

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad  
ACTO: Decreto 033 del 23 de marzo de 2020  
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00055-00

---

**MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA**

**ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO EN DESARROLLO  
DECRETO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020.**

**I ANTECEDENTES**

El Municipio de Orocué, remitió vía correo electrónico el Decreto 033 del 23 de marzo de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, según reparto del 26 de marzo del mismo año.

**TRAMITE PROCESAL**

El 30 de marzo de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad, auto que fue notificado por estado No 63 del 31 de marzo de 2020, así como personalmente al ente territorial y al Procurador 53 Judicial II administrativo de Casanare de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación de la misma fecha, igualmente se publicó el aviso No 33 en la página web del Tribunal informando la existencia del proceso a la comunidad. Posteriormente, en cumplimiento del auto referido, el día 04 de mayo de 2020 se corrió traslado al Ministerio Público remitiendo copia del expediente de la referencia en medio digital, para rendir el respectivo concepto.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:**

Dentro del término de traslado, el procurador 53 Judicial II Administrativo de Casanare, se pronunció en el proceso especial de control inmediato de legalidad, manifestando que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si el acto administrativo en discusión se ajusta a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los decretos del orden nacional expedidos por el Gobierno de Colombia en ejercicio del artículo 215 de la Carta Política, así como establecer si el funcionario que expidió el Decreto objeto de control es competente para hacerlo.

Posteriormente el Ministerio Público hace un recuento de las normas que regulan el control automático de legalidad: ley 137 de 1994 y ley 1437 de 2011; igualmente reseña las que emitió el Gobierno nacional a raíz de la aparición del COVID-19, particularmente la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que declara la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo del presente año por causa del coronavirus y adopta medidas sanitarias de aislamiento y cuarentena para hacer frente al mismo, por otra parte el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual se decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Trae a colación la Ley 136 de 1994 en sus artículos 84, 91 y 92 y la ley 1551 de 2012, igualmente cita el Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020, por el cual el Gobierno Nacional faculta temporal y directamente a los alcaldes mientras subsista el estado de excepción declarado, para que ejerzan esas atribuciones sin necesidad de autorización alguna por parte de los Concejos Municipales, en el mismo sentido cita el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 actual Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Concluye que el alcalde de Orocué es el funcionario competente para expedir las medidas tomadas para atender la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19) en su municipio, en cumplimiento de las directrices emitidas por el Gobierno nacional, por lo cual solicita se declare conforme a derecho el acto administrativo objeto de control automático de legalidad emitido por el mandatario de ese ente territorial.

## II CONSIDERACIONES

### 1. COMPETENCIA PARA EJERCER EL PRESENTE CONTROL

El numeral 14 del artículo 151 del C.P.A.C.A. dispone que, los tribunales administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales departamentales y municipales.

Como el Decreto 033 del 23 de marzo de 2020, objeto de estudio fue expedido por el alcalde municipal de Orocué, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

### 2. LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA SOCIAL

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días.

Asimismo, indicó que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, es procedente la declaración del Estado de Emergencia por lo que en la parte resolutive dispuso:

*“ARTÍCULO 1. Declárese 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 la vigencia de este decreto.*

*ARTÍCULO 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

*ARTÍCULO 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.*

*ARTÍCULO 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.*

El Decreto 457 del 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.”*, ordena:

*“Artículo 1. Aislamiento. Ordenar 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 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

*Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. Ordenar a los gobernadores y alcaldes 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, ordenada en el artículo anterior.*

*Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. 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: (...)"*

Como el Decreto objeto de examen 033 fue expedido el 23 de marzo de 2020, se debe analizar en vigencia del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, pues el Decreto 531 que deroga en citado Decreto 457, fue proferido el 11 de abril de 2020, esto es con posterioridad a la expedición de la norma local observada.

### **3. NATURALEZA DEL MEDIO DE CONTROL Y SU ALCANCE RESPECTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

La Constitución Política establece en los artículos 212 a 215 lo referente a los estados excepción y determina de manera clara la procedencia y la forma para declararlos.

Por utilidad conceptual la Sala acoge lo expuesto por el Consejo de Estado en consulta del 30 de mayo de 2017<sup>1</sup>, en cuanto precisa lo siguiente:

- El artículo 215 permite activar un estado de emergencia por hechos sobrevinientes que perturben gravemente el orden económico, social o ecológico o que constituyan grave calamidad pública. Esto es, “cuando el desorden amenaza de manera objetiva con superar niveles críticos poniendo en peligro factores esenciales de la convivencia, hasta el punto

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicación: 11001-03-06-000-2017-00092-00(2342), Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR, C.P. ÁLVARO NAMÉN VARGAS

*en que resulta incontrolable con base en los poderes ordinarios, deberá recurrirse a los poderes excepcionales."*

-La declaración de esta emergencia habilita al presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En cuanto a la declaratoria, advierte la Sala de Consulta que se deben observar cómo requisitos de forma los siguientes:

*"(i) estar suscrita por el Presidente de la República y todos los ministros (artículo 215 C.P. y 46 de la Ley 137 de 1994); (ii) ser motivada (la Corte Constitucional exige que la motivación sea adecuada y suficiente y en algunos casos la ha considerado un requisito sustancial<sup>2</sup>); (iii) establecer claramente su duración y sujetarse al límite temporal previsto en la Constitución (periodos de hasta treinta días que sumados no excedan de noventa días en el año); (iv) determinar claramente el ámbito territorial de aplicación; (v) si no se hallare reunido, convocar al Congreso de la República; (vi) remitir la declaratoria de emergencia a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para la revisión automática de constitucionalidad; y (vii) por mandato del artículo 16 de la Ley 137 de 1994, comunicar la decisión tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos"<sup>3</sup>.*

Y en cuanto a los requisitos materiales o de fondo, indicó que según la jurisprudencia<sup>4</sup>, el decreto que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica o por grave calamidad pública debe cumplir un presupuesto fáctico y uno valorativo, cada uno sometido a juicios diferenciados. En el presupuesto valorativo, se debe verificar la gravedad de la afectación al orden económico social y ecológico y la imposibilidad de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece la Constitución. A diferencia del presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo no está sometido a un examen objetivo sino de razonabilidad y proporcionalidad<sup>5</sup>.

Los anteriores elementos de fondo y de forma, resultan necesarios para ilustrar el examen de legalidad respecto de los actos administrativos que,

---

<sup>2</sup> Sentencia C-254 de 2009. En esta sentencia se consideró además que la falta de motivación es insubsanable y que "no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad mediante el decreto y práctica de pruebas, ni con su referencia a esa declaratoria precedente en el Decreto ahora en revisión, toda vez que en la nueva declaratoria de estado de excepción, se imponía la enunciación siquiera concisa de los hechos y las razones de las 'diversas manifestaciones sociales' que habían sobrevenido adicionalmente, con ocasión de la continuada o acrecentada captación ilegal de recursos del público".

<sup>3</sup> Sentencias C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

<sup>4</sup> Ver por todas, Sentencia C-670 de 2015.

<sup>5</sup> Entre otras, Sentencias C-802 de 2002, C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

dentro de la declaratoria del Estado de Emergencia expidan las entidades del Estado.

En este punto, conviene precisar que la Ley Estatutaria 137 de 1994, que reguló los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el artículo 20 establece:

*“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”.*

Frente al control de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia del 31 de mayo de 2011<sup>6</sup>, advirtió:

*“(...) La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. (...)*

*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”<sup>7</sup> 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 ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas*

<sup>6</sup> Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

<sup>7</sup> 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.

con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”<sup>8</sup>;

(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”<sup>9</sup>; 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<sup>10</sup>.

(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 (...).”

Teniendo en cuenta los parámetros citados, el Tribunal se aplica al estudio de legalidad del decreto objeto de estudio.

#### **4.- EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO**

##### **4.1 CAUSAS:**

El alcalde municipal de Orocué, en el decreto bajo estudio consideró que el presidente de la República decretó la emergencia sanitaria en virtud de la pandemia declarada por la OMS en relación con el Covid 19. En la parte motiva del Decreto sub examine señala que el presidente de la República declaró el estado de emergencia en el territorio nacional, como estado de excepción contemplado en el artículo 215 de la C.P. y que además decretó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional desde el martes 24 de marzo a las 23:59 horas y por un tiempo de 19 días, que se extenderá hasta el lunes 13 de abril a las 00:00 horas.

---

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Ibídem.

<sup>10</sup> Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: “Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”.

Si bien en el Decreto local 033 del 23 de marzo de 2020, no se hace expresa citación del Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y del Decreto 418 del 18 de los mismos mes y año, de lo expuesto en la parte motiva así se colige cuando menciona que el presidente de la República declaró el estado de emergencia con base en el artículo 215 constitucional y se alude al decreto del aislamiento obligatorio preventivo.

Igualmente se indica en la parte motiva del Decreto 033 del 23 de marzo de 2020, que a la fecha de su expedición se ha registrado un caso en la capital del departamento de Casanare y que dada la ubicación geográfica del municipio de Orocué, la receptividad de turistas y población proveniente del interior y exterior del país, presenta un riesgo de contagio y propagación del Covid 19; que se hace necesario expedir nuevas medidas de preparación y contención con el propósito de proteger y garantizar la vida y la salud de los habitantes.

#### **4.2. PERTINENCIA:**

En el Decreto 033 del 23 de marzo de 2020, el alcalde hizo uso de sus atribuciones ordinarias y extraordinarias, ordenando la limitación total de libre circulación de vehículos y personas entre los días 23 de marzo de 2020 a las 18:00 horas hasta el lunes 13 de abril del mismo año a las 19:59 horas, por las vías terrestres, espacio aéreo y rutas fluviales y dispuso que no pueden ingresar ni salir vehículos de servicio público, vuelos comerciales ni particulares, tampoco el transporte fluvial.

Estableció algunas excepciones para poder transitar, siempre que se relacionen con la cadena alimenticia, productos farmacéuticos, de salud y primera necesidad; prestación de servicios administrativos, operativos o de servicios públicos y privados; desplazamiento para tratamientos médicos y asuntos de fuerza mayor o extrema necesidad.

Dispuso la obligación de atender las recomendaciones de las autoridades sanitarias y policivas, prohibió el uso público del terminal de transporte. Ordenó expresamente la movilidad en algunos eventos propios del interés público como servicios bancarios, funerarios, prestación de servicios públicos domiciliarios, la cadena alimenticia, suministros médicos, productos

de aseo, atención hospitalaria y de farmacias, distribución de combustibles, entre otras.

En este presupuesto, se debe analizar la pertinencia del acto administrativo por sus consecuencias jurídicas concretas y su afectación real a la sociedad. Las medidas tomadas en el Decreto observado, afectan los derechos de los ciudadanos, luego desde una perspectiva integral, deben ser asumidos por la jurisdicción contencioso administrativa en control automático de legalidad, en atención a los derechos que restringe y al contenido material de los mismos; pues al efectuar una interpretación sistemática de los artículos 215 de la C.P., 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A. la salvaguarda a la legalidad debe hacerse tanto de los decretos legislativos como de todos aquellos que los desarrollan, de tal manera que el sistema de fuentes se integran con los decretos legislativos, los reglamentarios y los ordinarios, siendo éstos últimos los demás común ocurrencia, en la emergencia declarada por el decreto 417.

En ese orden de ideas, en el marco expuesto, por vía del control inmediato de legalidad se busca que el Gobierno actúe respetando el derecho, y se reitera, en el contexto del estado de emergencia económica y social declarada, los actos que más se han expedido dentro de esas medidas extraordinarias son justamente los decretos reglamentarios y los ordinarios que atendiendo a su contenido material claramente se emiten en desarrollo de los decretos legislativos y son éstas normas de emergencia las que más afectan los derechos de los ciudadanos, pues en estos actos administrativos se restringen derechos fundamentales, por ejemplo con el asilamiento preventivo obligatorio, se restringe el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional.

Pues bien, el 033 del 23 de marzo de 2020, tiene en todo su contenido material relación con la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se trata de un acto de contenido general para la jurisdicción de Orocué, que para enfrentar la pandemia restringe derechos constitucionales. En el acto observado, se ordena el aislamiento preventivo con carácter obligatorio, con estricta sujeción al Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y a su vez hizo extensivas las excepciones establecidas en el Decreto Nacional.

Con lo anterior se cumple el presupuesto de pertinencia, por cuanto en el Decreto observado se aplican los principios que informa el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y el Decreto 457 del 22 de marzo del presente año-vigente para la fecha de expedición de la norma local-, específicamente en lo relacionado con la limitación a la libre circulación de vehículos y personas al municipio de Orocué por vía terrestre, aérea o ruta fluvial, estableciendo algunas excepciones indispensables para la sobrevivencia de las personas y el mantenimiento de su calidad de vida. De esta manera se atienden las recomendaciones de la OMS y del Ministerio de Salud y de la Protección Social, en lo que atañe a las medidas de prevención del contagio y hacer frente a la fase de contención de la pandemia.

Por lo anterior, el decreto local analizado cumple el presupuesto de pertinencia frente a la pandemia Covid 19.

#### **4.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD.**

Para desarrollar estos presupuestos, se toma como parámetro lo expuesto por el Secretario General de la ONU, quien advierte que estamos de cara a “una crisis humana que se está convirtiendo con rapidez en una crisis de derechos humanos”<sup>11</sup>, denuncia la discriminación en la prestación de servicios públicos, la falta de acceso a los mismos, ha sido pretexto para los ataques a grupos vulnerables, se han dado respuestas de seguridad muy agresivas, un creciente etnonacionalismo y exhorta a los gobiernos para aplicar los principios de transparencia, responsabilidad social, protección a la prensa y en general protección a la sociedad civil. En ese orden de ideas, las medidas que se tomen para aislar la población civil y para incorporar excepciones a la restricción de locomoción, deben ser analizadas en su proporcionalidad, necesidad y finalidad, por el Juez quien representa un órgano autónomo, quien hace su mejor trabajo si estudia las normas en el contexto de la emergencia económica y social, como un sistema jurídico de derechos humanos y observa el posible efecto adverso en la sociedad a quien va dirigido, siendo el control inmediato de legalidad el escenario propicio para ello.

---

<sup>11</sup> [Infobae.com/america/agencias/2020/04/23/onu](https://infobae.com/america/agencias/2020/04/23/onu)

El Decreto 033 del 23 de marzo de 2020 proferido por el alcalde municipal de Orocué, corresponde en cuanto a su finalidad y medida con el propósito establecido en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con el fin de contener el contagio y la transmisión del virus Covid 19 y así lo dispuso el Gobierno Nacional en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, en que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio por 19 días, desde el 25 de marzo a las 0:00 horas, hasta el 13 de abril a las 0:00 horas y le indica a las autoridades territoriales que emitan los actos y órdenes necesarios con tal propósito.

La sentencia T-483 de 1999, explica que el derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley con el fin de proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o los derechos y libertades de otras personas, siempre que dicha limitación sea proporcional y tenga como fin alcanzar la seguridad nacional o la salud, como ocurre en el presente caso.

La limitación a la movilidad se encuentra plenamente justificada, por cuanto tiene como finalidad proteger la vida tanto de manera individual como colectiva; se limita un derecho fundamental de libre locomoción y se sacrifica un tanto, frente al derecho a la vida de toda una población.

En el mismo sentido, se justifican las excepciones previstas de libre movilidad para atender a la misma población en su salud, alimentación, proporcionar los combustibles, medicamentos, productos para la subsistencia y en general para sostener un mínimo de vida posible. En lo referente a la extensión por la misma naturaleza geográfica, es necesario controlar todas las vías de acceso, como es su principal puerta la vía fluvial, la aérea y recientemente la terrestre; con las mismas consideraciones, se restringe la movilidad vehicular dentro de la población.

Recapitulando, el ejercicio de las facultades ejercidas por el alcalde de Orocué, encuentran su legitimidad porque le hacen frente de manera directa a la pandemia, previene su contagio y aporta a las diferentes fases de atención dispuestas por la OMS y el Ministerio de Salud y Protección Social.

### **Vigencia y oponibilidad del decreto local.**

En lo que atañe al artículo 6 del Decreto 033 observado “*El presente decreto, rige a partir de expedición*”, la Sala trae a colación la teoría del acto administrativo según la cual existe acto desde la fecha de su expedición, esto es nace a la vida jurídica, es decir que para la administración que lo expidió tiene efectos inmediatos, y a partir de ese momento lo acompaña la presunción de legalidad.

En cuanto a la publicación del acto administrativo, la teoría expresa que es oponible y por tanto surte efectos frente a terceros a partir del momento de su publicación y sólo así se predica su eficacia. Por lo anterior, en los términos expuestos por el artículo 65 del C.P.A.C.A, si bien, la falta de publicación no es causal de nulidad del acto, en la parte resolutive de esta sentencia se precisará que sólo será oponible a terceros desde el momento de su publicación.

### **5.- FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE OROCUÉ**

El artículo 315 numeral 1 de la C.P. establece dentro de las obligaciones del alcalde cumplir y hacer cumplir, entre otros, los decretos del Gobierno. El artículo 91 de la Ley 136 de 1994 literal d) en relación con la administración municipal le impone al alcalde la función de dirigir la acción administrativa del municipio.

En el actual estado de emergencia, el ya citado Decreto ejecutivo 457 del 22 de marzo de 2020, ordenó el asilamiento preventivo obligatorio a través de instrucciones, actos y órdenes impartidas por las autoridades territoriales, siendo en el caso sub examine competencia del alcalde Orocué expedir el Decreto 033 del 23 de marzo de 2020.

### **6. EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 033 DEL 23 DE MARZO DE 2020**

El Decreto examinado, se emitió dentro de los términos previstos en la declaratoria de emergencia conforme al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, pues fue expedido el del 23 de marzo del presente año, esto es 6 días posteriores a la declaratoria de emergencia y se trata en efecto de un acto general toda vez que se dirige a una pluralidad indeterminada de personas,

esto es a la población de Orocué y las normas en las cuales se funda están citadas de una manera impersonal y abstracta.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### FALLA

**PRIMERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO el Decreto 033 del 23 de marzo de 2020**, proferido por el alcalde municipal de Orocué, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y, solo será oponible a terceros desde su publicación en los términos del artículo 65 del C.P.A.C.A.

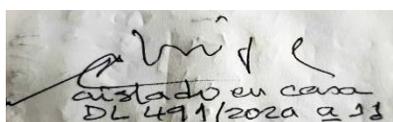
**SEGUNDO: Notificar esta sentencia** al representante legal del municipio de Orocué y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

**TERCERO:** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el link control automático de legalidad habilitado por el CSJ en la página web de la rama.

**CUARTO:** En firme la presente decisión, archívese el expediente.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**AURA PATRICIA LARA OJEDÁ**  
Magistrada

  
ajustado en casa  
DL 491/2020 233

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
Magistrado  
Con salvamento de voto

  
**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**  
Magistrado