

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL VALLE DEL CAUCA
SALA PLENA**

PROCESO No. 76001-23-33-000-2020-00609-00
MEDIO DE CONTROL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO ACUERDO 006 DEL 28 DE ABRIL DE 2020 PROFERIDO POR
EL CONCEJO MUNICIPAL DE GUADALAJARA DE BUGA

SENTENCIA

**SENTIDO DEL FALLO: DECLARA AJUSTADO PARCIALMENTE A DERECHO EL
ACUERDO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD**

Santiago de Cali, dos (02) de septiembre de dos mil veinte (2020).

Procede la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, respecto del acuerdo de la referencia, por medio del cual se incrementaron los subsidios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado a los suscriptores de estrato 1, 2 y 3.

I. ANTECEDENTES

1. OBJETO DEL CONTROL DE LEGALIDAD

El Alcalde del Municipio de Guadalajara de Buga remitió a este Tribunal el Acuerdo No. 006 del 28 de abril de 2020, *"Por medio del cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo primero del Acuerdo 083 de 2019 y se dictan otras disposiciones con ocasión de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en la República de Colombia como consecuencia de la crisis derivada de la pandemia COVID-19"*, en los siguientes términos:

"ARTICULO PRIMERO. ADICIÓNESE UN PARÁGRAFO TRANSITORIO al artículo primero del Acuerdo Municipal 083 de 2019, así:

PARAGAFITO TRANSITORIO: Los factores de subsidio por estrato para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado a aplicarse a las Empresas prestadoras de este servicio en el Municipio de Guadalajara de Buga, para los meses de abril, mayo y junio de 2020, serán:

ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO	ESTRATO	ÍTEMS A SUBSIDIAR
Porcentaje total a subsidiar 59%	Uno	Cargo fijo acueducto, cargo fijo alcantarillado, consumo básico (hasta 16m3) y vertimiento
Porcentaje total a subsidiar 29%	Dos	Cargo fijo acueducto, cargo fijo alcantarillado, consumo básico (hasta 16 m3) y vertimiento.
Porcentaje total a subsidiar 15%	Tres	Cargo fijo acueducto, cargo fijo alcantarillado, consumo básico (hasta 16 m3) y vertimiento.

El % adicional de los subsidios establecidos serán asumidos por el Ente Territorial con recursos del SGP Agua Potable y Saneamiento Básico, según la siguiente tabla:

RECURSO	NOMBRE RECURSO	VALOR
3501	RB SGP AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	234,193,046.65
21501	SGP AGUA POTABLE SANEAMIENTO BAS VIGENCIA	144,456,602.22
22501	SGP AGUA POTABLE SANEAMIENTO BAS ULT DOC	165,837,202.00
VALOR TOTAL A FINANCIAR...		544,486,850.87

ARTICULO SEGUNDO. El Alcalde Municipal, atendiendo razonablemente la evolución de las circunstancias que dieron origen al presente Acuerdo podrá prorrogar la vigencia del contenido del artículo primero del mismo hasta el 31 de diciembre de 2020.

ARTICULO TERCERO. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 5 del Decreto 4924 de 2011, el Alcalde Municipal se encuentra facultado para realizar todos los ajustes presupuestales y la reorientación de recursos necesarios para el cumplimiento de lo previsto en el presente Acuerdo en virtud de lo normado en el artículo 1 del Decreto 461 de 2020 emitido por el Señor presidente de la República.

ARTICULO CUARTO. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente acuerdo rige partir de su sanción y publicación/ y deroga cualquier disposición que le sea contraria.

(...)"

Las anteriores medidas, fueron tomadas con base en las siguientes consideraciones:

"1. Que Guadalajara de Buga no es ajena a la crisis que la Pandemia de Coronavirus (COVID 19) viene generando en todo el territorio nacional y que obligó al Señor presidente de la República a decretar varias medidas entre ellas el confinamiento general de la población.

2. Que es claro que este confinamiento impacta fuertemente las economías familiares muy especialmente la de aquellos sectores que viven de la informalidad y que en su mayoría están ubicados en los estratos 1 y 2 de pobreza.

3. Que la Pandemia del Coronavirus (COVID 19) nos recordó lo vital que es el servicio de agua y saneamiento de calidad para todos, resaltando la importancia del lavado de manos para prevenir el contagio y la propagación del virus, además la importancia del baño generalizado al llegar a casa; definitivamente junto con el distanciamiento social, el aseo con agua y jabón, es a la fecha el método más eficiente para evitar el contagio.

4. Que el Gobierno Nacional ordenó la habilitación de los servicios públicos de aquellos hogares que los tenían interrumpidos, pero debemos prever que el consumo, más la cartera pendiente aumentara la factura de muchos hogares vulnerables.

5. Que se deben tomar medidas de emergencia, especialmente dirigida a los usuarios de los estratos uno, dos y tres, donde existen gran número de familias del sector informal que no percibirán salarios debido al drástico descenso en la actividad económica como consecuencia de las medidas de cuarentena y distanciamiento social.

6. Que es nuestra responsabilidad constitucional emanada en el artículo 95 que señala en su numeral 2 que debemos obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

7. Que el artículo 366 de la C.N. señala que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado y por tanto será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

8. Que el artículo 368 ibídem señala que la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

9. Que las altas Cortes nos han recordado que el agua es un derecho universal, ya que todos los seres humanos precisan de él para subsistir.

10. Que la Corte ha dicho que para poder cumplir la garantía del derecho al agua se debe garantizar su cantidad, disponibilidad y calidad.

11. Que la crisis generada por la pandemia del coronavirus nos obliga a actuar de manera rápida y adecuada de asegurar que los servicios básicos de agua y saneamiento sean accesibles y pagables para todos los ciudadanos, especialmente, los hogares con mayores debilidades económicas.

12. Que en la ley 1450 de 2011, en su artículo 125 se señala: *SUBSIDIOS Y CONTRIBUCIONES PARA LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO. Para efectos de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios en ningún caso serán superiores al setenta por ciento (70%) del costo del suministro para el estrato 1, cuarenta por ciento (40%) para el estrato 2 y quince por ciento (15%) para el estrato 3. Los factores de aporte solidario para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a que hace referencia el artículo de la Ley 632 de 2000 serán como mínimo los siguientes: Suscriptores Residenciales de estrato 5: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Residenciales de estrato 6: sesenta por ciento (60%); Suscriptores Comerciales: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Industriales: treinta por ciento (30%)."*

13. Que en el Decreto 4924 de 2011 dice: *Artículo 5°. Acciones para el equilibrio. Cuando en cualquier momento se afecte el equilibrio entre subsidios y contribuciones, podrán seguirse, entre otras, cualquiera de las siguientes acciones o una combinación de ellas, a fin de procurar el mencionado equilibrio:*

1. El Alcalde Municipal o Distrital, podrá solicitar a la empresa prestadora que se apliquen los porcentajes de subsidios que el Concejo otorgue, para lo cual deberá comprometerse la entidad territorial a cubrirlos faltantes generados.

2. El municipio o distrito de manera conjunta con las personas prestadoras, podrá acordar alternativas para ajustar los subsidios en el tiempo, de acuerdo con las condiciones de disponibilidad de recursos.

14. Que el Decreto 580 del 15 de abril de 2020 estableció en su Artículo 1. "Subsidios para los servicios de acueducto y alcantarillado. Hasta el 31 de diciembre de 2020, los municipios y distritos podrán asignar a favor de los suscriptores residenciales de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, subsidios máximos del ochenta por ciento (80%) del costo del suministro para el estrato 1; cincuenta por ciento (50%) para el estrato 2; y cuarenta por ciento (40%) para el estrato 3, en la medida en que cuenten con recursos para dicho propósito.

Para el efecto, los concejos municipales deberán expedir, a iniciativa del respectivo alcalde municipal o distrital, los respectivos acuerdos transitorios que implementen esta medida. En estos casos, las administraciones municipales deberán tener en cuenta las medidas de aislamiento contenidas en el Decreto 457 de 2020, o las normas que lo modifiquen o adicionen, y realizar las reuniones virtuales necesarias para viabilizar estas modificaciones. Adicionalmente, deberán atender las condiciones para otorgar subsidios establecidos en la Ley 142 de 1994 y deberán realizar auditoria a las facturas por déficit de subsidios presentados por los prestadores."

2. TRÁMITE

Una vez repartido el presente proceso, la Magistrada ponente a quien le fue asignado, mediante auto del 15 de mayo de 2020, avocó su conocimiento, al considerar que el decreto objeto de revisión, era susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues se advirtió que el mismo, se expidió en desarrollo del Decreto Legislativo No. 580 del 15 de abril de 2020¹, dictado por el Presidente de la Republica durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. En el referido decreto se dispuso lo siguiente:

"Artículo 1. Subsidios para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Hasta el 31 de diciembre de 2020, los municipios y distritos podrán asignar a favor de los suscriptores residenciales de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, subsidios máximos del ochenta por ciento (80%) del costo del suministro para el estrato 1; cincuenta por ciento (50%) para el estrato 2; y cuarenta por ciento (40%) para el estrato 3, en la medida en que cuenten con recursos para dicho propósito.

Para el efecto, los concejos municipales deberán expedir, a iniciativa del respectivo alcalde municipal o distrital, los respectivos acuerdos transitorios que implementen esta medida. En estos casos, las administraciones municipales deberán tener en cuenta las medidas de aislamiento contenidas en el Decreto 457 de 2020, o las normas que lo modifiquen o adicionen, y realizar las reuniones virtuales necesarias para viabilizar estas modificaciones.

Adicionalmente, deberán atender las condiciones para otorgar subsidios establecidos en la Ley 142 de 1994 y deberán realizar auditoria a las facturas por déficit de subsidios presentados por los prestadores.

(...)

Artículo 5. Destinación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico en los departamentos, distritos y municipios. Hasta el 31 de diciembre de 2020, los departamentos, distritos y municipios podrán financiar las actividades señaladas en el Decreto 441 del 2020, así como las actividades que se

¹ "Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020"

deriven de las previsiones contenidas en el presente decreto, con los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico que les sean asignados.”

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Surtido el procedimiento previsto en los artículos 185 y 186 del CPACA, la Procuradora 20 Judicial II Administrativa delegada ante esta Corporación, emitió concepto sin objetar la legalidad del Acuerdo Municipal No. 006 del 28 de abril de 2020, analizando los siguientes parámetros:

"3.4.1.- Parámetros formales del control de legalidad.

(...)

3.4.2.- Parámetro de la motivación suficiente

(...)

En la exposición de motivos del acuerdo municipal se enfocó todo el esfuerzo hacia la población más vulnerable, donde la pandemia del coronavirus representa mayor amenaza a la estabilidad económica y social, más aún teniendo en cuenta que el 42,4% de los trabajadores de Colombia trabajan por cuenta propia y el 56. 4% no son asalariados y, debido a ello, los ingresos de este tipo de trabajadores ante la pandemia se han visto repentina y sorpresivamente restringida y siendo que el agua y el saneamiento son el aliado más importante de la salud pública para contener el avance de la pandemia se hace necesario que con recursos propios se ayude a las familias más vulnerables a atender el consumo del servicio de acueducto y alcantarillado.

(...)

Por este aspecto se encuentra el Decreto local suficientemente motivado en cuento a los puntos de vista fáctico y jurídico, desde la «quaestio Facti e quaestio Iuris».

3.4.3 - Parámetro de la suscripción por el funcionario competente ((ii) firmados por quien o quienes corresponda).

(...)

EN EL PRESENTE CASO, El Acuerdo Municipal 006 del 28 de abril de 2020, expedido por el Concejo Municipal del municipio de Guadalajara de Buga, se encuentra suscrito por el Presidente del Concejo Municipal y el Secretario General de la Corporación, fue estudiado, sancionado y publicado en debida forma.

(...)

3.4.4.- Parámetro de la idoneidad relativa ((iii) destinados a conjurar la crisis e impedir que se prolonguen sus efectos).

(...)

EN EL PRESENTE CASO, del texto del Acuerdo Municipal 006 del 28 de abril de 2020 expedido por el Concejo Municipal del municipio de Guadalajara de Buga, por medio del cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo primero del acuerdo 083 de 2019 en el sentido de otorgar debido a la pandemia del COVID- 19 en el Municipio en los periodos abril, mayo y junio de 2020, el subsidio de los factores de subsidio por estrato para la

prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Para el estrato uno al 60%, es decir un 24,50% adicional, el subsidio para el estrato 1, para el 2 de 15,038% y en el estrato 3 de 6766 suscriptores, esta adición en subsidio se aplicaría al cargo fijo y al total de los metros cúbicos básicos (metro cubico básico = 16 metros cúbicos) y efectuar todos los ajustes presupuestales y la reorientación de recursos necesarios para el cumplimiento de lo previsto, se extrae que se encuentra atado al Decreto Legislativo Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual la Presidencia de la República, con ocasión de la propagación del COVID-19, decretó el Estado de Emergencia y declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, atendiendo consideraciones de salud pública, de efectos económicos y de la emergencia sanitaria internacional, dados supuestos fácticos insorteables que no podían resolverse por vías normales y que ameritaban acudir a medidas excepcionales. Además, es necesario precisar que del acto administrativo objeto de estudio, se extrae que los factores de subsidio por estrato para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado se hacen a fin de conjurar la situación excepcional que por la emergencia sanitaria y de salud que representa la pandemia del coronavirus COVID 19 en el municipio e igualmente se ajusta a lo dispuesto en el Decreto 461 del 20 de marzo de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID- 19.

3.4.5.- Parámetro de la conexidad ((iv) versar sobre materias que tenga relación directa con el estado de emergencia).

(...)

EN EL PRESENTE CASO, tal como se ha expresado, el Acuerdo Municipal 006 del 28 de abril de 2020, expedido por el Concejo Municipal del municipio de Guadalajara de Buga por medio del cual se adiciona un parágrafo transitorio al artículo primero del acuerdo 083 de 2019 en el sentido de otorgar debido a la pandemia del COVID- 19 en el Municipio en los periodos abril, mayo y junio de 2020, el subsidio de los factores de subsidio por estrato para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y efectuar todos los ajustes presupuestales y la reorientación de recursos necesarios para el cumplimiento de lo previsto tuvo como propósito con recursos propios ayudar a las familias más vulnerables y atender el consumo del servicio de acueducto y alcantarillado, con el fin de llevar a cabo las actuaciones necesarias para hacer frente a las causas que generaron la declaratoria del Estado de Emergencia, atendiendo lo dispuesto en los Decretos legislativos 417 y 461 de 2020.

3.5.- Parámetros materiales del control de legalidad.

(...)

3.5.1.- Parámetro de conexidad material y de finalidad.

EN EL PRESENTE CASO, el Acuerdo Municipal 006 del 28 de abril de 2020, expedido por el Concejo Municipal del municipio de Guadalajara de Buga, encuentra CONEXIDAD, como se ha indicado, con el Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, ya que el adicionar un parágrafo transitorio al artículo primero del acuerdo 083 de 2019 en el sentido de otorgar debido a la pandemia del COVID- 19 en el Municipio en los periodos abril, mayo y junio de 2020, el subsidio de los factores de subsidio por estrato para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y efectuar todos los ajustes presupuestales y la reorientación de recursos necesarios para el cumplimiento de lo previsto son necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad, prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19 y con el Decreto 461 de marzo de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID- 19 y la FINALIDAD se

encuentra expresada, en el Acuerdo Municipal, en cuanto que consiste en llevar a cabo las actuaciones necesarias para hacer frente a las causas que generaron la declaratoria del Estado de Emergencia y con recursos propios ayudar a las familias más vulnerables, atender el consumo del servicio de acueducto alcantarillado, con el fin de llevar a cabo las actuaciones necesarias para hacer frente a las causas que generaron la declaratoria del Estado de Emergencia, atendiendo lo dispuesto en los Decretos legislativos 417 y 461 de 2020.

3.5.2.- Parámetro de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad.

(...)

EN EL PRESENTE CASO, no se observa ARBITRARIEDAD en la medida dictada, dada su conexidad con las normas expedidas y la situación fáctica, además de la finalidad expresada en la posibilidad de conjurar la situación de emergencia declarada, ni se observa vulneración al núcleo esencial de derecho fundamental alguno.

3.5.3.- Parámetro de no contradicción específica.

(...)

EN EL PRESENTE CASO, se advierte que no hay contradicción entre el Acuerdo Municipal 006 del 28 de abril de 2020, expedido por el Concejo Municipal del municipio de Guadalajara de Buga expedido y el marco normativo proferido por el gobierno nacional; por el contrario, se ajusta en su totalidad al marco legal que para la situación de emergencia se contiene en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020. y atiende las disposiciones señaladas en el Decreto 461 de marzo de 2020.

3.5.4. Parámetro de motivación suficiente.

(...)

EN EL PRESENTE CASO, tal como se ha especificado, la motivación está dada en adicionar un parágrafo transitorio al artículo primero del acuerdo 083 de 2019 en el sentido de otorgar en los periodos abril, mayo y junio de 2020, el subsidio de los factores de subsidio por estrato para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Para el estrato uno al 60%, es decir un 24,50% adicional, el subsidio para el estrato 1, para el 2 de 15,038% y en el estrato 3 de 6766 suscriptores, esta adición en subsidio se aplicaría al cargo fijo y al total de los metros cúbicos básicos (metro cubico básico = 16 metros cúbicos) y la necesidad de efectuar todos los ajustes presupuestales y la reorientación de recursos necesarios para el cumplimiento de lo previsto a fin de atender y conjurar de manera efectiva la situación de Calamidad generada por la pandemia del Covid 19.

3.5.5.- Parámetro de necesidad.

(...)

EN EL PRESENTE CASO, la necesidad tiene su fundamento en el esfuerzo hacia la población más vulnerable, donde la pandemia del coronavirus representa mayor amenaza a la estabilidad económica y social, más aún teniendo en cuenta que el 42,4% de los trabajadores de Colombia trabajan por cuenta propia y el 56. 4% no son asalariados y debido a ello los ingresos de este tipo de trabajadores ante la pandemia se ha visto repentina y sorpresivamente restringida y siendo que el agua y el saneamiento son el aliado más importante de la salud pública para contener el avance de la pandemia se hace necesario que con recursos propios se ayude a las familias más vulnerables a atender el consumo del servicio de acueducto y alcantarillado.

3.5.6.- Parámetro de ausencia de incompatibilidad.

(...)

EN EL PRESENTE CASO, el Acuerdo Municipal 006 del 28 de abril de 2020, expedido por el Concejo Municipal del municipio de Guadalajara de Buga por medio del cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo primero del acuerdo 083 de 2019 en el sentido de otorgar debido a la pandemia del COVID- 19 en el Municipio en los periodos abril, mayo y junio de 2020, el subsidio de los factores de subsidio por estrato para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y efectuar todos los ajustes presupuestales y la reorientación de recursos necesarios para el cumplimiento de lo previsto, son necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de Calamidad y es totalmente compatible con la situación de Emergencia Declarada por el gobierno nacional mediante Decreto legislativo 417 de 2020 atendiendo lo dispuesto en el Decreto 461 de 2020.

3.5.7.- Parámetro de proporcionalidad.

(...)

EN EL PRESENTE CASO tal como se ha expresado, el Acuerdo Municipal 006 del 28 de abril de 2020, expedido por el Concejo Municipal del municipio de Guadalajara de Buga, por medio del cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo primero del acuerdo 083 de 2019 en el sentido de otorgar, debido a la pandemia del COVID- 19, en el Municipio, en los periodos abril, mayo y junio de 2020, el subsidio de los factores de subsidio por estrato para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y efectuar todos los ajustes presupuestales y la reorientación de recursos necesarios para el cumplimiento de lo previsto propuesta por el citado Acuerdo Municipal es proporcional y necesaria para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad y guarda proporción con la situación fáctica y desde el marco legal de emergencia consagrada con los decretos Legislativo 417 y 461 de 2020, que determina como pasible acudir a esta figura a fin de destinar recursos con la agilidad necesaria y atender efectivamente la crisis.

3.5.8.- Parámetro de no discriminación.

(...)

EN EL PRESENTE CASO, no existe discriminación, en tanto se trata de una disposición del orden territorial que ordena otorgar, debido a la pandemia del COVID- 19 en el Municipio, en los periodos abril, mayo y junio de 2020, el subsidio de los factores de subsidio por estrato para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y efectuar todos los ajustes presupuestales y permite, en lo necesario, conjurar la situación de emergencia, no existiendo discriminación en la amplia generalidad.

(...)”

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994; 151, numeral 14 y 185, numeral 1° del CPACA, los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia, 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, por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan, correspondiendo la sustanciación y ponencia a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

Por lo anterior, es competente la Sala Plena de este Tribunal para dictar el fallo.

2. DECRETOS LEGISLATIVOS PROFERIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN VIRTUD DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA

El artículo 215 de la Constitución Política dispone que, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Que, mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

En virtud de la anterior disposición constitucional, el Presidente de la República expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"*.

Dentro de dicha declaratoria de emergencia, el presidente de la Republica, con la firma de todos los ministros, ha expedido varios Decretos que adoptan medidas de orden Legislativo, en desarrollo del artículo 215 de la Constitución Política.

En virtud de lo expuesto, los Decretos Legislativos que se expiden dentro de los estados de excepción, comprenden tanto el Decreto que declara el estado de emergencia, así como los Decretos Legislativos proferidos durante dicho estado, correspondiendo a la Corte Constitucional la competencia para realizar el control de constitucionalidad, formal y material, sobre los mismos.

En Sentencia C-252/10 la citada Corporación explicó que, los requisitos formales que deben cumplir los decretos legislativos que se expidan en virtud del estado de emergencia, son en términos del artículo 215 superior y de conformidad con la jurisprudencia constitucional, los siguientes: i) la firma por el Presidente de la República y de todos sus ministros; ii) los motivos que condujeron a su expedición; y iii) la indicación del ámbito

temporal y territorial de la declaratoria. Para el caso de los decretos de desarrollo se examina, además, si se dictaron dentro del límite temporal previsto.

Que de esta manera, los rasgos distintivos del control jurídico también han sido definidos por la Constitución así: (i) el objeto de control comprende: el decreto mediante el cual se declara el estado de excepción, los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la situación extraordinaria, y los decretos de prórroga de los estados de excepción; (ii) se trata de un control automático y el Gobierno tiene el deber de enviar a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos declaratorios y los decretos legislativos de desarrollo que dicte en uso de las facultades extraordinarias para que decida definitivamente sobre su constitucionalidad, en caso de incumplimiento del deber de remisión del Gobierno, la Corte oficiosamente aprehenderá su conocimiento de manera inmediata; (iii) es un control integral porque se verifica que los decretos examinados reúnan los requisitos formales y materiales señalados por los preceptos constitucionales; (iv) es un control definitivo pues una vez la Corte se pronuncia sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos estos no pueden ser objeto de un posterior examen vía acción pública de inconstitucionalidad, (v) es un control participativo pues los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la constitucionalidad de los decretos objeto de control, (vi) el Procurador General de la Nación deberá rendir concepto (arts. 214.6, 241.7 y 242 constitucionales).

3. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL AUTOMÁTICO DE LA LEGALIDAD DE QUE TRATA EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY 137 DE 1994

Los Decretos Legislativos de acuerdo con la Constitución de 1991, son aquellos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 Superior, esto es, los relacionados con los estados de excepción.

Dichos Decretos Legislativos se clasifican en: Decretos de Declaratoria y los Decretos que contienen las medidas estrictamente necesarias para conjurar las situaciones de guerra exterior y conmoción interior o para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos en el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, los cuales deben tener conexidad con las circunstancias de la declaratoria del estado de excepción.

Se caracterizan porque: (i) deben llevar la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción y (ii) tienen control inmediato de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

En virtud del principio de supremacía de la Constitución y por mandato de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción –Ley 137 de 1994, de acuerdo con lo previsto en su artículo 20-, el control inmediato de legalidad recae: i) sobre medidas de carácter general; ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa; iii) como desarrollo de los Decretos Legislativos emitidos por el gobierno; iv) durante los estados de excepción; v) se atribuye a la jurisdicción de la contencioso administrativo, atendiendo al lugar donde se expidiere la norma –si se tratare de autoridades territoriales–, o al Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales; vi) las autoridades administrativas enviarán a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada los actos objeto de control, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición, es decir no se requiere demanda, sino que es automático u oficioso (art. 136 CPACA).

En virtud de lo anterior, es claro entonces que el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley Estatutaria, el cual fue reproducido en el artículo 136² del CPACA, recae sobre los actos administrativos proferidos por las autoridades nacionales o territoriales en el ejercicio de la función administrativa, que desarrollen un decreto legislativo dictado por el Gobierno Nacional en el trascurso o durante el estado de excepción.

De conformidad con todo lo expuesto puede advertirse que el control inmediato de legalidad, es una medida impuesta por la Ley Estatutaria de Estados de Excepción para que el juez administrativo evite el desbordamiento de las autoridades administrativas en el ejercicio de las facultades conferidas durante los estados de anormalidad institucional, sin que dicho control sea incompatible con el medio de control de simple nulidad, el cual se encuentra instituido como mecanismo de participación ciudadana para controlar de fondo y con efectos definitivos el ejercicio del poder a cargo de la administración tanto en situaciones de normalidad como de crisis.

Sobre el particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de fecha treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011), proferida dentro del proceso con Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), con ponencia del Consejero GERARDO ARENAS MONSALVE, señaló que los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de dicha Comportaron ha caracterizado el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley 137 de 1994, son:

² **"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."

- (i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;
- (ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados "*deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico*" y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "*conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos*";
- (iii) Su autonomía, consistente en que resulta "*posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan*"; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta 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;
- (iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo "*dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición*" —artículo 20 de la Ley 137 de 1994—. En relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente se señaló que: el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: "*inmediato*"; porque tan pronto se expide la norma debe remitirse a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad

correspondiente. Esta clase de control tiene las siguientes características: i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos. ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos. iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal;

- (v) Su oficiosidad, consistente en que, si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa;
- (vi) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto;
- (vii) La última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye 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 administrativo de acuerdo con el Estatuto Procesal.

Así mismo el Alto Tribunal – Sala Especial de Decisión No. 10, en sentencia reciente de fecha 11 de mayo de 2020, dictada dentro del medio de control inmediato de legalidad radicado con el No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, con ponencia de la Consejera SANDRA LISSET IBARRA VELEZ, reitera sobre las características del control inmediato de legalidad de que tarta la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la Ley 1437 de 2011- CPACA, referenciadas anteriormente, adicionando que dicho control es "*Participativo*", toda vez que los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

4. VIGENCIA DEL ACTO SOMETIDO A CONTROL

El acto sometido a control de esta Corporación, corresponde al Acuerdo No. 006 del 28 de abril de 2020, proferido por el Concejo Municipal de Guadalajara de Buga, en desarrollo del Decreto Legislativo 580 del 16 de abril del mismo año, a través del cual se facultó a los municipios y distritos para asignar subsidios a los suscriptores residenciales de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en los estratos 1, 2 y 3, con los recursos del Sistema General de Participaciones asignados para agua potable y saneamiento básico.

Ahora bien, de acuerdo a lo consignado en el boletín No. 127 del 23 de julio de 2020 de la Corte Constitucional, la Sala Plena de esa Corporación declaró inexecutable el referido decreto legislativo, porque no cumplió los requisitos de forma exigidos en el artículo 215 de la Constitución Política, en tanto no fue suscrito por todos los Ministros del Gobierno Nacional.

Sobre el particular, si bien en los términos del numeral 2º del artículo 91³ del CPACA, con la declaratoria de inexecutable el acto sometido a control perdió fuerza ejecutoria por haber desaparecido su fundamento legal, ello no impide que se emita pronunciamiento de fondo respecto de su legalidad durante el tiempo que produjo efectos. En este sentido se ha pronunciado la Sala Plena del Consejo de Estado, en las siguientes providencias:

- En sentencia del 23 de noviembre de 2010⁴, indicó que en estos casos el control de legalidad debe realizarse desde el momento de expedición del acto administrativo y hasta cuando desapareció su fundamento legal, anotando que *"la declaratoria de inexecutable no impide un pronunciamiento de fondo."*
- En sentencia del 8 de febrero de 2011⁵, explicó que la declaratoria de inexecutable del acto legislativo tiene como consecuencia la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que lo desarrolla, lo que incide sobre su eficacia más no sobre su validez, de manera que en todo caso debe efectuarse el control de legalidad desde cuando estuvo vigente el acto hasta el día siguiente a la declaratoria de inexecutable.

³ "Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

(...)

2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.

(...)"

⁴ Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Magistrada Ponente Martha Teresa Briceño de Valencia, radicación No. 11001-03-15-000-2010-00228-00(CA)

⁵ Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 8 de febrero de 2011, Magistrada Ponente María Noemí Hernández Pinzón, radicación No. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA)

- En sentencia del 22 de febrero 2011⁶, agregó que *"los efectos de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional en ejercicio del control de constitucionalidad son hacia el futuro"*, insistiendo que, pese a la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, debe someterse al control de legalidad por cuanto nació a la vida jurídica y produjo efectos jurídicos.
- En sentencia del 5 de marzo de 2012⁷, anotó que *"según lo establecido en los artículos 56 y 64 de la Ley 270 de 1996, las sentencias de constitucionalidad surten efectos desde el día siguiente a que se expidan, siempre y cuando se hayan divulgado por los medios ordinarios de comunicación, como lo son los comunicados de prensa publicados en la página web www.corteconstitucional.gov.co."* y que la pérdida de fuerza ejecutoria no releva la obligación de ejercer el control inmediato de legalidad, *"pues éste procede por los efectos que produjo o que pudo producir el acto administrativo antes de que sobreviniera el decaimiento."*

De igual forma, la Sala Especial de Decisión No. 4 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁸, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el territorio nacional por la pandemia del Coronavirus, reiteró en sentencia del 18 de junio del año en curso⁹, que esa Corporación ha señalado que *"si bien la inexecutable de los decretos legislativos conllevaba, por contera, el decaimiento de las medidas administrativas generales adoptadas con fundamento en ellos, dicha circunstancia no impedía el desarrollo del control inmediato de legalidad respecto de los efectos producidos durante el periodo en que estuvieron vigentes."*

En acopio de las anteriores providencias, aunque el Acuerdo No. 006 del 28 de abril de 2020 perdió fuerza ejecutoria por la declaratoria de inexecutable de su fundamento legal, es necesario efectuar un pronunciamiento de fondo respecto de su legalidad, teniendo en cuenta que produjo efectos jurídicos durante los meses de abril, mayo y junio de esta anualidad.

5. EXAMEN DE LOS REQUISITOS DE FORMA Y DE FONDO DEL ACTO EN REVISION

Como ya se dijo, corresponde a la Sala Plena de la Corporación, ejercer el control inmediato de legalidad del Acuerdo No. 006 del 28 de abril de 2020, expedido por el

⁶ Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 22 de febrero de 2011, Magistrado Ponente Mauricio Torres Cuervo, radicación No. 11001-03-15-000-2010-00452-00(CA)

⁷ Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, Magistrado Ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

⁸ En sesión virtual del 1 de abril de 2020, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo determinó asignar el conocimiento de los controles inmediatos de legalidad a las Salas Especiales de Decisión

⁹ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 4, sentencia del 18 de junio de 2020, Magistrada Ponente Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicación No. 11001-03-15-000-2020-01201-00

Concejo Municipal de Guadalajara de Buga, en desarrollo del Decreto Legislativo 580 del 16 de abril del mismo año, dictado bajo el estado de emergencia social, prevista en el artículo 215 de la Constitución Política.

Se trata, pues, de un acto administrativo que desarrolla un Decreto Legislativo dictado por el Presidente de la República con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19; y que, por tanto, es susceptible del control inmediato de legalidad, tal como se expuso en el correspondiente auto admisorio en el que se determinó la procedencia de su control.

En virtud de lo anterior, procederá entonces este Tribunal a verificar los requisitos de forma y los materiales del Decreto objeto de revisión a fin de definir sobre su legalidad.

- **Examen formal del acto objeto de revisión**

El Consejo de Estado, entre otros pronunciamientos, en sentencia de fecha cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012), Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), proferida con ponencia del Consejero HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, señaló que debe verificarse sobre el decreto examinado la presencia de los elementos suficientes que permitan su identificación, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permitan su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quienes lo suscriben.

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-466 de 2017, señala que los criterios formales tienen relación con: i) el encabezado, número y fecha, ii) el epígrafe-resumen de las materias reguladas, iii) la competencia, esto es, la referencia expresa de las facultades que se ejercen, iv) contenido de las materias reguladas-objeto de la disposición, v) parte resolutive y vi) vigencia y derogatorias.

Pues bien, el acuerdo objeto de estudio se encuentra plenamente identificado, con número, fecha y encabezado, así: Acuerdo 006 del 28 de abril de 2020, *"Por medio del cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo primero del Acuerdo 083 de 2019 y se dictan otras disposiciones con ocasión de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en la República de Colombia como consecuencia de la crisis derivada de la pandemia COVID-19"*.

Así mismo, se indicaron las facultades que permitieron su expedición, haciendo referencia en primer lugar, al decreto Legislativo 580 del 15 de abril de 2020, *"Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*; así como a los artículos

95, 366 y 368 de la Constitución Nacional; y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

Igualmente, contiene la parte considerativa en la que se desarrolló la materia del decreto y también una parte resolutive, en la que se adoptó una decisión; finalmente, señala su vigencia "*a partir de su sanción y publicación*", y además contiene la firma del Presidente del Concejo Municipal de Guadalajara de Buga y del Secretario General.

- **Examen material y de contenido del acto objeto de control (antecedentes)**

1. El Presidente de la Republica, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, con el fin de conjurar las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.
2. Por medio del Decreto Legislativo 457 del 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República ordenó el aislamiento preventivo desde el 25 de marzo hasta el 13 de abril del mismo año.
3. A través del Decreto Legislativo 580 del 16 de abril de 2020, el Gobierno Nacional dispuso en su artículo 1 que hasta el 31 de diciembre del año en curso, los municipios y distritos podrán "*asignar a favor de los suscriptores residenciales de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, subsidios máximos del ochenta por ciento (80%) del costo del suministro para el estrato 1; cincuenta por ciento (50%) para el estrato 2; y cuarenta por ciento (40%) para el estrato 3, en la medida en que cuenten con recursos para dicho propósito*", para lo cual los concejos municipales deben expedir a iniciativa de los mandatarios locales, los acuerdos que implementen la medida.
4. El mismo día, el Alcalde Municipal en conjunto con su Secretario de Hacienda y el Secretario de Vivienda y Servicios Públicos, presentó ante el Concejo Municipal la exposición de motivos para la expedición del respectivo acuerdo, y se hizo la designación de los ponentes para primer y segundo debate.
5. El 17 de abril de 2020, se presentó la ponencia para el primer debate del proyecto de acuerdo, que se discutió conjuntamente en sesión extraordinaria el día 21 del mismo mes y año, en la Comisión Primera Permanente de Presupuesto, Proyectos

y Planes de Desarrollo, y en la Comisión Tercera Permanente de Vivienda, Ejidos e Institutos Descentralizados, Obras Públicas, Contratos y Servicios Públicos, con una votación de 11 votos a favor y 1 en contra.

6. El 21 de abril de 2020, se presentó la ponencia para el segundo debate del proyecto de acuerdo, que se discutió en sesión extraordinaria el día 27 del mismo mes y año, en la plenaria del Concejo Municipal con el voto favorable de todos los concejales.
7. Finalmente, el 28 de abril de 2020 el Concejo Municipal de Guadalajara de Buga aprobó el Acuerdo No. 006, *“Por medio del cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo primero del Acuerdo 083 de 2019 y se dictan otras disposiciones con ocasión de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en la República de Colombia como consecuencia de la crisis derivada de la pandemia COVID-19”*.

Criterios Materiales

La Corte Constitucional en la Sentencia C- 723 de 2015, identificó un grupo de juicios, que sirven de estructura metodológica para el control material de los decretos de desarrollo del estado de emergencia, en particular, y de los estados de excepción, en general. Estos juicios son los siguientes:

- **Juicio de conexidad material:** Este juicio implica la comprobación relativa a que las medidas contenidas en el decreto de desarrollo, estén referidas a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. Esta conexidad material es de carácter interno y externo. La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente. La conexidad externa consiste en la verificación acerca de la relación entre la medida y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Para el caso particular de los decretos de desarrollo del estado de emergencia, los criterios que sirven para acreditar el cumplimiento del requisito de conexidad material son (i) que la medida de que se trate tenga como finalidad exclusiva la superación del estado de emergencia e impedir la extensión de sus efectos, siendo inadmisibles medidas con finalidades diferentes; y (ii) que dichas medidas tengan una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia. Ello implica que disposiciones de excepción que carezcan de un

vínculo de esa naturaleza o este resulte apenas mediato, son contrarias a la Constitución.

- **Juicio de ausencia de arbitrariedad:** Este juicio refiere a la comprobación que en el decreto de desarrollo no se prevea alguna de las medidas prohibidas para el Gobierno en el marco de los estados de excepción. De acuerdo con el artículo 7º de Ley Estatutaria 137 de 1994 sobre Estados de Excepción (LEEE), estas prohibiciones están dirigidas a mantener la vigencia del Estado de Derecho a través de la garantía del núcleo esencial de los derechos fundamentales.
- **Juicio de intangibilidad:** Las normas del bloque de constitucionalidad que sirven de parámetro para el control de los decretos dictados al amparo de los estados de excepción prevén un grupo de derechos intangibles, los cuales no pueden ser afectados en razón de dichas medidas excepcionales, so pena de contrariar el orden normativo superior.

Estas garantías, de acuerdo con el artículo 4º de la LEEE, norma que enlista las salvaguardas que sobre ese particular ofrece el derecho internacional de los derechos humanos, son el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

- **Juicio de no contradicción específica:** Lo que exige este juicio, es que las medidas concretas adoptadas por el Gobierno en virtud del estado de emergencia, no se opongan a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos, aplicables a los estados de excepción. En concreto, señala la jurisprudencia en comentario que el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica, es el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Dentro de esas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y reiterado por la legislación estatutaria, la de

desmejorar mediante las normas de excepción los derechos sociales de los trabajadores.

Los requisitos anteriores son de naturaleza general y su incumplimiento genera una abierta contradicción entre el Texto Constitucional y el decreto legislativo correspondiente.

- **Juicio de finalidad:** Conforme a este juicio, se debe determinar si el objetivo buscado por el decreto de desarrollo está relacionado con la superación de la crisis que dio lugar a la declaratoria de la emergencia y/o a impedir la extensión de sus efectos.
- **Juicio de motivación suficiente:** De acuerdo con este juicio, debe verificarse si el presidente ha apreciado los motivos que llevan a imponer un régimen legal de excepción y, a su vez, ha presentado las razones que fundamentan las medidas adoptadas.
- **Juicio de necesidad:** Este requisito tiene naturaleza compleja, puesto que contiene tanto un presupuesto índole fáctica como jurídica. Así, el juicio de necesidad apunta a determinar si la medida adoptada es necesaria para conjurar los hechos que dieron lugar al estado de emergencia o a limitar sus efectos. Para ello, debe la Corte apreciar dos aspectos definidos: El primero, relativo a si el presidente incurrió en error manifiesto en la apreciación de la necesidad de la medida, de modo que esta carecía de toda vocación de utilidad para superar el estado de emergencia y/o evitar la extensión de los efectos de los hechos que la motivaron. El segundo, relacionado con la evaluación acerca de la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de provisiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como *juicio de subsidiariedad*.
- **Juicio de incompatibilidad.** Este juicio, que opera de manera correlativa con el juicio de subsidiariedad, busca determinar si el Gobierno expuso las razones por las cuales el régimen legal ordinario, en el caso que la medida analizada lo suspenda, es incompatible con el estado de emergencia.
- **Juicio de proporcionalidad:** El cumplimiento de este juicio exige de la medida dos cualidades particularidades. En primer término, la medida excepcional debe guardar proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos. En segundo término, dicha medida debe imponer limitaciones o

restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad.

- **Juicio de no discriminación.** Este juicio, que se deriva de cláusulas particulares del derecho internacional de los derechos humanos, replicadas por los contenidos de la LEEE, está dirigido a verificar si la medida objeto de estudio no impone una discriminación injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.

Dichos criterios materiales han sido reiterados por la Alta Corte en pronunciamientos como el contenido en la Sentencia C-466 de 2017.

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de fecha mayo 24 de 2016, Radicación núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00, proferida con ponencia del Consejero GUILLERMO VARGAS AYALA, en el marco del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, explicó los criterios de conexidad y proporcionalidad, como requisitos materiales o de fondo. Sobre el primero indicó que, se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Y precisó que, hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.

Sobre el criterio de Proporcionalidad afirma que, se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

En sentencia de fecha 11 de mayo de 2020, Exp. No. 11001-03-15-000-2020-00944-00, expedida por dicha Corporación con ponencia de la Magistrada SANDRA LISSET IBARRA VELEZ, al realizar el control automático de legalidad de la Resolución No. 417 del 22 de marzo de 2020, expedida por la ANI, reiteró el concepto de los juicios de conexidad y proporcionalidad, basando su control en dichos criterios materiales, señalando que debía verificarse en cuanto al primero, si el acto objeto de revisión guardaba relación con las causas que generaron la declaratoria de excepción y las normas que le dieron sustento al Decreto Legislativo que desarrollaba y en cuanto al segundo, si se instrumentalizaban las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, en ese caso, para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus covid-19.

Caso Concreto

La Sala Plena de esta Corporación adoptará y acoplará los criterios o juicios desarrollados por la Corte Constitucional, para el control automático de legalidad del acto objeto de revisión, el cual, como ya se indicó, desarrolla el Decreto Legislativo 580 del 15 de abril de 2020, específicamente sus artículos 1 y 5, dictado por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción.

- **Juicio de conexidad material.**

El análisis material del acto administrativo objeto de revisión debe adelantarse en primer lugar, mediante la confrontación del mismo con el Decreto Legislativo que desarrolla la materia que aquel reguló, es decir, el que constituye la fuente directa de su reglamentación, proferido por el presidente de la República; y seguidamente con el ordenamiento jurídico.

- **Concordancia entre el Acuerdo objeto de revisión No. 006 del 28 de abril de 2020 y el Decreto Legislativo 580 del 15 de abril del mismo año.**

Mediante el Acuerdo No. 006 del 28 de abril de 2020, el Concejo Municipal de Guadalajara de Buga adicionó un párrafo transitorio al artículo 1 del Acuerdo Municipal No. 083 del 3 de diciembre de 2019, *"Por el cual se establecen factores para fijar los recursos necesarios para la asignación de subsidios en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en el Municipio de Guadalajara de Buga para la vigencia fiscal de 2020 a través del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos"*.

En el artículo 1 de este último, se establecieron los factores de subsidio para los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, de la siguiente forma:

Acueducto y alcantarillado	Estrato	Ítems a subsidiar
Porcentaje total a subsidiar 35.50%	1	Cargo fijo acueducto, cargo fijo alcantarillado, consumo básico y vertimiento
Porcentaje total a subsidiar 18.00%	2	Cargo fijo acueducto, cargo fijo alcantarillado, consumo básico y vertimiento
Porcentaje total a subsidiar 4.00%	3	Cargo fijo acueducto, cargo fijo alcantarillado, consumo básico y vertimiento

Por su parte, en el artículo 1 del acuerdo objeto de control, se dispuso el incremento de los subsidios durante los meses de abril, mayo y junio de 2020, de la siguiente manera:

Acueducto y alcantarillado	Estrato	Ítems a subsidiar
Porcentaje total a subsidiar 59%	1	Cargo fijo acueducto, cargo fijo alcantarillado, consumo básico (hasta 16 m3) y vertimiento
Porcentaje total a subsidiar 29%	2	Cargo fijo acueducto, cargo fijo alcantarillado, consumo básico (hasta 16 m3) y vertimiento.
Porcentaje total a subsidiar 15%	3	Cargo fijo acueducto, cargo fijo alcantarillado, consumo básico (hasta 16 m3) y vertimiento.

A su vez, señaló que el porcentaje adicional de los subsidios será financiado por el ente territorial con los recursos del Sistema General de Participaciones, destinados a los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, por un total de \$544.486.850,87.

Para tomar esta decisión, se tuvo en cuenta que el artículo 1 del Decreto Legislativo 580 del 15 de abril de 2020, facultó a los municipios y distritos para asignar subsidios máximos del 80% a los suscriptores del estrato 1, 50% para el estrato 2 y 40% para el estrato 3, de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, para lo cual los Concejos Municipales deben expedir a iniciativa de los mandatarios locales, los acuerdos transitorios para implementar la medida.

En este caso, de los antecedentes administrativos allegados con el Acuerdo No. 006 del 28 de abril de 2020, se advierte que fue expedido por el Concejo Municipal de Guadalajara de Buga por iniciativa del Alcalde Municipal, tal como lo ordena el artículo 1 del aludido decreto legislativo; así mismo, comprende el incremento de subsidios para los servicios públicos domiciliarios que ahí se señalan, con excepción del servicio público de aseo, el cual no se incluyó.

Se tuvo en cuenta también, aunque no se mencionó expresamente en el acto administrativo, pero sí en su exposición de motivos, que el artículo 5 del Decreto Legislativo 580 autorizó a las entidades territoriales para financiar los subsidios con los recursos del Sistema General de Participaciones, destinados para los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

Adicionalmente, el Concejo Municipal de Guadalajara de Buga argumentó que la medida de incrementar los subsidios era necesaria para garantizar que *"los servicios básicos de agua y saneamiento sean accesibles y pagables para todos los ciudadanos"*, ante la crisis generada por la pandemia del coronavirus.

De acuerdo a lo expuesto, considera esta Corporación, que el artículo 1 del acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, tiene concordancia con el Decreto

Legislativo 580 del 15 de abril de 2020, pues el Concejo Municipal de Guadalajara de Buga incrementó los porcentajes de los subsidios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado otorgados a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico, para atender los efectos económicos que puede causar el coronavirus en la población de menores ingresos y garantizar su acceso a estos servicios.

Sin perjuicio de lo anterior, se advierte que en el artículo 2 del Acuerdo No. 006 del 28 de abril de 2020, se indicó que *"el Alcalde Municipal, atendiendo razonablemente la evolución de las circunstancias que dieron origen al presente Acuerdo podrá prorrogar la vigencia del contenido del artículo primero del mismo hasta el 31 de diciembre de 2020"*.

A juicio de la Sala, esta disposición no guarda conexidad material con el inciso 2º del artículo 1 del Decreto Legislativo 580 del 15 de abril de 2020, en el que se previó que los concejos municipales deben expedir los acuerdos que implementen la medida de aumentar los subsidios.

En este sentido, de haberse presentado la necesidad de prorrogar el incremento más allá del mes de junio del año en curso, esa potestad radicaba en cabeza del Concejo Municipal quien debía expedir el correspondiente acuerdo por iniciativa del Alcalde Municipal, pero no podía delegarse esa facultad en el mandatario local como finalmente se hizo, en la medida que se obviaría el trámite establecido en el decreto legislativo.

De otro lado, en el artículo 3 del acto administrativo sometido a control, se consignó que *"en cumplimiento de lo establecido en el artículo 5 del Decreto 4924 de 2011, el Alcalde Municipal se encuentra facultado para realizar todos los ajustes presupuestales y la reorientación de recursos necesarios para el cumplimiento de lo previsto en el presente Acuerdo, en virtud de lo normado en el artículo 1 del Decreto 461 de 2020 emitido por el señor Presidente de la República"*.

Sobre el particular, el artículo 1 del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, facultó a los gobernadores y alcaldes para que sin la intervención de las corporaciones públicas territoriales, reorienten rentas de destinación específica y efectúen los traslados presupuestales para atender las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

La Sala debe anotar que en la parte considerativa del Acuerdo No. 006 del 28 de abril de 2020, no se hizo ninguna referencia al Decreto Legislativo 461, pues como ya se expuso, el acto administrativo se expidió en desarrollo del Decreto Legislativo 580 del 15 de abril de 2020, que facultó a los Concejos Municipales para incrementar el porcentaje de los

subsidios de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para los estratos 1, 2 y 3.

De esta forma, el artículo 3 del acuerdo municipal tampoco cumple con el juicio de conexidad material respecto del Decreto Legislativo 580, porque realizada su confrontación se observa que el Concejo Municipal de Guadalajara de Buga al facultar de manera general al Alcalde Municipal para realizar ajustes presupuestales con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en el acuerdo, excedió las facultades otorgadas en su fuente directa y no se guardó la unidad de materia.

Ciertamente, porque la potestad para efectuar la reorientación de rentas de destinación específica y los traslados presupuestales para hacer frente a la pandemia, emana del Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 y no del Decreto Legislativo 580, facultad que se repite, fue concedida directamente por el Gobierno Nacional a los mandatarios locales sin necesidad de la autorización de las asambleas departamentales o los consejos municipales.

Por lo expuesto, se advierte desde ya, que se declarará la nulidad de los artículos 2 y 3 del Acuerdo No. 006 del 28 de abril de 2020, por no cumplir con el juicio de conexidad material; a continuación, se procederá a efectuar el estudio de los demás criterios enfocados en el artículo 1.

- **Concordancia material del decreto objeto de control con lo preceptuado en el marco legal pertinente.**

El artículo 367 de la Constitución Política establece que, en la ley se fijarán las competencias y responsabilidades respecto de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y que en las tarifas se deberán tener en cuenta además de los costos para la prestación del servicio, los criterios de solidaridad y redistribución de los ingresos.

Adicionalmente, señala que "los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación."

A su vez, de conformidad con los criterios de solidaridad y redistribución de los ingresos en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, el artículo 368 ibídem consagra que *"la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de*

menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.”

Para desarrollar este precepto, el artículo 3.1 de Ley 142 de 1994 *“Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”*, dispone que el Estado puede intervenir en los servicios públicos otorgando subsidios a las personas de menores ingresos.

En el mismo sentido, el artículo 5.3 de aquel estatuto señala que los municipios podrán otorgar subsidios a dicha población con cargo a su presupuesto, *“de acuerdo con lo dispuesto en la ley 60/93”*.

De conformidad con el artículo 14.29, el subsidio se define como la *“diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de éste, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe.”*

En cuanto a la financiación de los subsidios, el artículo 89 indica que *“las comisiones de regulación exigirán gradualmente a todos quienes prestan servicios públicos que, al cobrar las tarifas que estén en vigencia al promulgarse esta ley, distingan en las facturas entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios a los usuarios de los estratos 1 y 2. Igualmente, definirán las condiciones para aplicarlos al estrato 3.”*

De esta forma, a los usuarios de los inmuebles residenciales de los estratos 5 y 6, industriales y comerciales, se les cobra una contribución de solidaridad en la factura de servicios públicos domiciliarios, con el fin de subsidiar a los usuarios de los inmuebles residenciales y de las zonas rurales de los estratos 1, 2 y 3.

Los subsidios se ven reflejados como un descuento en la factura del servicio público domiciliario, sin embargo de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 99.6, *“la parte de la tarifa que refleje los costos de administración, operación y mantenimiento a que dé lugar el suministro será cubierta siempre por el usuario; la que tenga el propósito de recuperar el valor de las inversiones hechas para prestar el servicio podrá ser cubierta por los subsidios, y siempre que no lo sean, la empresa de servicios públicos podrá tomar todas las medidas necesarias para que los usuarios las cubran. En ningún caso el subsidio será superior al 15% del costo medio del suministro para el estrato 3, al 40% del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al 50% de éste para el estrato 1.”*

Es importante resaltar, que el artículo 99.9 prohíbe la exoneración del pago de los servicios públicos domiciliarios a cualquier persona natural o jurídica, esto con el fin de dar cumplimiento a los principios de solidaridad y redistribución del servicio.

Como ya se dijo, la fuente principal de los subsidios en los servicios públicos domiciliarios son las contribuciones de solidaridad canceladas por los usuarios de los estratos 5 y 6, y del sector industrial y comercial. Para la administración de los excedentes de estos recursos, la Ley 142 de 1994 ordenó la creación de los fondos de solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos.

De esta forma, en el inciso 2° del artículo 89 se consignó que los concejos municipales y distritales están en la obligación de crear fondos de solidaridad y redistribución de ingresos *"para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos"*, esto en lo que respecta a los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

Es decir que, los municipios y distritos son los encargados de administrar los excedentes o superávits de las contribuciones de solidaridad de estos servicios; ahora bien, el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011, señala que *"para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios en ningún caso serán superiores al setenta por ciento (70%) del costo del suministro para el estrato 1, cuarenta por ciento (40%) para el estrato 2 y quince por ciento (15%) para el estrato 3."*

Descendiendo al caso concreto, se observa que los porcentajes a subsidiar, no superan los establecidos en la Ley 1450 de 2011 y, por tanto, tampoco los consagrados en el Decreto Legislativo 580 de 2020.

De otro lado, aunque los recursos del sistema general de participaciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 356 de la Constitución Política tienen una destinación específica, no obstante, una de sus destinaciones son para financiar los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, lo que se encuentra en armonía con el artículo 1 del acuerdo sometido a revisión y el decreto legislativo 580, en tanto que, con esos recursos se busca financiar el incremento de los subsidios para esos servicios públicos de la población de menores ingresos económicos.

- **Juicios de intangibilidad, de ausencia de arbitrariedad, y de no contradicción específica.**

La Ley 137 de 1994 *"Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"* en su artículo 4° consagra los derechos intangibles en los estados de excepción, así:

"De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de

excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos”.

El Parágrafo 1 de dicha disposición señala que, los derechos a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellas, a participar en sus actividades legítimas y a hacer oposición, podrán ser ejercidos libremente dentro del respeto a la Constitución Política y sin recurrir a ninguna forma de violencia.

Por su parte el artículo 7 ibidem señala que, en vigencia del Estado de Derecho, en ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Que cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.

A su vez el artículo 50 de dicha Ley Estatutaria señala que, de conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia.

También es importante destacar, que el artículo 15 de la referida Ley, contempla las prohibiciones en los Estados de Excepción de acuerdo con la Constitución, así:

- "a) Suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales;*
- b) Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado;*
- c) Suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento”.*

En virtud de las anteriores disposiciones, puede concluir la Sala Plena de esta Corporación que el artículo 1 del acuerdo objeto de control, no viola el núcleo esencial de derechos fundamentales, derechos intangibles o laborales.

Ciertamente, no se observa una afectación en ese sentido y, por el contrario, lo que busca es garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y

alcantarillado a los estratos 1, 2 y 3, cuyos ingresos económicos con la pandemia del coronavirus pueden verse afectados para cancelar el servicio.

Por lo discurrido hasta aquí, los juicios de intangibilidad, de ausencia de arbitrariedad y de no contradicción específica, se encuentran debidamente cumplidos.

- **Juicio de finalidad**

La Sala advierte que el objetivo del acuerdo sometido a revisión, ciertamente se relaciona con la superación de la pandemia que dio lugar a la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, e igualmente cumple con la finalidad del Decreto Legislativo 580 de 2020, pues es el incremento de los subsidios se efectúa para suplir la falta de recursos económicos de los estratos menos favorecidos para pagar los servicios públicos de acueducto y alcantarillado durante la pandemia.

- **Juicios de motivación suficiente, de necesidad y de incompatibilidad**

De acuerdo con los fundamentos fácticos y jurídicos que contienen el acuerdo objeto de control, se aprecia que se motivó suficientemente, pues en el acto administrativo se identificaron las razones para incrementar los subsidios, haciendo referencia a la necesidad de que los servicios públicos domiciliarios sean accesibles en el tiempo de crisis para las personas de menores recursos.

- **Juicio de proporcionalidad**

En el caso concreto, no se evidencia que la medida adoptada en el acuerdo objeto de control, resulte desproporcionada o excesivamente gravosa, pues es temporal como bien se establece en el Decreto Legislativo y en la parte considerativa del acto administrativo sometido a revisión para los meses de abril, mayo y junio del presente año, con el fin de atender los efectos económicos de la pandemia; por tanto, se cumple con el criterio de proporcionalidad en sentido estricto.

- **Juicio de no discriminación**

Se verifica que el acuerdo objeto de revisión no contiene medida alguna que imponga una discriminación injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.

Por lo discurrido hasta aquí, se declarará ajustado a derecho el artículo 1 del acuerdo sometido a control de legalidad, en la medida que reúne los requisitos materiales y

formales exigidos por la ley y la jurisprudencia, así como el artículo 4 que contiene la vigencia del acto administrativo; de otro lado, se declarará la nulidad de los artículos 2 y 3 por no cumplir con el juicio de conexidad material respecto del correspondiente decreto legislativo.

En consecuencia, la SALA PLENA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

III. FALLA:

PRIMERO: DECLARAR AJUSTADO A DERECHO los artículos 1 y 4 del Acuerdo No. 006 del 28 de abril de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Buga.

SEGUNDO: DECLARAR LA NULIDAD de los artículos 2 y 3 del referido acto administrativo, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: En firme esta sentencia, REMÍTASE copia de la misma al señor Alcalde del Municipio de Guadalajara de Buga y al Concejo Municipal de ese ente territorial.

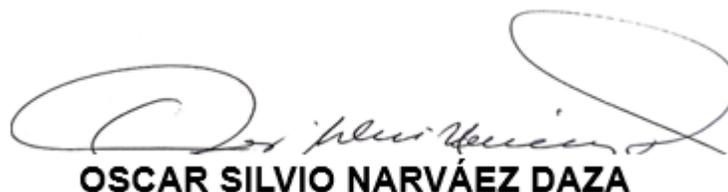
Cópiese, Notifíquese, Comuníquese y Cúmplase.



PATRICIA FEUILLET PALOMARES



OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT



OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA



FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ



EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS



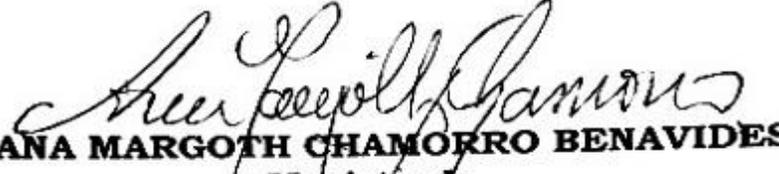
VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado



LUZ ELENA SIERRA VALENCIA



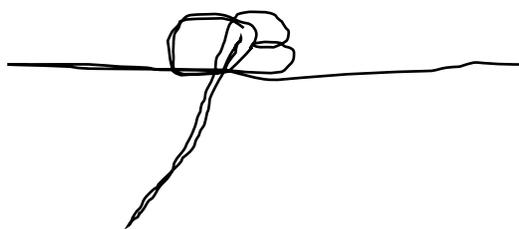
ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada
Salva voto parcial



ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada
Salva voto parcial



OMAR EDGAR BORJA SOTO
Salva voto parcial



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
Salva voto parcial



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

SALVAMENTO DE VOTO PARCIAL

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO	ACUERDO 006 DEL 28 DE ABRIL DE 2020 EXPEDIDO POR EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA
RADICACIÓN	2020-609

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala salvo voto parcial en el presente proceso, pues aunque la ponencia hace la salvedad del pronunciamiento de inexecutable de la Corte Constitucional sobre el Decreto Legislativo 580 de 2020, considero que el Acuerdo 006 de 2020 del Municipio de Guadalajara de Buga debió declararse no ajustado a derecho de manera parcial en el párrafo transitorio del artículo 1º, en donde se señala que los subsidios aprobados se aplicarán para el periodo de abril de 2020, lo cual va en contravía de lo dispuesto originalmente en el Decreto 580 de 2020, cuya vigencia empezó a regir el 15 de abril del año en curso.

Además, el Acuerdo 006 tiene por fecha el 28 de abril, estando supeditada su vigencia a partir de la sanción y publicación del mismo, por manera que aplicar tarifas de subsidio sobre el mes de abril de 2020 implica darle efectos retroactivos al consabido Acuerdo, que al tenor del artículo 65 del CPACA, sólo es obligatorio a partir de su publicación.

Atentamente,



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
Magistrado