría decirse que se trata de la reproducción de los mismos.

En lo atinente al asunto comprendido en literal (j), se tiene que es una composición de lo establecido tanto en los Decretos 440 y 460 como en el 491 de 2020, dado que, al referirse a los procesos de selección de contratistas, señala que acogerá en lo pertinente, las medidas acogidas por el Decreto 440 de 20 de marzo del presente año, y aunque frente las audiencias de asignación de riesgo y adjudicación adujo que se llevaran a cabo en forma presencial adoptando diversos métodos de seguridad, debe precisarse que el Decreto Legislativo del que se apoyó el acto en estudio, abrió tal posibilidad al apuntar que *“los procedimientos de selección **podrán** realizarse a través medios electrónicos”*<sup>8</sup>, siempre que se implementen técnicas de bioseguridad. En cuanto a las Comisarías de familia, prescribió que serán exceptuados de la suspensión de términos, *“los procesos para garantizar, proteger y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y los demás miembros de la familia en situaciones de violencia intrafamiliar, de conformidad con la Ley 1098 de 2006, el Decreto 4840 de 2007 y el **Decreto Legislativo 460 de 2020**”*. En lo demás, se evidencia que es desarrollo de las estipulaciones enmarcadas en el Decreto 491 del 28 de marzo hogañó.

En síntesis, esta colegiatura considera que entre los Decretos Legislativos enunciados y el plurimencionado acto administrativo No. 0409, existe una correlación directa, acreditándose de esta forma la conexidad entre aquellos y este.

### 2.6.2. Proporcionalidad

---

<sup>8</sup> Artículo 1 del Decreto 440 de 2020.



## 2.6.2.1. Test de Proporcionalidad

### - Derecho a la salud.

El artículo 48 de la Constitución Política, se refiere a la seguridad social, describiéndola como “(...) *un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos que establezca la ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social (...)*”

Por su parte el 49 lo establece como un derecho a favor de todas las personas:

*“(...) La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

*Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.*

*(...)*

*Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad. (Destacado del Tribunal)*

En múltiples oportunidades la Corte Constitucional se ha referido a sus dos facetas, i) su reconocimiento como derecho y ii) su carácter como servicio público.

Respecto de la primera, advirtió que el servicio de salud debe ser prestado de manera oportuna, eficiente y con calidad, de conformidad con los principios de continuidad, integralidad e igualdad; mientras que, respecto de la segunda, dicho servicio debe responder a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos previstos en los artículos 48 y 49 de la Carta Superior<sup>9</sup>.

Así, se ha considerado que su esencialidad deviene de su estrecha relación con el derecho a la **vida** y el principio de la dignidad humana, por su vínculo con las condiciones materiales de existencia y por su condición de garante de la integridad física y moral de las personas. Categorización que fue reconocida por el legislador en la Ley 1751 de 2015.

Sobre su naturaleza, se señaló que el derecho a la salud es irrenunciable en lo que a su titularidad se refiere, debido, precisamente, a su categorización como derecho

<sup>9</sup> Corte Constitucional - Tutela T 476 de 2016

fundamental. Haciendo una distinción respecto a su ejercicio, que depende, en principio, de la autonomía de la persona. Esta diferenciación fue puesta de presente en la citada Sentencia C-313 de 2014, en los siguientes términos:

*“(…) El atributo de la irrenunciabilidad predicable de un derecho fundamental pretende constituirse en una garantía de cumplimiento de lo mandado por el constituyente. Con todo, resulta oportuno distinguir entre la titularidad del derecho y el ejercicio del mismo, pues, entiende la Sala que la titularidad de los derechos fundamentales es irrenunciable, pero, el ejercicio de los mismos por parte del titular es expresión de su autonomía. Así pues, si una persona en su condición de titular del derecho fundamental a la salud, se niega a practicarse un procedimiento, esto es, a materializar el ejercicio del derecho, prima facie prevalece su autonomía. En cada caso concreto habrá de decidirse, si es admisible constitucionalmente la renuncia del ejercicio del derecho, pues, tal uso de la autonomía, puede entrar en tensión con otros valores y principios constitucionales (…)”.* (Destacado del Tribunal)

En lo referente a su cobertura, el mandato constitucional es claro en señalar que este implica el acceso oportuno, eficaz, de calidad y en igualdad de condiciones a todos los servicios, facilidades, establecimientos y bienes que se requieran para garantizarlo. De igual manera, comprende la satisfacción de otros derechos vinculados con su ejecución debida, como ocurre con el saneamiento básico, el agua potable y la alimentación adecuada. Por esto, el sistema de salud fue definido por el legislador estatutario, como:

*“(…) El conjunto articulado y armónico de principios y normas; políticas públicas; instituciones; competencias y procedimientos; facultades, obligaciones, derechos y deberes; financiamiento; controles; información y evaluación, que el Estado disponga para la garantía y materialización del derecho fundamental de la salud (…)”*<sup>10</sup>.

En estos términos, se ha señalado que este derecho atañe que se le asegure a las personas, tanto individual como colectivamente, las condiciones necesarias para lograr y mantener el “más alto nivel posible de salud física y mental”. Para ello, es necesario prever desde el punto legal y regulatorio, condiciones de acceso en todas sus facetas, desde la promoción y la prevención, pasando por el diagnóstico y el tratamiento, hasta la rehabilitación y la paliación. Por esta razón, se ha dicho que el acceso integral a un régimen amplio de coberturas, es lo que finalmente permite que se garantice a los individuos y a las comunidades la mejor calidad de vida posible.

#### - **Derecho a la Libertad de Locomoción.**

El artículo 24 constitucional, establece el derecho que tiene todo colombiano, acorde con las limitaciones establecida en la Ley, a circular libremente en el territorio nacional, a entrar y a salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

---

<sup>10</sup> Ley 1751 de 2015, Artículo 4.

No obstante, dicha prerrogativa no es incondicional, pues es posible establecer limitaciones a su ejercicio, la Corte Constitucional en Sentencia T-483 del 8 de julio de 1999, al respecto, señaló lo siguiente:

*"(...) El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero sólo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, **proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, como lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales (...)**". (Destacado por el Tribunal)*

Así las cosas, el derecho a la libertad de locomoción es una garantía superior vinculada con la autonomía, la dignidad, la identidad y el libre desarrollo de la personalidad. Sin embargo, es claro que el contenido normativo de dicho derecho subjetivo no es absoluto, ya que está sometido a ciertos límites que la Constitución y la Ley le impone, que son, según lo ha expuesto por el Tribunal Constitucional, el imperio del orden jurídico, los derechos de los demás, la prevalencia del interés público y los propios derechos fundamentales de la persona frente a un ejercicio abusivo de los mismos, sin que tales restricciones conlleven a la supresión del núcleo esencial del derecho.

Sobre esa base, la decisión de la administración distrital, contenida en el acto administrativo examinado, conlleva una confrontación entre dos valores fundamentales: por un lado, el interés general -salubridad pública-, expresado en las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, y por el otro, la libertad de locomoción restringida para afrontar la situación de la emergencia declarada.

En virtud del Estado de Derecho, la Constitución política, el respeto a la vida, la dignidad humana, otros derechos fundamentales y los tratados internacionales sobre derechos humanos, así como el Derecho Internacional Humanitario, rigen en Colombia, aun ante la existencia de circunstancias excepcionales. Sin embargo, el mismo orden constitucional y legal contempla posibilidades de limitación de ciertos derechos y garantías, siempre que los métodos adoptados no impliquen su anulación, eliminación o suspenderlos. (Art.212-215 C.P)

Ahora bien, el legislador estatutario estableció una serie de derechos, los cuales no pueden ser restringidos, aun ante la existencia del régimen excepcional, así, en el artículo 4 de la Ley 137 de 1994, se consagró:

*“(…) **Artículo 4º. Derechos intangibles.** De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.*

*Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. (…)* (Destacado de la Sala)

El artículo anterior contiene la enunciación de algunos derechos calificados como intangibles, lo que se traduce en que, no deben ser objeto de suspensión o restricción alguna por el legislador extraordinario, pues aun cuando en desarrollo de los estados de excepción es habitual la limitación de algunas garantías constitucionales, esos derechos intangibles, al ser considerados bienes indispensables para la dignidad de la persona, el orden Constitucional, Legal, proscribire toda forma de restricción, suspensión y/o limitación.

Empero, en lo que respecta a la libertad de locomoción, como ya se dijo con antelación, la Constitución permite su limitación o restricción aun en tiempo de normalidad institucional.

Así pues, resulta del caso recordar, que aunque la Carta Política reconoce a la persona y ciudadano derechos y libertades, conjuntamente, le impone obligaciones. En ese sentido, la limitación a la libertad de locomoción, se encuentra legitimada por los fines específicos que persigue el Estado, como lo son mejorar las condiciones materiales de subsistencia de la población, propender por el bienestar general, el orden social y garantizar la dignidad humana.

Con todo lo antes expuesto, es evidente que la restricción a la libertad de locomoción tuvo como propósito esencial la preservación de bienes que le preexisten, como lo son la vida y la salud, asociados estrechamente con la dignidad humana; además, la medida no representó una destrucción del derecho, sino la limitación transitoria de ciertos elementos que lo componen, en procura de que esa libertad recobrase la vigencia plena que supone su ejercicio una vez superada la crisis.

**2.6.2.2.** Por otro lado, el principio de proporcionalidad, positivizado en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, cumple dos funciones: i) en primer lugar, sirve de criterio de acción, esto es, como sustento de las actuaciones de los distintos órganos del Estado, el cual se realiza con su observancia y aplicación a cada caso concreto. ii) En segundo lugar, es un criterio de control, pues debe adoptarlo el juez para efectos de evaluar la proporcionalidad de la respectiva actuación administrativa.

Ahora bien, tratándose del análisis o juicio de proporcionalidad, la Honorable Corte Constitucional<sup>11</sup>, expuso lo siguiente:

*“(...) el juicio de proporcionalidad se orienta a verificar la adecuación de los medios en que consisten las medidas adoptadas, con los fines propuestos tanto por la Constitución como por los decretos de excepción; dicho juicio se refiere a la necesidad, idoneidad y conducencia de los medios adoptados por el Ejecutivo, para realizar no sólo el fin general de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos’, sino también los fines específicos definidos por el respectivo Decreto Legislativo.*

*La medida de la proporcionalidad está dada por la mínima repercusión negativa que las medidas adoptadas para alcanzar el fin o los fines propuestos tengan sobre otros principios igualmente fundamentales; y también por la conducencia e idoneidad de los medios para la consecución de los objetivos definidos por el legislador de excepción. (...)”*

Como se ha expresado, el examen de proporcionalidad es un instrumento hermenéutico que permite establecer si determinada medida resulta adecuada y necesaria para la finalidad perseguida, sin que se sacrifiquen valores, principios o derechos de mayor entidad constitucional para el caso concreto que se analiza.

Entonces, el primer aspecto que debe abordarse con ese propósito es la adecuación o **finalidad de la medida**, a efectos de constatar si ella persigue un objetivo legítimo a la luz de la Constitución.

Pues bien, la finalidad de las medidas contenidas en la actuación que se examina, es garantizar los servicios y funciones esenciales de la alcaldía distrital protegiendo los derechos y libertades de las personas y previniendo la propagación del virus COVID-19. Se acepta entonces que, la disposición normativa objeto del presente control persigue objetivos constitucionalmente válidos, pues se flexibiliza la prestación de los servicios de forma presencial e instituye mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello perturbe la continuidad y efectividad del servicio.

Superado este aspecto, el siguiente paso del análisis de proporcionalidad indaga por la **idoneidad de la medida para alcanzar el objetivo propuesto**. En lo tocante a la idoneidad, el Tribunal estima que la medida no sólo es idónea sino además es efectivamente conducente de cara a la obtención del fin perseguido, pues permite a la entidad territorial, desarrollar las funciones que tiene a su cargo con flexibilidad y ajustando las condiciones físicas y humanas con que cuenta, dada la coyuntura que exigió la declaratoria de la Emergencia Sanitaria y del estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

---

<sup>11</sup> Sentencia C- 853 de 2013.

Pasa entonces a estudiarse lo referente a la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes.

De conformidad con lo argumentado hasta este momento, se puede concluir que el principio que se pretende satisfacer, como es la protección de la vida y salud de la comunidad de Barranquilla, mediante los mecanismos expuestos en el Decreto 0409, coinciden plenamente con el estado de emergencia social declarado en Colombia mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020.

Lo anterior es indiscutible si se afirma por la propia Constitución que la vida y la dignidad humana constituyen el núcleo esencial de la sociedad, tornando en un imperativo su cuidado por lo que su puesta en riesgo constituye un hecho grave que obliga al Estado a tomar decisiones encaminadas a proteger su existencia.

En ese orden, las decisiones de carácter administrativo contenidas en la disposición analizada, están plenamente justificadas como quiera que resulta palmario que buscan enfrentar la pandemia mediante la implementación de tecnologías para mitigar la propagación del coronavirus COVID 19 en aras de proteger la vida y la salud de la población que reside en el Distrito de Barranquilla y además garantiza la prestación de sus servicios indispensables.

De contera, el Tribunal declarará ajustado a derecho el Decreto 0409 de abril de 2020, emanado el Alcalde Mayor del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, por medio del cual se toman medidas para garantizar los servicios y funciones esenciales de la Alcaldía del Distrito de Barranquilla en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica por el brote del coronavirus COVID 19.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Atlántico, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: DECLÁRASE** ajustado a derecho el Decreto No 0409 del 1 de abril de 2020 proferido por el Alcalde de Barranquilla.

**SEGUNDO: NOTIFIQUESE** al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y al Agente del Ministerio Público Delegado ante este Tribunal.

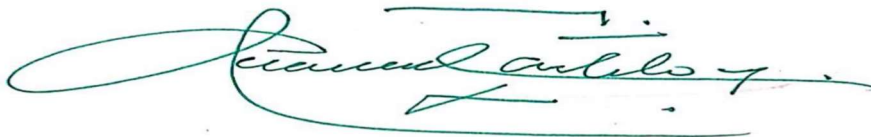
**TERCERO:** Ejecutoriada esta decisión, archívese el presente asunto.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

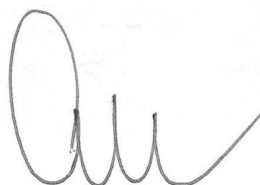
Se hace constar que la presente sentencia fue estudiada y aprobada por la sala en sesión de la  
fecha.

Los Magistrados,

Se deja constancia que la presente decisión fue aprobada por los integrantes de la Sala Plena de esta Corporación en sesión del día dieciocho (18) de junio de 2020. La presente providencia será suscrita por el magistrado ponente y el Presidente del Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico, conforme lo establece el Acuerdo COVID No. 001 de 21 de mayo de 2020 que recoge lo decidido en sesión de Sala Plena Virtual Covid-003-2020, de 21 de mayo de 2020.



**LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO**



**JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO**  
**PRESIDENTE**