



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
PALACIO DE JUSTICIA – CARRERA 14 N° 13-60  
BARRIO COROCORA-  
YOPAL**

Yopal Casanare, veintinueve (29) de octubre de dos mil veinte (2020)

Referencias:	Radicación núm. 85001-2333-000-2020-00495-00
Medio de Control:	CONTROL DE LEGALIDAD AUTOMÁTICO
Actos controlados:	DECRETO 025 DEL 14 DE MAYO DE 2020 EXPEDIDO POR EL MUNICIPIO DE TRINIDAD EN EL CUAL SE OTORGÓ UN SUBSIDIO POR EL TOTAL DEL COSTO DE FACTURACIÓN DEL MES DE ABRIL DE 2020 EN LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO PARA LOS USUARIOS ESTRATOS 1 Y 2.

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

### **I.- OBJETO**

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del proceso indicado en la referencia.

### **II.- EL ACTO CONTROLADO**

A continuación, se sintetiza el contenido del Decreto 025 de 14 de mayo de 2020, expedido por el alcalde del municipal de Trinidad – Casanare, en los siguientes términos:

#### **A.- Consideraciones jurídicas:**

1. Tuvo en cuenta los artículos 1, 2, 49 56, 209 y 366 de la Constitución Política.
2. Señaló que la Ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud.
3. Que de acuerdo con el artículo 10 de la norma en cita, es deber de las personas propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad y de actuar de manera solidaria ante situaciones que pongan en peligro la vida y salud de las personas.
4. Por su parte, que la Ley 9 de 1979 dictaminó medidas sanitarias y que al tenor del Título VII resalta que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento.
5. Que el Ministerio de Salud profirió la Resolución núm.382 del 12 de marzo de 2020, declarando la emergencia sanitaria y dictando disposiciones que son de obligatorio cumplimiento.
6. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expidió el Decreto 580 del 15 de abril de 2020 y que el artículo segundo establece medidas en materia de los servicios públicos de Acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.
7. Señaló que el artículo 2 ibídem, establece “[...] *Pago de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo por entidades territoriales. Hasta el 31 de diciembre de 2020, las entidades territoriales podrán asumir total o parcialmente*

*el costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenten para el efecto y la necesidad de priorizar las asignaciones para las personas de menores ingresos. En aquellos casos en que las entidades territoriales decidan asumir total o parcialmente el costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, dichas entidades deberán girar a las personas prestadoras la parte correspondiente de la tarifa que haya sido asumida por el ente territorial respectivo, por cada uno de los suscriptores y/o usuarios beneficiarios de la medida, y suscribirán los actos y/o contratos que se requieran a tal efecto. Las administraciones municipales podrán verificar la base de usuarios para no realizar pagos sobre predios inexistentes, predios duplicados, predios urbanizados no construidos y consumos suntuarios que no hayan sido objeto de crítica por parte de los prestadores”.*

8. Indicó que la Ley 1523 de 2012 dispone que entre los principios generales que orientan la gestión del riesgo se encuentran el principio de protección en virtud del cual los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran dolo a los valores enunciados.
9. Que el Decreto 580 de 2020 faculta a las entidades territoriales asumir totalmente los costos de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenten para el efecto y la necesidad de priorizar las asignaciones para las personas de menores ingresos.

#### **B. Consideraciones fácticas.**

- La Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020 declaró la pandemia mundial debido al brote en varios países del Coronavirus COVID-19, para lo cual emitió una serie de controles para la prevención de contagio y propagación del virus.
- Según el Ministerio de Salud y Protección Social no existe medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, pero que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tienen impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión, dentro de las cuales se encuentran la higiene respiratoria y el distanciamiento social.

#### **C.- Valorativas.**

Que el alcalde municipal realizó un análisis y tomó la decisión de ayudar a la comunidad del municipio de Trinidad que cumplan ciertos criterios con el pago de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo del municipio, incluidos en el catastro de usuarios de la empresa Agua Vital Trinidad S.A. E.S.P.

Por lo que resulta pertinente incrementar y asegurar el acceso a los subsidios y la financiación de los servicios de agua potable y saneamiento básico a toda la población y en especial a los de menores ingresos.

Que de acuerdo con diversos instrumentos jurídicos expedidos por el gobierno nacional y las normas de carácter local expedidos al amparo de la emergencia económica, social y ecológica y las medidas restrictivas de aislamiento obligatorio, los suscriptores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo del municipio de Trinidad se han visto afectados económicamente por la carencia de recursos económicos suficientes para atender su sustento diario.

Señaló que era necesario garantizar el acceso a los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y aseo a todos los habitantes del municipio de Trinidad, por lo cual el municipio asumirá el costo de estos, durante el mes de abril de 2020 por cada

suscriptor y/o beneficiario incluidos en el catastro de usuarios de la empresa Agua Vital Trinidad S.A. E.S.P., siempre y cuando se llenen las condiciones establecidas para el acceso a dicho subsidio, por lo que el municipio, teniendo disponibilidad presupuestal en el presupuesto 2020, asume el costo total de dichos servicios durante el mes de abril de 2020, clasificados en los estratos 1 y 2 respectivamente.

Que la administración municipal fijo las siguientes condiciones: i) Estrato 1: El 100% del consumo, únicamente a usuarios residenciales y se excluyen los usuarios comerciales, ii) Estrato 2: El 100% del consumo únicamente a usuarios residenciales y se excluyen los usuarios comerciales.

**D. Y con base en esa fundamentación decretó las siguientes medidas:**

**“ARTÍCULO PRIMERO:** Conceder a la totalidad de los usuarios residenciales de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo del municipio de Trinidad, Casanare, incluidos en el catastro de usuarios de la empresa **“AGUA VITAL TRINIDAD S.A. E.S.P.”** un subsidio por la totalidad del costo de la facturación correspondiente al mes de abril de 2020, por la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, conforme a las siguientes condiciones:

No.	CLASIFICACIÓN	CANTIDAD
1	Estrato 1	1.709 usuarios
2	Estrato 2	467 usuarios

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Ordénese hacer los trámites administrativos para realizar el pago de los correspondientes subsidios del que habla el presente decreto, previa presentación de informe y cuanta de cobro de parte de la empresa **“AGUA VITAL TRINIDAD S.A. E.S.P.”**.

**ARTÍCULO TERCERO.** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y expedición.

[...]

(Sic para todo el texto)

**III.- ACTUACIÓN PROCESAL**

Se registró en los procesos lo siguiente:

ACTUA	FECHA
Radicación y reparto	25/08/2020
Reparto e Ingreso al Despacho	26/08/2020
Admisión	28/08/2020
Aviso a la comunidad en general	31/08/2020
Notificación del auto admisorio	31/08/2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	15/09/2020
Ingresó al Despacho para fallo	30/09/2020

**IV.- INTERVENCIONES CIUDADANAS**

En el auto admisorio del proceso acumulado se dispuso que las personas naturales y jurídicas interesadas podrían intervenir como coadyuvantes o impugnantes del acto objeto de control de legalidad. En el término fijado para el efecto no se efectuó pronunciamiento alguno como se indica en el informe secretarial del 30 de septiembre de 2020.

**V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El agente del Ministerio Público destacado ante esta Corporación no emitió concepto dentro del proceso de la referencia.

**VI.- PRUEBAS**

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporó copia del Decreto 025 de 14 de mayo de 2020 y su constancia de publicación.

## VII.- CONSIDERACIONES

### 1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES y PRESUPUESTOS PROCESALES

Acorde con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151 numeral 14 del CPACA, el control de legalidad procede a solicitud de parte e incluso de oficio y debe adelantarse siguiendo los lineamientos del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011; el ente territorial que expidió el acto está legitimado para intervenir como demandado y cualquier persona natural o jurídica puede hacerlo como coadyuvante o impugnante del acto controlado; y el Ministerio Público debe emitir concepto. Además, este Tribunal es competente para conocer del presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo establecido en los artículos 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011

De otra parte, revisada la actuación surtida hasta el momento, en cumplimiento del control de legalidad establecido en el artículo 132 del C.G.P, no se observan irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad total o parcial de lo actuado. Por el contrario, se encuentra cumplido el procedimiento previsto en el artículo 185 del C.P.A.C.A. y demás normas concordantes, es decir, se agotó el debido proceso establecido en el artículo 29 de nuestra Constitución Política.

### 2.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL SOBRE EL CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD DE ACTOS DE CARÁCTER GENERAL EMITIDOS POR ENTIDADES TERRITORIALES COMO DESARROLLO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DURANTE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN.

2.1.- La Constitución de 1991 en sus artículos 212 y s.s. regula los estados de excepción.

2.2.- La Corte Constitucional, en sentencia C- 145 del 20-05-20, se pronunció sobre la exequibilidad del Decreto Legislativo 417 de 2020. De ella hemos extractado lo que se indica a continuación, por considerar aplicables algunos de sus lineamientos al control que realizamos los tribunales administrativos con base en lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151 numeral 14 del CPACA:

2.2.1.- Los motivos que justificaron el conocimiento del mismo en cualquiera de las tres modalidades de estados de excepción (arts. 212, 213, y 215 de la C.P.) fueron recogidos en la sentencia C-802 de 2002, y tratándose de la emergencia pueden traerse a colación recientemente las sentencias C-386 de 2017<sup>[58]</sup>, C-670 de 2015<sup>[59]</sup>, C-216 de 2011<sup>[60]</sup>, C-156 de 2011<sup>[61]</sup>, C-252 de 2010<sup>[62]</sup> y C-135 de 2009<sup>[63]</sup>.

2.2.2.- Si bien la vigencia del decreto declaratorio (30 días) se ha vencido, no impide que la Corte pueda ejercer su competencia dado que las medidas legislativas adoptadas, además de obedecer al decreto matriz, están vigentes por su carácter permanente o siendo transitorias continúan produciendo efectos jurídicos. (negrillas fuera del texto original)

2.2.3.-En cuanto al alcance del control sobre la declaración del estado de emergencia, la Corte resaltó que los estados de excepción “*son situaciones previstas y consentidas por la Constitución. En lugar de esperar la ruptura completa del orden constitucional, la Constitución prevé una situación de anormalidad constitucional, en la que se invierte el principio democrático, facultando al órgano ejecutivo para dictar normas con fuerza de ley*”<sup>[65]</sup>. Como se trata de una situación extraordinaria donde la ley no es aprobada por el legislador, la Carta Política a su vez impone una serie de limitaciones<sup>[66]</sup>, de los cuales se deriva la interpretación restrictiva de las facultades del Gobierno nacional como única opción compatible con la

democracia constitucional <sup>[67]</sup>.

2.2.4.- El control de constitucionalidad, según lo indicado por la jurisprudencia, se vale de la propia Constitución Política, de los tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad <sup>[68]</sup> (art. 93 constitucional) y de la Ley 137 de 1994 <sup>[69]</sup> (estatutaria de los estados de excepción-LEEE-). De la alteración excepcional de las competencias legislativas surge por consecuencia imperativa que el control constitucional de la declaración del estado de excepción y sus decretos de desarrollo tengan carácter i) jurisdiccional <sup>[70]</sup>, ii) automático <sup>[71]</sup>, iii) integral <sup>[72]</sup>, iv) participativo <sup>[73]</sup>, v) definitivo <sup>[74]</sup> y vi) estricto <sup>[75]</sup>, sin perjuicio del control político del Congreso de la República <sup>[76]</sup>.

Los poderes excepcionales han de encaminarse a conjurar la crisis extraordinaria que motiva la declaración del estado de emergencia <sup>[77]</sup>, lo cual excluye toda actuación arbitraria y desproporcionada; en efecto, la labor del gobierno *“no se concibió ilimitadamente discrecional sino reglada, y en todo caso, ceñida a la finalidad del restablecimiento expedito de la normalidad”* <sup>[78]</sup>.

2.2.5.- Con base en el artículo 215 de la Constitución y de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE), la Corte ha determinado que la declaración del estado de emergencia debe cumplir unos requisitos formales y materiales.

2.2.6.- En lo que se refiere a los presupuestos materiales señaló:

2.2.6.1.- El examen de constitucionalidad sobre el decreto declaratorio del estado de emergencia está precedido también del cumplimiento de unos *presupuestos materiales* <sup>[102]</sup>. Las alteraciones del orden que la Constitución encuentra deben ser conjuradas a través del estado de emergencia <sup>[103]</sup> son la económica, la social, la ecológica o la existencia de una grave calamidad pública. La Corte ha manifestado que en la declaratoria del estado de excepción se pueden aglutinar o combinar los distintos órdenes (económico, social y ecológico, o que constituya grave calamidad pública) cuando los hechos sobrevinientes y extraordinarios perturben o amenacen en forma grave e inminente de manera simultánea y resulten insuficientes las facultades ordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos <sup>[104]</sup>.

2.2.6.2.- Al realizar el control material de una declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública se debe verificar que: i) se inscriba dentro de su definición, es decir *“aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente (...) el orden económico, social o ecológico”* <sup>[105]</sup>.

2.2.6.3.- Así mismo, atendiendo dicho concepto el evento catastrófico ii) debe ser no solo grave <sup>[106]</sup> sino imprevisto <sup>[107]</sup>; iii) que no sea ocasionado por una guerra exterior o conmoción interior y, iv) que las facultades ordinarias resulten insuficientes para su atención <sup>[108]</sup>.

2.2.6.4.- En términos generales la Corte ha señalado <sup>[109]</sup> que los límites establecidos por la regulación constitucional <sup>[110]</sup> se manifiestan principalmente en los siguientes aspectos:

i) Se restringe la discrecionalidad del Presidente de la República para apreciar los presupuestos que dan lugar a la declaratoria del estado de emergencia, a saber: -los hechos sobrevinientes y extraordinarios, distintos a los previstos en los artículos 212 y 213; -que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública; y -que no puedan ser conjurados con las mecanismos ordinarios que le entrega el ordenamiento jurídico<sup>[111]</sup>.

ii) Las facultades extraordinarias del Gobierno se limitan a aquellas estrictamente necesarias a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Si bien el ejecutivo goza de cierto margen de maniobra para determinar las atribuciones de las cuales hará uso, esta resulta restrictiva pues se busca impedir el empleo excesivo de las facultades extraordinarias -principio de proporcionalidad de las medidas proferidas durante el estado de excepción- y proscribir el uso de las atribuciones que no sean indispensables para conjurar la crisis -principio de necesidad-, entre otras<sup>[112]</sup>.

iii) Los decretos legislativos solo podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaración del estado de emergencia. De este modo se pretende circunscribir el ejercicio de la potestad excepcional de expedir normas con fuerza de ley a la problemática relacionada con la declaratoria<sup>[113]</sup>.

iv.- Específicamente, los **presupuestos materiales** que la Corte ha exigido para declarar el estado de emergencia<sup>[117]</sup> deben responder a hechos sobrevinientes y extraordinarios distintos de los previstos en los artículos 212 y 213, que perturben o amenacen el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública<sup>[118]</sup> y se desagregan en tres componentes:

- **Juicio de realidad de los hechos invocados.** Está dado en determinar que los hechos que se aducen dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia efectivamente hayan existido, esto es, que se generaron en el mundo de los fenómenos reales cuya acreditación puede resultar compleja<sup>[119]</sup>. Se trata de un examen eminentemente objetivo<sup>[120]</sup> consistente en una verificación positiva de los hechos<sup>[121]</sup> y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden<sup>[122]</sup>.
- **Juicio de identidad de los hechos invocados**<sup>[123]</sup>. Está dado en constatar que los hechos como sustento de la declaratoria del estado de emergencia efectivamente correspondan a aquellos pertenecientes a esta modalidad de estados de excepción<sup>[124]</sup>. Se verifica por vía negativa, es decir, que los hechos no correspondan a aquellos que darían lugar a la declaración del estado de guerra exterior<sup>[125]</sup> o de conmoción interior<sup>[126]</sup>. Además, en eventos en que resulte complejo determinar la naturaleza de los hechos que generan la declaratoria del estado de excepción, como es el caso de los estados de conmoción interior y de emergencia dada la estrecha relación que tiene el orden público y el orden económico y social, se debe partir de reconocer al Presidente de la República **un margen suficiente de apreciación** para realizar la evaluación de la figura que mejor se ajuste a la situación presentada, atendiendo que es él, el responsable directo del mantenimiento y restablecimiento del orden

público<sup>[127]</sup>.

- **Juicio de sobrevinencia de los hechos invocados**<sup>[128]</sup>. Los hechos deben tener un carácter sobreviniente como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte<sup>[129]</sup>, lo cual se contrapone a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad<sup>[130]</sup>. Además, solo pueden ser utilizadas cuando “circunstancias extraordinarias” hagan imposible el mantenimiento de la normalidad institucional a través de los poderes ordinarios del Estado<sup>[131]</sup>. Por tal razón, este juicio tiene también un elemento objetivo al suponer verificar si estos sí resultan imprevistos y anormales<sup>[132]</sup>.

2.2.6.5.- Respecto al carácter extraordinario de los hechos, en la sentencia C-135 de 2009 se indicó que los artículos 215 de la Constitución y 2º de la Ley 137 de 1994 EEE solo exigen que “las circunstancias invocadas sucedan de manera improvisada (...) y se aparten de lo ordinario, esto es, de lo común o natural”. De esta manera, también “la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y extraordinario, por ocurrir de manera inopinada y anormal”. También ha sostenido esta Corporación que las circunstancias que producen emergencias pueden ser de tres tipos: “(i) situaciones extrañas al Estado; (ii) acciones del Estado; (iii) omisiones del Estado”<sup>[133]</sup>, siendo más estricto el análisis del presupuesto material cuando es resultado de la acción u omisión del Estado.

2.2.6.6.- También indicó la Corte que en el control de Constitucionalidad debe considerarse el **Presupuesto valorativo**. La Constitución dispone que la emergencia podrá declararse frente a hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar “*en forma grave e inminente*” el orden económico, social y ecológico, o que constituya “*grave*” calamidad pública<sup>[134]</sup>. Aunque se trate de un presupuesto valorativo no impide que se aplique un juicio objetivo que permita determinar si fue arbitraria o producto de un error manifiesto de apreciación, procediendo, entonces, su ponderación a partir de las implicaciones objetivas del presupuesto fáctico que ocasiona la declaración y demanda la protección del orden<sup>[137]</sup>.

Por tal razón, el presupuesto valorativo no refiere al supuesto de hecho que motiva la declaración del estado de emergencia, sino que comprende un juicio de valor sobre el presupuesto fáctico relacionado con la intensidad de la perturbación o amenaza<sup>[138]</sup>, esto es, sobre sus impactos y consecuencias en la sociedad en términos económicos, sociales y ecológicos o de grave calamidad pública<sup>[139]</sup>.

Ese órgano<sup>[140]</sup> ha señalado que son los derechos constitucionales el parámetro para medir la gravedad de determinada o potencial perturbación del orden, por lo que dependiendo del grado de afectación de los derechos subjetivos<sup>[141]</sup> se presenta mayor o menor perturbación actual o potencial<sup>[142]</sup>. Así mismo, ha manifestado que al tratarse de un juicio valorativo presupone: i) un concepto establecido de orden público económico, social y ecológico o de grave calamidad pública y ii) unas valoraciones históricas sobre el criterio de normalidad y anormalidad propio de la vida social en un tiempo y lugar determinado<sup>[143]</sup>.

Destacó igualmente que, al existir un importante elemento subjetivo de valoración por el Presidente de la República, el juicio de la Corte debe ser respetuoso de un margen significativo de apreciación de la gravedad e inminencia en la afectación del orden<sup>[144]</sup>. Así las cosas, la tarea del Tribunal

puede limitarse a la constatación de la existencia de una evidente arbitrariedad o de un error manifiesto *-límite y freno al abuso de la discrecionalidad*<sup>[145]</sup> al calificar los hechos detonantes de la emergencia<sup>[146]</sup>. En conclusión, la constatación con la realidad objetiva permite a la Corte estudiar si el Gobierno incurrió en una arbitrariedad o error manifiesto, sin llegar a suplantarlos en la valoración correspondiente.

**2.2.6.7.-** Otro de los criterios a tener en cuenta en el control de constitucionalidad es **el presupuesto de suficiencia**, que atañe a la evaluación de la existencia de medios ordinarios para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Ello se deriva de los artículos 215 de la Constitución y de los artículos 2<sup>[147]</sup> y 9<sup>[148]</sup> de la Ley 137 de 1994. La valoración de los mecanismos ordinarios al alcance del Estado corresponde al Presidente de la República, como ocurre con los demás presupuestos materiales, pero ello no es absoluta al sujetarse a la Constitución, a los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad y a la Ley 137 de 1994 -LEEE--<sup>[149]</sup>. Ello es expresión del *principio de subsidiariedad*, conforme al cual, para acudir al estado de emergencia, el ejecutivo se debe encontrar ante la imposibilidad o insuperable insuficiencia de los mecanismos e instituciones que le confiere la normatividad para tiempos de normalidad<sup>[150]</sup>. En esta senda, la Corte ha señalado que a través del tiempo el Estado acumula experiencias para forjar un conjunto de mecanismos que si bien no satisfacen todas las contingencias que pudieran presentarse, sí propenden por garantizar una mayor capacidad de respuesta institucional en situaciones de normalidad, para de esta manera impedir que el país quede a merced de los sucesos y sin posibilidad de canalizar sus efectos<sup>[151]</sup>. Con ello se busca que la legislación de emergencia sea cada vez más excepcional<sup>[152]</sup>.

Por último, el cumplimiento de este presupuesto tiene en voces de este Tribunal tres estadios como son: *i)* el verificar la existencia de medidas ordinarias; *ii)* el establecer si dichas medidas fueron utilizadas por el Estado y *iii)* el poder determinar la insuficiencia de estas medidas para superar la crisis<sup>[153]</sup>.

2.2.7.- Igualmente, el Máximo Juez Constitucional indicó que en la declaración de los estados de excepción existen unas prohibiciones generales que deben observarse<sup>[154]</sup>, como son: i) la prohibición de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>[155]</sup>, por lo que las restricciones que procedan sobre algunos de ellos, deben cumplir los requerimientos esenciales previstos en la Carta Política, los tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad y la Ley 137 de 1994 -LEEE-<sup>[156]</sup>; ii) el principio de intangibilidad de ciertos derechos<sup>[157]</sup>; iii) la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores<sup>[158]</sup>; iv) la no interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado y la no supresión ni modificación de los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento<sup>[159]</sup>; v) los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación<sup>[160]</sup>; entre otros<sup>[161]</sup>.

2.3.- El Congreso, a través de la Ley Estatutaria 137 de 1994 reguló los estados de excepción, impuso límites y controles jurídicos y políticos a los mismos, y estableció responsabilidades derivadas de infracción de la Constitución y de la ley por acción u omisión y por abuso y exlimitación de funciones durante ellos.

2.4.- La Corte, en sentencia C-179 de 1994, ejerció el control automático de constitucionalidad sobre el proyecto de ley que le fue enviado por el congreso para esos efectos y que después de ese trámite se convirtió en Ley 137 de 1994, declarando la inexequibilidad de algunas de sus normas y la constitucionalidad de las



demás.

2.5.- El mismo Órgano reconoció en sentencia C-145 de 2020, que en el fallo C-802 de 2002, se refirió a todos los estados de excepción, y reiteró en aquella muchos de los criterios expuestos en la última, y por lo mismo conservan plena validez.

De la sentencia C-802 de 2002 traemos a colación el concepto de orden público a cargo no solo del gobierno nacional sino de gobernadores y alcaldes en esta etapa de pandemia:

*A pesar de la multiplicidad de enfoques de que puede ser susceptible el concepto de orden público, lo cierto es que él remite a unas condiciones necesarias para el desenvolvimiento armónico y pacífico de las relaciones sociales y, en consecuencia, para la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes correlativos. El orden público es un supuesto de la pacífica convivencia, es el escenario de desenvolvimiento normal de las relaciones entre el poder y la libertad. De allí que el concepto de orden público se ligue siempre a las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad requeridas para el despliegue de la vida en comunidad y para la afirmación de sus miembros como seres libres y responsables.*

*Como espacio de reconocimiento de derechos y deberes, el orden público implica una referencia al sistema político y jurídico establecido, pues este es el resultado de la decisión de un pueblo de darse una organización determinada y constituye el desarrollo específico de aquella forma de organización por la que ha optado. De acuerdo con ello, el orden público, como conjunto de condiciones requeridas para la pacífica convivencia, implica el reconocimiento del sistema jurídico como ámbito legítimo de regulación de la vida en comunidad. De allí que el orden público constituya el espacio de reconocimiento y afirmación de las libertades bajo la cobertura racionalizadora del derecho establecido.*

## VIII.- ESTUDIO DEL CASO

Tal como se expresó, el objeto del presente fallo es establecer si las decisiones adoptadas en el acto objeto de control, se ajustan o no a los parámetros establecidos en el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, a través del cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica por el gobierno nacional, y si además tales medidas encajan dentro de los parámetros fijados por el gobierno nacional en los decretos legislativos y ordinarios expedidos para conjurar dicha emergencia.

Debe resaltarse que se incluyen también los decretos ordinarios que hayan desarrollado la emergencia, como parámetros de control de legalidad de los actos de los gobernadores y alcaldes, por las siguientes razones:

- a) La emergencia económica, social y ecológica se declara por el gobierno nacional en pleno (lo deben firmar el presidente y todos los ministros), a través de un decreto legislativo.
- b) Dicho decreto legislativo se desarrolla normalmente por decretos legislativos. Pero esta no es la única manera de hacerlo, ya que durante la emergencia también está en plena vigencia la facultad reglamentaria del gobierno prevista en el artículo 189 de la Constitución.
- c) Esa interpretación también se deriva del artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, pues según él, lo importante o decisivo es que sean medidas de carácter general, emitidas en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Sentadas las anteriores premisas constitucionales, legales y jurisprudencias, la Sala, en primer lugar, se ocupará de la competencia para realizar el control automático de los actos emitidos por las autoridades territoriales para conjurar la emergencia. Y luego, teniendo en cuenta los parámetros indicados en precedencia, realizará el control formal y material del decreto en cita.

## **1.- Competencia**

De conformidad con el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

La misma situación está prevista en el artículo 136 del CPACA. Además, el artículo 151 numeral 14 Ibídem fija la competencia territorial en este Tribunal en única instancia, teniendo en cuenta que quien emitió el acto objeto de control es el municipio de Trinidad – Casanare, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial. En consecuencia, la Corporación tiene la competencia para realizar el control de legalidad automático del decreto referido.

En consecuencia, la Corporación tiene la competencia para realizar el control de legalidad automático de los decretos referidos.

## **2.- Control formal**

2.1.- El Gobierno Nacional, a través del Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo del año 2020, con base en las consideraciones fácticas, jurídicas y valorativas allí expuestas declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, contados a partir del 6/05/2020.

2.2.- Los decretos emitidos por el gobierno nacional se han expedido para morigerar y/o contrarrestar los efectos del COVID -19, y a su vez, los actos que ocupan la atención de la Sala en esta oportunidad, son un desarrollo del Decreto 580 de 2020.

Así las cosas, se encuentra que el decreto referido cumple con las formalidades necesarias para ser objeto de control de legalidad. En efecto, de lo expuesto resulta que:

- Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por el alcalde del municipio de Trinidad – Casanare.
- Se dictó en desarrollo de uno de los decretos emitidos con ocasión de la declaratoria de emergencia, específicamente, el Decreto 580 de 2020, por cuanto adoptó lo dispuesto en dicho decreto, concretamente, en lo que tiene que ver con el pago de subsidios para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- Cuando se examinan las medidas adoptadas por el alcalde de Trinidad a través del Decreto 025 de 14 de mayo de 2020 se establece que son generales, impersonales, objetivas, abstractas y que no se agotan con el primer uso; es decir, se trata de un acto de carácter general, que es uno de los requisitos señalados por las Leyes 137 de 1994 (artículo 20) y 1437 de 2011 (artículos 136 y 151 numeral 14).

## **3.- Control material**

Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:

3.1.- El control de legalidad de las medidas adoptadas debe hacerse no solamente con relación al decreto legislativo que declaró la emergencia económica, social y ecológica y los decretos que la han desarrollado, sino igualmente, teniendo en cuenta la Constitución y la Ley Estatutaria 137 de 1994.

3.2.- La Carta, la ley mencionada y la sentencia C-145 de 2020 establecen los derechos, principios y garantías fundamentales que deben respetarse durante los estados de excepción.

3.3.- Acerca del control material específico del decreto en comento, debe indicarse que:

3.3.1.- Está probado que desde finales del año pasado se identificó el brote epidemiológico de coronavirus -COVID 19 en China, el cual paulatinamente se ha extendido a otros sitios geográficos del mundo, incluida Colombia.

Tal situación es de suma gravedad y constituye un hecho extraordinario que no puede atenderse a través de las medidas ordinarias previstas en la Constitución y en la ley.

En efecto, por esas circunstancias, el Comité de expertos de la Organización mundial de la Salud "OMS", el 30 de enero de 2020 emitió primero la declaratoria de emergencia de Salud Pública de interés internacional, y luego, el 11 de marzo siguiente declaró pandemia con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda, pues es un hecho notorio que sus efectos se extienden a la vida misma, a la salud, y en general, a la vida en comunidad en todos los órdenes: económicos, sociales, deportivos, culturales, trabajo, etc...

A nivel nacional, persisten los problemas de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio y por tal motivo, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020 y con base en él se han emitido otros decretos legislativos y ordinarios para mitigar y tratar de conjurar la situación, entre otros, el Decreto 593 de 2020.

Así lo reconoció también la Corte Constitucional en sentencia C-145 de 2020.

Por ende, está justificada la existencia del motivo para que la alcaldesa de Paz de Ariporo adoptara medidas extraordinarias para mitigar y contrarrestar los efectos del COVID 19 en su municipio.

3.3.2.- Respecto al contenido en sí de las medidas adoptadas, su necesidad, motivación, proporcionalidad y legalidad, debe indicarse lo siguiente:

3.3.2.1- Aunque el Tribunal Administrativo de Casanare no está realizando el control de constitucionalidad de un decreto legislativo emitido durante la emergencia, puesto que ello corresponde privativamente a la Corte Constitucional, no hay duda de que los criterios señalados por ella en las sentencias de constitucionalidad indicadas en precedencia, son los mismos parámetros para realizar el control de legalidad dispuesto por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 numeral 14 del CPACA.

Por lo mismo tales criterios, en lo que sea pertinente, se aplican al presente caso.

3.3.2.2.- El acto controlado dispone en su artículo tercero que rige a partir de su publicación y expedición.

Sobre ello debe reiterarse lo indicado en múltiples providencias sobre control de legalidad por este Tribunal, es decir, que de conformidad con el artículo 29 de la Constitución y el artículo 65 del CPACA, todo acto administrativo debe garantizar el principio de publicidad para que los ciudadanos lo conozcan, lo cual se logra a partir de la publicación cuando se trata de actos generales, y no a partir de su expedición.

Por lo tanto, se declarará la legalidad condicionada del decreto analizado, bajo el entendido que su vigencia respecto de terceros se da a partir de su publicación.

3.3.2.3.- Las medidas, según se desprende de la transcripción hecha en precedencia, consisten en conceder un subsidio por la totalidad del costo de la facturación correspondiente al mes de abril de 2020 por la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, para los usuarios de los estratos 1 y 2, como un mecanismo para disminuir la afectación económica que el aislamiento ha generado en la población del municipio de Trinidad.

Ellas se ajustan a los lineamientos dados por el gobierno nacional, especialmente en el Decreto Legislativos 580 del 15 de abril de 2020, que dispuso el alivio para el pago de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

3.3.2.4.- Resta observar que las medidas adoptadas por el alcalde de Trinidad en el decreto objeto de control de legalidad, no transgreden las prohibiciones constitucionales, ni derechos fundamentales, ni los demás protegidos por la constitución, la ley y el ius cogens, según lo expresado anteriormente. Por el contrario, para la Corporación ellas son simplemente algunas de las medidas adecuadas que deben adoptar los mandatarios locales para la protección de las personas residentes en su jurisdicción, las de sus familias y de la comunidad en general en esta pandemia que está afectando a todos de una manera muy grave.

Así las cosas, por las razones anotadas, se declarará ajustado a la ley el **Decreto 025 del 14 de mayo de 2020**, expedido por el alcalde del Municipio de Trinidad - Casanare.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** DECLARAR a legalidad condicionada del artículo tercero del Decreto 025 del 14 de mayo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Trinidad – Casanare, por las razones indicadas en la motivación, bajo el entendido que dicho decreto rige a partir de su publicación.

**SEGUNDO:** DECLARAR en lo demás ajustado a la ley el Decreto 025 del 14 de mayo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Trinidad - Casanare, por las razones indicadas en las consideraciones.

**TERCERO:** ORDENAR notificar el presente fallo por el medio más expedito, dejando las constancias de rigor.

(Aprobado en Sala virtual del 29 de octubre de 2020, acta No. )

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**



**AURA PATRICIA LARA OJEDA**



D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

**Salva voto**