



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA
SALA PLENA DE DECISIÓN**

Magistrado ponente Pedro Olivella Solano

Montería, dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

SE DECIDE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Radicación	23.001.23.33.000.2020.00181
Acto sujeto a Control Inmediato de legalidad	Decreto 079 de 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del municipio de Puerto Escondido /Córdoba, por medio del cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.
Decisión del Tribunal	Se declarará ajustado a derecho

I. VISTOS

- El Señor Presidente de la República, Dr. IVÁN DUQUE MÁRQUEZ, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 respectivamente, ha declarado hasta el momento en dos oportunidades el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (artículo 215 de la CPC) con el fin de conjurar los efectos de la pandemia de la enfermedad por coronavirus - COVID-19.
- El Gobierno Nacional en virtud de las facultades extraordinarias expidió el Decreto Legislativo 441 del 20 de marzo de 2020, *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”*.
- La Alcaldesa del Municipio de Puerto Escondido/Córdoba, HEIDY JOHANNA TORRES BECERRA, expidió el Decreto 079 del 24 de marzo de 2020 mediante el cual implementa el Decreto Legislativo 441 de 2020.
- Por la naturaleza del acto administrativo expedido por la Alcaldesa del municipio de Puerto Escondido, debe ser objeto del control inmediato de legalidad (CIL) previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).
- Surtido el trámite inicial contemplado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), verificada la competencia y sin que se evidencie irregularidad o causal de nulidad alguna, el Tribunal Administrativo de Córdoba profiere el presente fallo de única instancia frente al Decreto 079 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del municipio de Puerto Escondido/Córdoba.

II. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

DECRETO No. 079
(MARZO 24 DE 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO PARA HACER FRENTE AL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADO POR EL DECRETO 417 DE 2020”

El mencionado acto en su parte resolutive dispuso:

Que, en mérito de lo anteriormente expuesto, la Alcaldesa Municipal de Puerto Escondido,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados. Durante el término de declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa de la Pandemia COVID-19, las empresas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto que cuenten con suscriptores residenciales en condición de suspensión y/o corte del servicio -con excepción de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio-, realizarán, sin cobro de cargo alguno, la reinstalación y/o reconexión de manera inmediata del servicio público domiciliario de acueducto,

PARÁGRAFO. Las empresas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto asumirán el costo de la reinstalación y/o reconexión del servicio, en los términos y condiciones que señale la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), sin perjuicio de que los mencionados prestadores puedan, para tal actividad de reinstalación y/o reconexión, gestionar aportes de los entes territoriales.

ARTÍCULO SEGUNDO: Dar Acceso a agua potable en situaciones de emergencia sanitaria. Durante el término de declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, en los términos y condiciones que se han señalado y las prórrogas que pueda determinar el Ministerio de Salud y Protección Social, garantizar a la población del Municipio, de manera efectiva el acceso a agua potable mediante la prestación del servicio público de acueducto, y/o esquemas diferenciales, a través de las personas prestadoras que operen en el Municipio.

PARÁGRAFO. En el caso de no posible asegurar el acceso a agua potable mediante la prestación del servicio público de acueducto y/o los esquemas diferenciales, garantizarlo a través de medios alternos de aprovisionamiento como carrotanques, agua potable tratada envasada, tanques de polietileno sobre vehículos de transporte, tanques colapsibles, entre otros, siempre que se cumplan con las características y criterios de la calidad del agua para consumo humano señalados en el ordenamiento jurídico.

Los medios alternos de aprovisionamiento serán coordinados con las personas prestadoras de la jurisdicción, para lo cual, se tendrán en cuenta (i) que se debe garantizar el consumo básico, (ii) las características y criterios de la calidad de calidad del agua para consumo humano, y, (iii) evitarse las aglomeraciones de personas.

ARTÍCULO TERCERO: Uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico. Durante el término de declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, en los términos y condiciones que se han señalado y las prórrogas que pueda determinar el

Ministerio de Salud y Protección Social, el Municipio de Puerto Escondido, podrá destinar los recursos necesarios del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB) para financiar medios alternos de aprovisionamiento como carrotanques, agua potable tratada envasada, tanques de polietileno sobre vehículos de transporte, tanques colapsibles, entre otros, siempre que se cumplan con las características y criterios de la calidad del agua para consumo humano señalados en el ordenamiento jurídico.

ARTÍCULO CUARTO. Suspensión temporal de los incrementos tarifarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Durante el término de declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa de la Pandemia COVID-19, las empresas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto no podrán actualizar las tarifas que cobran a sus usuarios en aplicación a las variaciones en los índices de precios establecidos en el artículo 125 de la Ley 142 de 1994.

ARTÍCULO QUINTO: Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

En concepto del Procurador 33 Judicial II para asuntos administrativos, el Decreto 079 de 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del municipio de Puerto Escondido, debe mantener su presunción de legalidad.

Expone en síntesis los siguientes argumentos:

(...)

“Las ordenaciones del Decreto # 079 del 24 de marzo sub censura, coinciden con las disposiciones del Decreto legislativo # 441 de 2020, por lo mismo, al ser desarrollo de éste, considero que no le viene afectación a su presunción de legalidad. Adicional, las medidas adoptadas son de naturaleza excepcional, pues, revisada la legislación inherente, no existe disposición alguna que autorice a los mandatarios territoriales para expedir dichos actos, que sólo tienen legitimidad al ampararse en un decreto legislativo del estado de excepción, por lo tanto, también resultan pasibles del control inmediato de legalidad”.

IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

4.1. Sobre la naturaleza y alcances del control inmediato de legalidad (CIL)

4.1.1. Marco legal

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, *"Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"*, consagra un mecanismo jurídico oficioso e inmediato que tiene por objeto el control de legalidad de 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. La Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994 señaló que este control

inmediato de legalidad “constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”. Los artículos 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011(CPACA), en armonía con la citada ley estatutaria, regulan lo concerniente a este medio de control y componen su principal sustento legal.

4.1.2. Marco jurisprudencial (Consejo de Estado)

El Consejo de Estado en sentencia del 26 de septiembre de 2019, Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00, Magistrado ponente HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, al referirse al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, precisó que dicho control inmediato está determinado por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

36. Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo.

(...)

Características procesales y sustanciales del control de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley 137

38. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha señalado que son atribuibles a este proceso judicial las siguientes características:

38.1. Se trata de un proceso judicial, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella.

38.2. El control es automático o inmediato, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno Nacional debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

38.2.1. 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.

38.2.2. 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.

38.2.3. 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.

38.2.4. Se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, comoquiera que el tradicional principio de la "jurisdicción rogada" -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, en la medida que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo. En otras palabras, en este evento la jurisdicción conoce de manera oficiosa del asunto.

38.2.5. Desde luego que esta característica implica, adicionalmente, una carga especial para la justicia, toda vez que debe construir los supuestos de derecho que sirven para realizar el análisis. En otras palabras, la carga de las razones o fundamentos de derecho con los cuales se analiza el acto son del resorte de la jurisdicción, como una especie de garantía máxima de la legalidad y la constitucionalidad de las actuaciones del Gobierno, en un estado tan extraordinario, como son los de excepción.

38.3. El control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción -toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

39. En efecto, comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, la Sala ha considerado que el control es integral en tanto cubija tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control.

Alcance del control de legalidad de los actos administrativos expedidos como desarrollo de los decretos legislativos y en ejercicio de la función administrativa, mediante la acción de nulidad

40. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia ha señalado que el desarrollo del control automático de legalidad de un acto administrativo no le imprime una naturaleza o condición jurídica especial que lo sustraiga del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, función desarrollada con fundamento en los artículos 238 de la Constitución Política y 82 a 85 del Código Contencioso Administrativo, en la medida que los actos administrativos se expiden en ejercicio de funciones administrativas.

41. Por tanto, el control de los actos administrativos procede cuando en ejercicio del principio de la justicia rogada se proponga la nulidad cuando: i) los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, ii) cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos o incompetentes, iii) en forma irregular o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, iv) mediante falsa motivación o v) con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los expidió.

42. En suma, al realizarse el control automático o inmediato de legalidad se produce una cosa juzgada parcial que abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, es decir, la Constitución Política, la Ley 137, así como

los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control sin que dicho control excluya el control ordinario propio de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

En líneas generales, los anteriores son los principales aspectos del Control Inmediato de Legalidad (CIL) que, así decantados por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo¹, no generan mayores dificultades al momento de su aplicación en la práctica judicial.

4. 2. Análisis y conclusiones del caso bajo estudio

Se examinará en este acápite lo relativo a las características del Decreto 079 del 24 de marzo de 2020 de la alcaldía de Puerto Escondido que hacen procedente su control y posteriormente se procederá al análisis integral de sus aspectos formales y materiales.

4. 2.1. Características del Decreto 079 del 24 de marzo de 2020 y procedencia del CIL

- Es un acto administrativo en cuanto contiene una decisión unilateral de la voluntad de la administración con efectos jurídicos en la prestación de los servicios públicos esenciales a cargo del municipio y en los recursos destinados para tal fin en el Sistema General de Participaciones.

Es de carácter general en cuanto no involucra ningún derecho subjetivo ni se dirige a surtir efectos frente a un particular en concreto, sino al conjunto indeterminado de usuarios del servicio de acueducto y a la comunidad en general beneficiaria de ese servicio.

- Fue proferido por una autoridad eminentemente administrativa (Alcaldesa Municipal, Dra. HEIDY JOHANNA TORRES BECERRA,) y en ejercicio de las funciones de esa naturaleza.
- Implementa de manera expresa el Decreto Legislativo 441 de 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”*

Conforme a las anteriores características se concluye en primer lugar que el Decreto 079 del 24 de marzo de 2020 expedido por la alcaldía de Puerto Escondido – Córdoba, es susceptible del CIL en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

¹ Aspectos que fueron reiterados en reciente sentencia del 11 de mayo de 2020, Rad: 11001- 0315-000 -2020 00944-00, MP: SANDRA LISSETH IBARRA VÉLEZ.

4.2.2. Análisis integral de legalidad (artículo 137 del CPACA)

Definida la procedencia del CIL le corresponde al tribunal examinar de manera *integral* sus aspectos *formales* y *materiales*², para determinar si el acto administrativo bajo estudio incurre en cualquiera de las causales de anulación previstas en el artículo 137 del CPACA, confrontándolo primeramente con los decretos legislativos que le sirven de fuente (normas superiores en los que debe fundarse) y de manera general con la normativa que regula la materia de la que se ocupa. Igualmente si la medida que contiene es proporcional y conexa con la situación que pretende conjurar.

4.2.2.1. Competencia y aspectos formales

- √ El Decreto 079 del 24 de marzo de 2020 fue expedido por la autoridad competente, alcaldesa municipal, conforme a las atribuciones del numeral 3º del artículo 315 y artículo 367 de la CP; el literal d numerales 5 y 13 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 5 de la Ley 142 de 1994, que lo facultan para dirigir la acción administrativa del municipio y lo responsabilizan de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.
- √ Desde el punto de vista formal es una declaración unilateral de la voluntad de la administración que impacta en la prestación del servicio público de acueducto a cargo del municipio.
- √ El Decreto 079 del 24 de marzo de 2020 está debidamente motivado por el propósito de proteger el derecho a la salud, invoca como causa la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Señor Presidente de la República.
- √ Finalmente se advierte que el decreto examinado tiene todos los elementos que permiten su identificación, como el número, fecha, consideraciones, articulado y la firma de quien lo suscribe.

Efectuado el anterior examen, la segunda conclusión del Tribunal Administrativo de Córdoba es que no se avizora ningún vicio formal que constituya causal de nulidad y en consecuencia lo encuentra en estos aspectos ajustado al ordenamiento jurídico.

² Siguiendo el esquema de análisis de la reciente sentencia del 11 de mayo de 2020 del Consejo de Estado, Rad: Rad: 11001- 0315- 000 -2020 00944-00, MP: SANDRA LISSETH IBARRA VÉLEZ. Los aspectos formales se refieren al tema de la competencia y a los elementos de existencia, sustanciales y de validez. Los aspectos materiales tienen que ver con la conexidad y proporcionalidad frente al Estado de excepción declarado por el Presidente de la República.

4.2.2.2. Proporcionalidad y conexidad con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en todo el territorio nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020:

Para conjurar los efectos de la pandemia de la enfermedad por coronavirus - COVID-19 – el gobierno de Colombia ha utilizado dos instrumentos jurídicos excepcionales:

- La declaratoria de la Emergencia Sanitaria prevista en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y cuyo propósito es habilitar las acciones técnicas y sanitarias que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia, con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud.
- La declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que en conexidad con la emergencia sanitaria busca habilitar la adopción de medidas extraordinarias *“que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.”*

Analizado el contenido y alcance de las medidas adoptadas por la alcaldesa del municipio de Puerto Escondido, Dra. HEIDY JOHANNA TORRES BECERRA, mediante Decreto 079 del 24 de marzo de 2020, es evidente que son proporcionales y conexas al cumplimiento de los fines señalados en el Decreto Legislativo 441 del 20 de marzo de 2020, expedido en virtud de la declaratoria del estado de excepción declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020; más aún, el decreto municipal es prácticamente una transcripción de lo dispuesto en el decreto nacional. En efecto, el decreto examinando busca garantizar el acceso de todos los usuarios del municipio de Puerto Escondido al servicio de acueducto, disponiendo entre otras las siguientes medidas principales:

- Reconexión del servicio a quienes lo tengan suspendido o cortado.
- Prestación del servicio a través de esquemas diferenciales.
- Financiación de medios alternos de aprovisionamiento como carro tanques, agua potable tratada envasada, tanques de polietileno sobre vehículos de transporte, tanques colapsibles, entre otros
- Prohibición de aumentos tarifarios.

La tercera conclusión del Tribunal Administrativo de Córdoba es que existe conexidad y proporcionalidad de la medida contenida en el decreto bajo estudio, con el estado de emergencia que se pretende conjurar.

3. Decisión en única instancia

Conforme a lo anteriormente expuesto, el decreto examinado deberá declararse ajustado al ordenamiento jurídico.

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

FALLA:

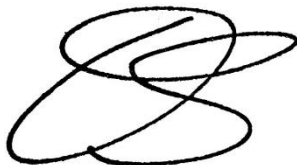
PRIMERO: Declarar ajustado a derecho el Decreto No. 079 (24 de marzo de 2020), expedido por la Alcaldesa del Municipio de Puerto Escondido – Córdoba, “POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO PARA HACER FRENTE AL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADO POR EL DECRETO 417 DE 2020”, conforme a las consideraciones de la parte motiva.

SEGUNDO: Realizar las notificaciones de rigor a la representante legal del Municipio de Puerto Escondido y al señor Agente del Ministerio Público, y comunicarla y publicarla en el link “control automático de legalidad” habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

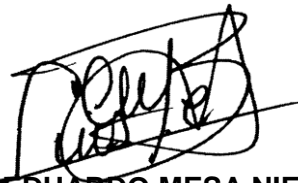
TERCERO: Ejecutoriada esta decisión se archivará el expediente, previas las anotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior sentencia fue estudiada y aprobada en sesión virtual de la fecha.



PEDRO OLIVELLA SOLANO



LUIS EDUARDO MESA NIEVES



NADIA PATRICIA BÉNITEZ VEGA
Magistrada

DIVA MARÍA CABRALES SOLANO
(Ausente con permiso)