



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ**  
-Despacho Segundo-

---

**MAGISTRADO PONENTE:** PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE

Florencia, treinta (30) de abril de dos mil veinte (2.020)

<b>Expediente No.</b>	18-01-23-33-000-2020-00188-00
<b>Medio de control:</b>	Control inmediato de legalidad del Decreto N° 000342 del 27 de abril de 2.020, proferido por el Gobernador del Caquetá.
<b>Asunto:</b>	Auto avoca conocimiento, con medida cautelar.

**I. OBJETO DE DECISIÓN.**

Procede el Despacho a resolver si aprende o no el conocimiento del control inmediato de legalidad respecto del Decreto Departamental N° 000342 del 27 de abril de 2.020 proferido por el Gobernador del Caquetá, ***"Por medio del cual se imparten instrucciones en el Departamento del Caquetá en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19, y el mantenimiento del orden público"***.

**II. ANTECEDENTES.**

El Decreto 342 del 27 de abril de 2.020 fue remitido por el Gobernador del Departamento del Caquetá al correo electrónico habilitado para el efecto - [ofapoyofl@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:ofapoyofl@cendoj.ramajudicial.gov.co)<sup>1</sup>- a fin de imprimirle el trámite de rigor, al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1.994, en concordancia con los artículos 136 y 151, numeral 14, del CPACA.

Control inmediato de legalidad que procede en atención a que la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11526, PCSJA20-11532 y PCSJA20-11546 de

---

<sup>1</sup> Conforme a la CIRCULAR 001 (sic) emanada de la Presidencia del Tribunal Administrativo del Caquetá y dirigida tanto al señor Gobernador del Caquetá como a los Alcaldes de cada uno de los municipios del Departamento; fechada el pasado 25 de marzo de 2.020.

2.020, con ocasión de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional por motivos de salubridad pública y fuerza mayor al verse afectado el país a la pandemia del COVID-19, no aplica tratándose de las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del referido control de legalidad.

### **III. CONSIDERACIONES.**

#### **3.1. Competencia**

Este despacho es competente para conocer de la sustanciación y ponencia del medio de control inmediato de legalidad de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 185 del CPACA<sup>2</sup>.

#### **3.2. Marco normativo**

Como marco normativo que habilita la competencia de esta Corporación para efectuar el control automático u oficioso de legalidad, según el caso, sobre actos de contenido general dictados en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante estados de excepción, se tiene lo siguiente:

La Ley 137 de 1.994 entró a regular el control de legalidad, en los siguientes términos:

**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 (...).*

Posteriormente, la Ley 1437 de 2.011 -CPACA-, al contemplar en el artículo 136 el control inmediato de legalidad, transcribió textualmente el contenido del inciso primero del referido artículo 20 de la Ley 137 de la siguiente manera:

---

<sup>2</sup> “Art. 185.- Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena [...]».

**"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"*(Subraya y resalta el Despacho).

Por su parte, el artículo 151 ibídem preceptúa:

**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"*(Subraya y resalta el Despacho).

En consecuencia, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa con ocasión y en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción -no sobre todos los actos administrativos que se dicten durante su vigencia-, tienen un control inmediato de legalidad, ejercido por los Tribunales Contenciosos Administrativos del lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o por el Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales; luego, entonces, en caso de expedirse sin fundamento o sin ocasión a los decretos legislativos se podría estar, en principio, en un escenario distinto, dado que su expedición sería en ejercicio de la potestad reglamentaria general, para lo cual su control de legalidad deberá ser promovido en ejercicio del derecho de acción.

### **3.3. De las medidas generales tomadas por el Gobierno Nacional con ocasión de la pandemia del COVID-19. Del estado de excepción.**

Mediante circular externa No. 0018 del 10 de marzo de 2.020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, se dictaron instrucciones encaminadas a adoptar "acciones de Contención ante el COVID -19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias".

La Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el 11 de marzo de 2.020 como pandemia el Coronavirus COVID-19, teniendo en cuenta la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

Por medio de la directiva presidencial No. 02 del 12 de marzo de 2.020, el Presidente de la República dispuso de "medidas para atender la contingencia generada por el COVID-19, a partir del uso de las tecnologías de la información de las telecomunicaciones –TIC–".

Mediante **Resolución 385 del 12 de marzo de 2.020**, el Ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del nuevo coronavirus COVID-19 **hasta el 30 de mayo de 2.020**, adoptando una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

El Presidente de la República, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Nacional y con la firma de todos los ministros, expidió el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario**, contados a partir de su vigencia; teniendo en consideración, entre otras razones, que no resultaban suficientes las medidas adoptadas en la resolución 385 para prevenir la pandemia causada por el COVID 19, lo que, a su vez, podía obrar como detonante de un crisis económica y social que no podía ser afrontada por las autoridades mediante el ejercicio de las atribuciones ordinarias.

Mediante **Decreto 418 del 18 de marzo 2020**, se dispuso que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, estará en cabeza Presidente de la República; indicándose, además, que en el marco de la emergencia sanitaria por causa de citado virus, **se aplicarán de manera inmediata y preferente las instrucciones, actos y órdenes del Presidente de la República sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes.**

Por medio del **Decreto 457 del 22 de marzo de 2.020**, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenó, entre otras instrucciones, **"el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00.00 a.m.) del día veinticinco (25) de marzo de dos mil veinte (2020), hasta las cero horas (00.00 a.m.) del día trece (13) de abril de dos mil veinte (2020)"**, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Mediante **Decreto 531 del 8 de abril de 2020**, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenó **"el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020"**; disponiéndose, igualmente, que para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los casos y actividades allí señaladas.

El Presidente de la República, mediante **Decreto 593 del 24 de abril de 2.020**, en ejercicio de las facultades conferidas en el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2.016, ordenó, entre otras instrucciones, **"el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19"**.

En el artículo 2° del referido decreto se ordenó a los gobernadores y alcaldes, conforme a lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, para que *"en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de*

*todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior”.*

Y en el artículo 3° *ibídem* se dispuso que para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los casos y actividades allí señaladas.

### **3.4. De las medidas cautelares. La procedencia de medida cautelar de urgencia dentro del control inmediato de legalidad.**

Sabido es que al tenor de lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Nacional, dentro de los procesos que se adelantan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo resulta viable disponer la suspensión provisional, por los motivos y con los requisitos establecidos en la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

Así, en el capítulo XI del CPACA se regula todo lo relacionado con las medidas cautelares que resultan viables en los procesos que cursan ante dicha jurisdicción, disponiendo el artículo 229 que *"el juez o magistrado ponente podrá decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia"*, sin que dicha decisión implique prejuzgamiento; lo cual es reafirmado por el artículo 230 *ibídem*, según el cual, las medidas cautelares podrán ser preventivas<sup>3</sup>, conservativas<sup>4</sup>, anticipativas<sup>5</sup> o de suspensión<sup>6</sup>, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, podrá decretarse una o varias de las siguientes medidas:

*"(...) 1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*

*2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no*

---

<sup>3</sup> La del numeral. 4° cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho.

<sup>4</sup> La del numeral 1 primera parte, si buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*.

<sup>5</sup> Las de los numerales 1 segunda parte, 2 y 3, de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante.

<sup>6</sup> Las de los numerales 2 y 3, que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.

*exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*

**3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.**

*4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*

*5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.*

*(...)”.*

Y sobre la finalidad<sup>7</sup> de las medidas cautelares, la Corte Constitucional ha manifestado que:

**«[...] son aquellos mecanismos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso (...) estas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, porque los fallos serían ilusorios si la Ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido [...]»<sup>8</sup>.**

Ahora, en cuanto a los criterios de aplicación que debe seguir el juez para la adopción de una medida cautelar, a pesar de contar con un amplio margen de discrecionalidad -artículo 229 del CPACA-, su decisión debe estar sujeta a lo regulado en dicho ordenamiento jurídico, es decir, en aplicación de un criterio de proporcionalidad -artículo 231 *ídem*-, según el cual para que la medida sea procedente se debe contar con: *«[...] documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla [...]»*.

---

<sup>7</sup>Sobre la finalidad de las medidas cautelares, consultar también la providencia de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa), en la que se aseveró: “[...] se busca evitar que la duración del proceso afecte a quien acude a la Jurisdicción, a tal punto que para el momento de obtener una decisión favorable se torne en ilusorio el ejercicio del derecho reconocido, pues al decir de Chiovenda ‘la necesidad de servirse del proceso para conseguir la razón no debe convertirse en daño para quien tiene la razón.’”

<sup>8</sup>Corte Constitucional, Sentencia C-834/13. Referencia: Expediente D -9509. Demandante: Martín Bermúdez Muñoz. Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 613 (parcial) de la Ley 1564 de 2012 “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso”. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. Bogotá, D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013).

Así, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en providencia de 17 de marzo de 2015, señaló:

*«[...] La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el **fumus boni iuris** y **periculum in mora**. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho [...]»<sup>9</sup>*

Ahora bien, tratándose de las **medidas cautelares de urgencia**, el artículo 234 del CPACA dispone que resulta procedente a efectos de evitar que, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez o magistrado pueda adoptar ab initio una medida de dicha naturaleza. Dispone la norma:

*"Art. 234.- Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que, por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.*

*La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decrete".*

Se tiene, entonces, que cuando no sea factible agotar el trámite previsto en el artículo 233<sup>10</sup> del CPACA y ante la urgencia de adoptar la medida cautelar,

---

<sup>9</sup> Expediente núm. 2014-03799, Consejera Ponente: Doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>10</sup> **ARTÍCULO 233. PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.** La medida cautelar podrá ser solicitada desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso. El Juez o Magistrado Ponente al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda. Esta decisión, que se notificará simultáneamente con el auto admisorio de la demanda, no será objeto de recursos. De la solicitud presentada en el curso del proceso, se dará traslado a la otra parte al día siguiente de su recepción en la forma establecida en el artículo 108 del Código de Procedimiento Civil.

El auto que decida las medidas cautelares deberá proferirse dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de que dispone el demandado para pronunciarse sobre ella. En este mismo auto el Juez o Magistrado Ponente deberá fijar la caución. La medida cautelar solo podrá hacerse efectiva a partir de la ejecutoria del auto que acepte la caución prestada.

Con todo, si la medida cautelar se solicita en audiencia se correrá traslado durante la misma a la otra parte para que se pronuncie sobre ella y una vez evaluada por el Juez o Magistrado Ponente podrá ser decretada en la misma audiencia.

Cuando la medida haya sido negada, podrá solicitarse nuevamente si se han presentado hechos sobrevinientes y en virtud de ellos se cumplen las condiciones requeridas para su decreto. Contra el auto que resuelva esta solicitud no procederá ningún recurso".



especialmente cuando de esperarse a proferir la sentencia que ponga fin al proceso ya resultaría inane cualquier decisión que se adopte sobre la legalidad del acto sujeto a control de legalidad, el juez o magistrado puede proceder a adoptar una medida cautelar.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento del **15 de abril de 2.020**<sup>11</sup>, al definir sobre si se avocaba conocimiento del control inmediato de legalidad sobre un acto administrativo expedido por una autoridad nacional, al referirse a las características esenciales de dicho medio de control, precisó sobre las medidas cautelares:

«[...]

**(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia**, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna<sup>12</sup>. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

**Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva»** (Resalta el despacho).

En ese entendido, resulta perfectamente viable que dentro del trámite del control inmediato de legalidad se puedan adoptar medidas cautelares de urgencia.

---

<sup>11</sup> Sección Segunda, Subsección "A", C.P. William Hernández Gómez, radicado N° 11001031500020200100600.

<sup>12</sup> Cfr. MÓNICA SAFAR DÍAZ, comentario al artículo 185 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, cit, pp. 496-497.

### 3.5. Del caso concreto.

En el *sub examine* se observa que el **Decreto 000342 del 27 de abril de 2.020**, expedido por el gobernador del Caquetá "Por medio del cual se imparten instrucciones en el Departamento del Caquetá en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", expone en su parte motiva, entre otras cosas, lo siguiente:

"(...)

*El pasado 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y la Protección Social mediante resolución número 385 de la misma fecha, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, adoptando medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.*

(...)

*Que mediante el Decreto 418 del 18 de marzo 2020 expedido por la Presidencia de la República dictó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, y señaló que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estableció la obligatoriedad de coordinar las medidas de restricción de movilidad a través del Ministerio del Interior.*

(...)

*Que mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República, imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, entre otras órdenes y garantías impartidas.*

(...)

*Que mediante Decreto 531 del 08 de abril de 2020, el Presidente de la República, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, entre otras órdenes y garantías impartidas, desde las cero horas (0:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (0:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

(...)

*El presidente de la república expidió el Decreto N 593 del 24 de abril de 2020 con el fin de preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19 en el país, garantizando el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios, las actividades que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, atendiendo a las recomendaciones de*

*la Organización Internacional del Trabajo OIT- en materia de protección laboral y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, por ello se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia , a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*(...)”.*

Como quedó visto, el Presidente de la República, mediante **Decreto 593 del 24 de abril de 2.020**, en ejercicio de las facultades conferidas en el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2.016, ordenó, entre otras instrucciones, ***"el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19"***.

Y en el artículo 2º se ordenó a los gobernadores y alcaldes, conforme a lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, para que *"en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior"*.

En cumplimiento de lo dispuesto en el referido decreto nacional, el Gobernador del Caquetá expidió el decreto objeto de conocimiento, con el fin de impartir instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19, y el mantenimiento del orden público, disponiendo el *"Aislamiento Preventivo Obligatorio a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus"*, garantizando el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia; procediendo, además, a establecer ciertas actividades que permiten la circulación de las personas y los vehículos en casos expresamente contemplados.

Así, al observarse que el contenido del decreto departamental guarda directa relación con los decretos dictados por el Presidente de la República, específicamente con el 593 del 25 de abril de 2.020, se considera que se cumple con los requisitos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del artículo 136 del CPACA, por lo que se procederá a avocar conocimiento del mismo, no sin antes considerar la procedencia de una medida cautelar de urgencia como se pasa a exponer.

### **3.5.1. Medida cautelar de suspensión provisional del artículo 4, numeral 1° del Decreto 342 del 27 de abril de 2.020.**

El artículo 3° del Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2.020, al referirse a las garantías del derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, indicó que **los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas**, entre otras, en los siguientes casos o **actividades**:

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

[...]

**37. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un período máximo de una (1) hora diaria**, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. (Se resalta)

Mientras que el Decreto 000342 del 27 de abril de 2.020 proferido por el gobernador del Caquetá, sobre el particular dispuso lo siguiente:

*"**ARTÍCULO SEGUNDO:** Para que el aislamiento preventivo garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirá la circulación de las siguientes personas y vehículos en los siguientes casos o actividades:*

[...]

**37. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un período máximo de una (1) hora diaria**, de acuerdo con las medidas,

*instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.*

[...]

**ARTÍCULO CUARTO:** *Para el desarrollo de las actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un período máximo de una **(1) hora diaria, consagradas en el numeral 37 del artículo SEGUNDO del presente Decreto**, y conforme a la facultad dispuesta en el mismo, el Gobernador del Departamento del Caquetá, propone la siguiente reglamentación a los Alcaldes:*

**1.** *Horario del desarrollo de las actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, desde las 06.00 a.m., hasta las 07.00 a.m. dentro del perímetro urbano de cada municipio y **observando el pico y cédula respectivo.***

[...]».

Es así como al confrontar el contenido del decreto departamental con lo dispuesto en el decreto de rango superior -Decreto 593 de 2020-, claramente se infiere que el gobernador del Caquetá, al momento de reglamentar y sugerir a los respectivos alcaldes de cada uno de los municipios lo concerniente a la actividad física y de ejercicio al aire libre para las personas entre los rangos de edad entre 18 a 60 años, excedió los parámetros fijados en el numeral 37 del artículo 3° del referido Decreto 593, dado que en ningún momento la disposición nacional limitó a que la actividad física coincidiera con el pico y cédula adoptado en cada municipio del país, en tanto es muy claro al señalar que puede llevarse a cabo durante el lapso de **una (1) hora diaria**, -sin más limitante- con la única advertencia de atender los protocolos de bioseguridad que para los respectivos efectos se establezcan.

Por lo tanto, ese exceso en la regulación de la práctica del deporte en el que incurre el ente departamental, indefectiblemente conlleva a que resulte procedente declarar como medida cautelar de urgencia la suspensión provisional de la frase **"y observando el pico y cédula respectivo"**, contenida en **la parte final del numeral 1°, artículo 4° del Decreto 342 del 27 de abril de 2.020**, al cumplirse los presupuestos para la tutela efectiva de los derechos que le asisten a los habitantes y/o residentes en el departamento del Caquetá de realizar las actividades físicas y de ejercicio al aire libre durante una (1) hora diaria cada día -si así lo quisieran-, claro está que adoptando todas las medidas de distanciamiento y bioseguridad señaladas por cada ente territorial.

En mérito de lo expuesto, el suscrito Magistrado,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: AVOCAR** conocimiento, en única instancia, del medio de control inmediato de legalidad respecto del Decreto Departamental N° 000342 del 27 de abril de 2.020, proferido por el Gobernador del Caquetá, *"Por medio del cual se imparten instrucciones en el Departamento del Caquetá en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19, y el mantenimiento del orden público"*, conforme a las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO: DECRETAR** como medida cautelar de urgencia la **suspensión provisional** de la frase **"y observando el pico y cédula respectivo"**, contenida en la parte final del numeral 1°, artículo 4° del Decreto 342 del 27 de abril de 2.020, conforme a las razones expuestas en este proveído.

**TERCERO: NOTIFICAR** la presente decisión, a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría del Tribunal, al señor Gobernador del Departamento del Caquetá, o a quien haga sus veces, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

Así mismo, hágasele saber al mandatario departamental que deberá publicar, a través de la página web oficial de la gobernación, esta providencia, a fin de que todos los interesados tengan conocimiento tanto del inicio del presente trámite judicial, así como de la medida cautelar de urgencia dispuesta.

**CUARTO: NOTIFICAR** la presente decisión, a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría del Tribunal, al Ministerio Público, conforme lo disponen los artículos 171 y 185 del CPACA.

**QUINTO: COMUNÍQUESE** a la comunidad en general tanto de la existencia del presente proceso como de la medida cautelar de urgencia de **suspensión provisional** de la frase **"y observando el pico y cédula respectivo"**, contenida en la parte final del numeral 1°, artículo 4° del Decreto 342 del 27 de abril de 2.020, conforme a las razones expuestas en este proveído, por intermedio de la secretaría de la Corporación, mediante AVISO que será fijado por el término de diez (10) días en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos del artículo 185-2 del CPACA, plazo

durante el cual cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar la legalidad del Decreto No. 085 del 20 de marzo de 2.020, expedido por el Gobernador del Departamento del Caquetá.

**SSEXTO:** Cumplido lo anterior, **CONCÉDASE** el término de diez (10) días al Ministerio Público para que emita concepto, conforme lo ordena el artículo 185-5 del CPACA.

**SÉPTIMO: DISPONER** del correo electrónico de la Secretaría de esta Corporación, al cual deben remitirse las intervenciones, conceptos y demás escritos dirigidos a este proceso.

**OCTAVO:** Cumplido todo lo anterior, pasará el asunto a despacho para adoptarse la decisión de fondo que en derecho corresponda, en los términos establecidos en el artículo 185-6 del CPACA.

**Notifíquese, comuníquese y cúmplase,**

  
**PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE**  
Magistrado.