



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

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE

Florencia, cuatro (04) de mayo de dos mil veinte (2.020)

Expediente No. 18-01-23-33-000-2020-00186-00
Medio de control: Control inmediato de legalidad del Decreto N° 000202 del 28 de abril de 2.020, proferido por el alcalde del Municipio de Florencia, Caquetá.
Asunto: 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 N° 000202 del 28 de abril de 2.020 proferido por el alcalde del Municipio de Florencia, ***"Por medio del cual se toman medidas necesarias para prevenir el contagio del coronavirus COVID – 19 en el Municipio de Florencia - Caquetá"***.

II. ANTECEDENTES.

El Decreto 202 del 28 de abril de 2.020 fue remitido por el alcalde del municipio de Florencia al correo electrónico habilitado para el efecto - ofapoyofl@cendoj.ramajudicial.gov.co¹- 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 2.020, con ocasión de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional por

¹ 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.

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 CPACA².

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:

"ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función

² "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 [...]

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.

Finalmente, 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 preventivas³, conservativas⁴, anticipativas⁵ o de suspensión⁶, 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 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

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

⁴ La del numeral 1 primera parte, si buscan mantener o salvaguardar un statu quo.

⁵ 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.

⁶ 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.

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 finalidad⁷ 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 [...]»⁸.

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 [...]»*.

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

⁷Sobre 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.’”

⁸Corte 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).

«[...] 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 [...]»⁹

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 233¹⁰ del CPACA y ante la urgencia de adoptar la medida cautelar, especialmente cuando de esperarse a proferir la sentencia que ponga fin al proceso ya resultaría inane cualquier decisión que se adopte sobre la legalidad

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

¹⁰ **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".

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**¹¹, 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, a saber:

«[...]

(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 oportuna¹². 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.

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

¹² 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 000202 del 28 de abril de 2.020**, expedido por el Alcalde del Municipio de Florencia "*Por medio del cual se toman medidas necesarias para prevenir el contagio del coronavirus COVID – 19 en el Municipio de Florencia - Caquetá*", expone en su parte motiva, entre otras cosas, lo siguiente:

"(...)

Que de conformidad con la grave situación de salud que se presenta en el país, por el aumento exponencial de personas contagiadas con el coronavirus COVID-19, y atendiendo a las declaratorias anteriores, el municipio de Florencia expidió el Decreto 000158 del 16 de marzo de 2020, a través del cual declaró la emergencia sanitaria en todo el municipio.

Que mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declara Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del decreto.

Que el Gobierno Nacional, profirió el Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020, mediante el cual impartió instrucciones a los alcaldes y gobernadores para expedir normas de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por el COVID 19.

Que mediante el Decreto 000266 del 18 de marzo de 2020, la Gobernación del Caquetá, declaró la calamidad pública en todo el departamento, por un período de 3 meses, contados a partir de la fecha de expedición del mencionado decreto. Que este ente territorial, mediante Decreto No. 000165 del 18 de marzo de 2020 estableció ciertas medidas en cumpliendo a la emergencia sanitaria decretada, con la finalidad de contener y mitigar el riesgo de contagio del Covid-19.

Que de conformidad la información procedente de la Organización Mundial de la Salud, a la fecha, no existe medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus, pero si existe evidencia para indicar que el Coronavirus COVID-19 se transmite de persona a persona, inclusive en pacientes asintomáticos, por lo cual, en el territorio nacional y e diferentes jurisdicciones de las entidades territoriales, se han venido adoptando medidas de contingencia para evitar la propagación del virus, instando a evitar el contacto de las personas.

Que las medias adoptadas por el Gobierno Nacional, han sido en procura de la expansión y contención del Covid-19, siendo obligación de los entes territoriales, adoptarlas.

Que el gobierno nacional a través del Decreto 593 del 08 de abril de 2020, imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, y como consecuencia Ordena el aislamiento preventivo obligatoria 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.

Que en coordinación previa con el municipio de Florencia y la Fuerza Pública, la Gobernación del Caquetá, expide el Decreto No. 000342 del 26 de abril de 2020, por medio del cual adopta el aislamiento ordenado por el Presidente del República, otorga facultades a los alcaldes e imparte órdenes para el cumplimiento del mismo.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la resolución N0 000666 del 24 de abril de -por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19" y la Resolución No. 000675 de la misma fecha, "Por la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del Coronavirus COVID-19 en la Industria Manufacturera", y que es de obligatorio cumplimiento para el ejercicio de actividades económicas, sociales y los sectores de la administración pública.

Que el 06 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y la Protección Social informó el primer caso positivo para COVID-19 en Colombia, y desde la fecha hasta el 16 de abril se han confirmado 5.214 casos, de los cuales han fallecido 233 personas, cifra que también ha aumentado a nivel mundial, reportando desde 17 de noviembre de 2019 hasta el 16 de abril 2.744.744 casos positivos.

Que debido al análisis del comportamiento de la población en la ciudad de Florencia, se hace necesario continuar con la restricción para el abastecimiento de bienes y servicios establecida, y que además al ya haberse reportado dos (02) casos positivos para Covid-19 en el municipio, se deben tomar medidas aún más restrictivas para evitar el contagio.

(...)"

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 2° 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 alcalde del municipio de Florencia 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 municipal 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 de la parte inicial del numeral 1° del artículo 2° del Decreto 000202 del 28 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 3º:** 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 202 del 28 de abril de 2.020 proferido por el alcalde del municipio de Florencia sobre el particular dispuso lo siguiente:

*"**ARTÍCULO 2:** Fijar las medidas, instrucciones y horarios, 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, consagradas en el numeral 37 del Decreto Nacional 593 del 24 abril de 2020 de la siguiente manera:*

- 1. **Se realizarán el día que le corresponda el pico y cédula establecido en el Decreto Departamental No. 000342** y exclusivamente en el horario de 06:00 a.m. a 07:00 a.m.*
- 2. Es de obligatorio cumplimiento, que al momento de realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre, se tomen distancias mínimas de 5 metros con el resto de personas que estén en el sitio.*
- 3. Deberán realizarse en exteriores que queden a máximo un (01) kilómetro de distancia y exclusivamente en el perímetro urbano del municipio de Florencia — Caquetá.*
- 4. Prohíbese puntos de encuentro, receso o descanso colectivos en el desarrollo de las actividades físicas y de ejercicio individuales al aire libre.*
- 5. Deberán usar obligatoriamente el tapabocas y portar hidratación de uso personal.*

Parágrafo: Prohíbese el uso de Escenarios deportivos, polideportivos, piscinas públicas y privadas, bebederos, parques biosaludables y gimnasios."(Se resalta).

Es así como al confrontar el contenido del decreto municipal con lo dispuesto en el decreto de rango superior -Decreto 593 de 2.020-, claramente se infiere que el alcalde del municipio de Florencia al momento de reglamentar 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.

Es de observar que mediante auto del pasado 30 de abril de los corrientes, esta Corporación, con ponencia del suscrito, decretó 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 proferido por el gobernador del Caquetá, dentro del control inmediato de legalidad -radicado bajo el número 1800100020200018800- adelantado en contra del referido decreto departamental, que es, entre otros, sobre el cual se fundamentó el alcalde del municipio de Florencia para reglamentar lo acorde a la actividad física y de deporte al aire libre para la comunidad Florenciana que oscile entre las edades de 18 a 60 años.

Por lo tanto, ese exceso en la regulación de la práctica del deporte en el que incurrieron tanto el ente departamental como el municipal, indefectiblemente conlleva a que resulte procedente declarar como medida cautelar de urgencia la suspensión provisional de la frase **"...el día que le corresponda el pico y cédula establecido en el Decreto Departamental No. 000342..."**, contenida en **el numeral 1°, artículo 2° del Decreto 000202 del 28 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 municipio de Florencia 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 el 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° 000202 del 28 de abril de 2.020, proferido por el Alcalde del Municipio de Florencia, Caquetá, *"Por medio del cual se toman medidas necesarias para prevenir el contagio del coronavirus COVID – 19 en el Municipio de Florencia - Caquetá"*, conforme a las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: DECRETAR como medida cautelar de urgencia la **suspensión provisional** de la frase *"el día que le corresponda el pico y cédula establecido en el Decreto Departamental No. 000342"*, contenida en el numeral 1°, artículo 2° del Decreto 000202 del 28 de abril de 2.020 proferido por el alcalde del municipio de Florencia, 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 alcalde del municipio de Florencia, 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 local que deberá publicar, a través de la página web oficial de la alcaldía, 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 *"el día que le corresponda el pico y cédula establecido en el Decreto Departamental No. 000342"*, contenida en el numeral 1° del artículo 2° del Decreto 202 del 28 de abril de 2.020, conforme a las razones expuestas en este proveído, por intermedio de la secretaria 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 Alcalde del Municipio de Florencia.

SEXO: 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.