



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA PLENA**  
**MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**

Tunja, 3 de julio de 2020.

<b>Expediente N°</b>	15001-23-33-000-2020-00244-00
<b>Medio de Control</b>	Control inmediato de legalidad- Municipio de Muzo
<b>Acto objeto de estudio:</b>	Decreto 032 de 24 de marzo de 2020
<b>Asunto</b>	Sentencia de única instancia, declara legalidad de decreto bajo estudio.

Procede la Sala Plena de Tribunal Administrativo de Boyacá, a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del C.P.A.C.A., respecto del Decreto No. 032 de 24 de marzo de 2020 *“Por medio de la cual se adopta las medidas regulatorias transitorias establecidas por el Gobierno Nacional frente a la prestación de los servicios de la Unidad de Servicios Públicos domiciliarios del Municipio de Muzo-Boyacá”*, expedido por el Alcalde del Municipio de Muzo-Boyacá, previos los siguientes:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **Acto sometido a control**

1. El Alcalde del Municipio de Muzo mediante Oficio del 25 de marzo de 2020, remitió vía correo electrónico, copia del Decreto No. 032 de 24 de marzo de 2020 para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena de esta Corporación.
2. La parte resolutive del decreto es del siguiente tenor:

*“Decreto No. 032 de 24 de marzo de 2020 “Por medio de la cual se adopta las medidas regulatorias transitorias establecidas por el Gobierno Nacional*



*frente a la prestación de los servicios de la Unidad de Servicios Públicos domiciliarios del Municipio de Muzo-Boyacá” (...).*

DECRETA:

Artículo primero: Adoptar y aplicar las medidas regulatorias transitorias en el sector de agua potable y saneamiento básico previstas en la Resolución CRA 911 de 2020 y en el Decreto Nacional 441 de 20 de marzo de 2020, a cargo del Municipio de Muzo como prestador directo de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo a través la UNIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DEL MUNICIPIO DE MUZO.

Artículo segundo: Suspender las actualizaciones tarifarias de conformidad con lo previsto en el artículo 125 de la Ley 142 de 1994, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 de la Resolución CRA 911 de 2020 y al artículo 4 del Decreto 441 de 2020.

Artículo tercero: Reinstalar de forma inmediata, el servicio público domiciliario de acueducto a los suscriptores residenciales que a la fecha de la Resolución CRA 911 de 2020 y el Decreto 441 de 2020, se encontraban en condición de suspensión, durante el término de declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa de la Pandemia COVID-19, sin cobro de cargo alguno.

Parágrafo 1. Se exceptúa la reconexión de aquellos suscriptores que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio.

Parágrafo 2. El Municipio de Muzo a través de la UNIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DEL MUNICIPIO DE MUZO, garantizará un volumen de dieciséis (16) metros cúbicos mensuales que corresponden al consumo básico y de subsistencia a los usuarios residenciales suspendidos por conexiones fraudulentas.

Para garantizar el suministro de los dieciséis (16) metros cúbicos mensuales el suscriptor y/o usuario que los requiera deberá comunicarse a la línea de atención 317 4286014 y/o 317 4285642 y manifestará la necesidad del abastecimiento del líquido.

Parágrafo 3. El Municipio de Muzo a través de la UNIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DEL MUNICIPIO DE MUZO, suministrará



mediante alternativa de solución, el líquido para abastecer la necesidad de los suscriptores y/o usuarios que lo requieran.

Artículo cuarto: Reconectar el servicio público domiciliario de acueducto a los suscriptores residenciales que a la fecha de la Resolución CRA 911 de 2020 y el Decreto 441 de 2020, se encuentren cortados, durante el término de declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa de la Pandemia COVID-19, sin cobro de cargo alguno.

**Parágrafo:** El Municipio de Muzo a través de la UNIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DEL MUNICIPIO DE MUZO, proveerá el servicio mediante alternativa de solución a aquellos suscriptores que por condiciones técnicas no sea posible reconectar.

Artículo quinto: Suspender las acciones relacionadas con el corte o suspensión del servicio de acueducto a los suscriptores y/o usuarios del sector residencial, durante el tiempo de la declaratoria de la emergencia sanitaria establecida por el Ministerio de la Protección Social, mediante Resolución 385 de 2020 y/o hasta la norma que la modifique.

Parágrafo: Una vez terminada la medida, Municipio de Muzo a través de la UNIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DEL MUNICIPIO DE MUZO, reiniciará las acciones de suspensión o corte en un plazo de un periodo de facturación de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1 de la Resolución CRA 911 de 2020.

Artículo sexto: Dar a conocer la medida adoptada a los suscriptores y usuarios a través de los distintos medios de comunicación.

Artículo séptimo: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición”.

### **Actuación procesal surtida**

3. El despacho del Magistrado sustanciador, mediante auto del catorce (14) de abril de 2020, avocó el conocimiento del Decreto No. 032 de 24 de marzo de 2020, ordenando la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad de dicho acto; se ordenó correr traslado al Procurador delegado ante el Tribunal para que rindiera concepto; se ordenó



comunicar al Alcalde del Municipio de Muzo y se decretó la práctica de pruebas.

## **Intervenciones**

### **Municipio de Muzo**

4. El Alcalde del **Municipio de Muzo** presentó informe respecto a las razones y justificaciones que fueron tenidas en cuenta a efectos de expedir el Decreto No. 032 de 24 de marzo de 2020 a través del cual se adoptaron medidas en materia de prestación del servicio público de acueducto, argumentando al efecto lo siguiente:

Adujo que en el marco del desarrollo de la declaratoria de emergencia sanitaria, económica, social y ecológica, el Gobierno Nacional toma medidas para garantizar la prestación de los servicios públicos de acueducto y saneamiento básico, luego de lo cual la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico expide la Resolución CRA 911 de 2020, y seguidamente, el presidente de la República expide el Decreto 441 de 2020.

Señaló que el acto administrativo objeto de estudio fue expedido bajo las disposiciones de la Resolución CRA 911 de 2020 y Decreto 441 de 2020, aunado a que de acuerdo con la Ley 142 de 1994 es atribución de los municipios asegurar la prestación de los servicios públicos de sus habitantes.

Indicó que a partir de la expedición del Decreto 032 de 24 de marzo de 2020, fueron favorecidos en el municipio 21 usuarios domiciliarios de estrato 1 y 2, que se encontraban con el servicio suspendido desde tiempo atrás; de tal manera que son medidas que tienen como finalidad la protección de derechos humanos tales como la vida, la salud, la higiene ambiental, la alimentación y la dignidad humana.



## **Intervención ciudadana**

5. La ciudadana Jeimy Lorena Ariza Ruiz allegó escrito en el que solicitó declarar ajustado a derecho el Decreto 032 de 24 de marzo de 2020, por considerar que el alcalde del municipio se encuentra facultado por medio de la Constitución Política en su artículo 315 y en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que otorga competencias a los alcaldes para el manejo de orden público.

Indicó que con la expedición del Decreto 032 del 24 de marzo de 2020, éste se expidió en desarrollo de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional dentro del Decreto 417 de 2020 expedido por el Presidente de la República y cumpliendo con las instrucciones y órdenes dadas por éste, en punto a garantizar la continua y efectiva prestación de los servicios públicos, toda vez que el decreto objeto de estudio dispuso la suspensión de las actualizaciones tarifarias de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, aseo y alcantarillado, así como la reinstalación y reconexión del servicio público de acueducto, durante el término de declaratoria del estado de emergencia causado por la actual pandemia por el COVID-19, dando igualmente aplicación al Decreto 441 de 20 de marzo de 2020.

Señaló que el decreto objeto de estudio adopta unas disposiciones en concordancia con lo previsto en la Constitución, toda vez que el municipio está asegurando la prestación del servicio público de acueducto en beneficio de los habitantes orientados a la protección frente al COVID-19, la posibilidad de que puedan mejorar su calidad de vida frente a esta pandemia como se evidencia en el artículo 3 y 4 del decreto 032 de 2020.

Refirió que las medidas se adoptaron en concordancia con el derecho fundamental a la salud, buscando principalmente su protección y seguridad de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución Política y la Ley 1751 de 2015 en sus artículos 2 y 5 que se busca garantizar a



todas las personas el acceso a este servicio que se encuentra a cargo del Estado.

Adujo que la prestación del servicio del acueducto se convierte en fundamental sobre todo contra la lucha del COVID-19 en la salud, pues como medida principal y más efectiva hasta el momento es tener un adecuado lavado de manos y sin este servicio no se estaría garantizando y protegiendo la salud de los colombianos en este determinado territorio como bien se determina y se desarrolla por medio del Decreto 032 del 24 de marzo de 2020 que primeramente se les garantiza el eficiente servicio de acueducto, aseo y alcantarillado para poder cumplir con las prevenciones establecidas por el Gobierno Nacional en el marco de protección del COVID-19.

### **Concepto del Ministerio Público**

6. El Procurador 45 Judicial II delegado ante el Tribunal, dentro del término procesal respectivo, emitió concepto dentro del control inmediato de legalidad del Decreto No. 032 de 24 de marzo de 2020, solicitando decláralo ajustado a derecho, para lo cual expuso lo siguiente:

En primer lugar, indicó que el Gobierno Nacional expidió los Decretos No. 441 de 20 de marzo de 2020, 528 del 7 de abril de 2020 y 580 del 15 de abril de 2020, los cuales tienen por propósito señalar las medidas para atender y garantizar los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Señaló que a través del Decreto No. 032 de 24 de marzo de 2020, adoptó medidas regulatorias transitorias establecidas por el Gobierno Nacional frente a la prestación de los servicios por parte de la Unidad de Servicios Públicos Domiciliarios del Municipio de Muzo- Boyacá, acto administrativo en el que se estableció la suspensión de las actualizaciones tarifarias de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, y la reinstalación y



reconexión del servicio público de acueducto, durante el término de declaratoria del estado de emergencia causado por el COVID-19 a los habitantes del Municipio; ello en aplicación del Decreto 441 de 20 de marzo de 2020.

Indicó que el acto sujeto a control inmediato de legalidad está sustentado en el artículo 49 Superior que establece que la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, y en el artículo 365 que establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, así como que se encuentra motivado de manera amplia y razonable, pues en el mismo se señalan como antecedentes la pandemia que originó el COVID-19 con base en información científica suministrada por los organismos de salud, tanto internacionales como la Organización Mundial de la Salud como por el Ministerio de Salud y Protección Social a nivel nacional.

Refirió que la administración justificó la declaratoria con base en la Resolución CRA 911 de 2020 expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, mediante la cual se establecen las medidas regulatorias transitorias en el sector de agua potable y saneamiento básico, derivadas de la emergencia declarada por el Gobierno Nacional a causa del COVID-19.

Manifestó que el acto administrativo tiene la finalidad de controlar, mitigar y minimizar los efectos negativos de la pandemia, ateniendo el aumento exponencial de casos positivos en el país, pues lo que se busca con la orden de reconexión del servicio de agua potable en los casos en que haya sido suspendido, es justamente que todas las personas puedan contar con el servicio a los efectos de poder efectuar el lavado de manos con frecuencia, que es una de las medidas recomendadas por los organismos de salud.

Concluyó señalando que la finalidad del ato administrativo es cumplir con lo dispuesto en la Constitución y atender lo dispuesto en el Decreto Legislativo No. 441 de 20 de marzo de 2020, garantizando la reinstalación de manera inmediata del servicio público de





acueducto, sin costo alguno, durante el término de la emergencia, con la finalidad de garantizar el acceso a agua potable y así cumplir con las finalidades del Estado Social de Derecho y dar cumplimiento a las medidas adoptadas por el Ministerio de Salud para prevenir el contagio.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

7. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, artículo 136, artículo 151 numeral 14 y 185 del C.P.A.C.A., corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por **autoridades territoriales departamentales y municipales.**

8. En el presente caso, el Decreto No. 032 de 24 de marzo de 2020 fue expedido por el Alcalde del Municipio de Muzo, como desarrollo del Decreto Legislativos 441 de 20 de marzo de 2020, razón por la cual es susceptible del control inmediato de legalidad por parte de éste Tribunal.

### **Problema jurídico**

9. Corresponde a la Sala determinar si el Decreto No. 032 de 24 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Muzo, a través del cual se adoptaron medidas en materia de prestación del servicio público de agua potable y saneamiento básico, se encuentra ajustado a la legalidad; esto es que constituya una medida de carácter general, sea dictada en ejercicio de la función administrativa y, constituya desarrollo de decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.





### **Tesis de la Sala.**

10. La Sala declarará la legalidad parcial del Decreto No. 032 de 24 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Muzo, por cuanto constituye una medida de carácter general, dictada en ejercicio de la función administrativa y desarrolla de manera directa las previsiones que al efecto fueron previstas en el Decreto Legislativo No. 441 de 2020, así como que se encuentra en consonancia con las normas constitucionales y legales que regulan la prestación del servicio público esencial de acueducto en los municipios, aunado a que la medida resulta ser proporcional y ajustada con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia.

11. Sin embargo, se declarará la ilegalidad del párrafo 1 del artículo tercero del decreto bajo estudio que indica que *“Se exceptúa la reconexión de aquellos suscriptores que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio”*, por cuanto restringe injustificadamente el ejercicio de un derecho fundamental como lo es el derecho al agua, aunado a que dicha medida fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

### **Del control inmediato de legalidad-características**

12. En primera medida ha de señalar la Sala que la Constitución Política de 1991, estableció de manera expresa tres Estados de excepción: el de guerra exterior (art. 212), el de conmoción interna (art. 213) y el Estado de emergencia (art. 215).

13. Puntualmente en lo que tiene que ver con el Estado de emergencia, bajo el cual se expidió el Decreto No. 032 de 24 de marzo de 2020, tiene lugar por situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país y podrá ser declarado por el Presidente de la República, por periodos de 30 días que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.



14. En lo que tiene que ver con la declaratoria del Estado de Emergencia, el artículo 46 de la Ley 137 de 1994 –Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción- dispuso:

**“Artículo 46. Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocará al Congreso, si no se halla reunido para los 10 días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado.

De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.

15. A su turno, el artículo 47 *ibídem* en lo que tiene que ver con la facultad del Gobierno para expedir decretos con fuerza de ley como consecuencia del Estado de Emergencia, señala lo siguiente:

**“Artículo 47: Facultades.** En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, **el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.**

**Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.**

Parágrafo. Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”.  
(Destacado por la Sala)



16. Como se advierte, a partir de la declaratoria del Estado de Emergencia, el Presidente de la República podrá dictar decretos con fuerza de ley orientados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; normas éstas últimas que, a su turno, pueden ser objeto de desarrollo o reglamentación por autoridades del orden nacional, así como por las entidades territoriales.

17. Precisamente en ese contexto, surge el denominado control inmediato de legalidad, que se erige como el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los Estados de Excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. En efecto, en desarrollo del literal e) del artículo 152 de la Constitución, el legislador expidió la referida Ley Estatutaria 137 de 1994, en cuyo artículo 20<sup>1</sup> consagró dicho control.

18. La Corte Constitucional<sup>2</sup> al ejercer el control previo de constitucionalidad de la referida disposición, precisó que el control inmediato de legalidad constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas y se constituye en una medida eficaz que busca impedir la aplicación de normas ilegales; a su turno, el Consejo de Estado<sup>3</sup> ha señalado que la Ley 137 de 1994 pretendió instaurar un mecanismo de control que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio

---

<sup>1</sup> **“Artículo 20. Control de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y **como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad**, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.

<sup>2</sup> Corte Constitucional sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.



de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los Estados de excepción.

19. A partir de la lectura del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo señalado tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado, ha de señalarse que 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 del lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o por el Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

20. Dicha norma estatutaria encuentra desarrollo en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en donde se consagra el medio de control de “control inmediato de legalidad”, en los siguientes términos:

“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”.

21. El control inmediato de legalidad, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en consonancia con el referido artículo 136 del CPACA, tal como lo ha referido el Consejo de Estado, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los **actos administrativos de carácter general expedidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, de tal forma que se debe analizar la existencia de**



**relación de conexidad** entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia<sup>4</sup>.

22. En este punto, en reciente providencia del 20 de mayo de 2020<sup>5</sup>, el Consejo de Estado en punto a los asuntos susceptibles del control inmediato de legalidad a la luz del artículo 136 del CPACA, señaló lo siguiente:

“De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, **procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo**”.

(Destacado por la Sala)

23. Así las cosas, de acuerdo con las normas en cita, y conforme con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad se encuentra sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos de procedibilidad: **i) Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal ii) Que el acto se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, luego de decretado el estado de excepción y iii) que se trate de un acto que desarrolle o reglamente uno o más de los decretos legislativos expedidos por**

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

<sup>5</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Especial de Decisión N.º 19. Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá, D. C., veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01958-00.



el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de excepción<sup>6</sup>.

24. Ahora bien, el examen de legalidad que se realiza en el marco del control inmediato de legalidad, conlleva confrontar el acto administrativo objeto de estudio con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), el decreto de declaratoria del Estado de excepción, así como los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional<sup>7</sup>.

25. En este punto ha de señalarse que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido las características que identifican al control inmediato de legalidad previsto inicialmente en el referido artículo 20 de la Ley 137 de 1994, posteriormente consagrada en los artículos 136 y 185 del CPACA, así<sup>8</sup>:

- Es un proceso judicial, en tanto las mencionadas disposiciones otorgan competencia a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos legislativos.
- El control es automático e inmediato, en tanto una vez la autoridad competente expide el acto administrativo general, deberá enviarlo para que se ejerza el control correspondiente; en el evento en que la correspondiente autoridad dentro de las 48

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS. Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

<sup>7</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

<sup>8</sup> Al respecto pueden consultarse sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, Exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, Exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, Exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, Exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.



horas siguientes a su expedición, no remita el acto, el Consejo de Estado o Tribunal Administrativo, según corresponda, deberá aprehender de oficio su estudio.

- Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- El control es integral y busca verificar i) la competencia de la autoridad que expidió el acto, ii) la conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, así como la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis.

26. Frente a esta última característica, esto es, la integralidad que se predica del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

“(…) No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. **Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley,** dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad (...)”<sup>9</sup>. (Destacado por la Sala)

- La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, es decir sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo C.P. RUTH STELLA CORREA PALACIO Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).





27. Con fundamento en las anteriores consideraciones procede la Sala a abordar el estudio de legalidad del Decreto No. 032 de 24 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Muzo-Boyacá, emitido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

### **Examen de legalidad del Decreto No.032 de 24 de marzo de 2020**

27. Tal como se anunció en precedencia, el estudio de legalidad del Decreto No. 032 de 24 de marzo de 2020, comporta verificar *i)* la competencia de la autoridad que expidió el acto, así como los demás requisitos de forma y, *ii)* para luego de lo cual, analizar la conexidad y conformidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como la proporcionalidad de las medidas adoptadas (requisitos de fondo).

### **Cumplimiento de los requisitos de forma**

28. Competencia para expedir el acto: En el presente caso, el Decreto No. 032 de 24 de marzo de 2020 por medio del cual se dispusieron medidas regulatorias en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Muzo<sup>10</sup>, el cual de acuerdo con la Constitución y la ley tiene competencia para la prestación de los servicios públicos.

29. En efecto, según es previsto en el artículo 311 de la Constitución y artículo 3 de la Ley 136 de 1994<sup>11</sup>, es competencia de los municipios prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio,

---

<sup>10</sup> Conforme al acta de posesión de fecha 31 de diciembre de 2019, el Alcalde del Municipio de Muzo es el señor Neicer Albeiro Susa Sotelo, quien suscribió el Decreto No. 32 de 24 de marzo de 2020.

<sup>11</sup> “Artículo 3. Funciones de los Municipios. Corresponde al Municipio:

(...)

3. Promover el desarrollo de su territorio y **construir las obras que demande el progreso municipal**. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal.”



promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Así mismo, el artículo 315, numerales 1º, 3º y 9º, de la Constitución Política preceptúa que **compete a los Alcaldes**, entre otras, dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y **la prestación de los servicios que se encuentran a su cargo**, ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

30. A su turno, el artículo 76<sup>12</sup> de la Ley 715 de 2001, señala que es competencia del municipio, ejercer las actividades orientadas a la prestación eficiente de los servicios públicos, con lo cual se concluye que el Alcalde del Municipio de Muzo, se encontraba jurídicamente habilitado para la expedición del Decreto 032 de 24 de marzo de 2020.

31. Desde el punto de vista formal, aunque se trate de formalidades no sustanciales, el acto administrativo bajo estudio cumple con los requisitos para su individualización como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado, la firma de quien lo suscribe y se ordenó la correspondiente publicación del acto.

32. Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

### **Cumplimiento de los requisitos de fondo**

33. En el presente caso, el asunto puesto a consideración de la Sala corresponde al Decreto No. 032 de 24 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se adopta las medidas regulatorias transitorias establecidas*

---

<sup>12</sup> “Artículo 76. Competencias del Municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

76.1. **Servicios Públicos;** Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes **la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos”**.



por el Gobierno Nacional frente a la prestación de los servicios de la Unidad de Servicios Públicos Domiciliarios en el Municipio de Muzo-Boyacá”, frente al cual a continuación se procede a analizar su conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia, su conformidad con las normas que le dan sustento, así como la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

### **Análisis del requisito de conexidad y la motivación del acto en el caso concreto**

34. El alcalde del Municipio de Muzo a través del Decreto 032 de 24 de marzo de 2020, adoptó las medidas regulatorias en el sector de agua potable y saneamiento básico, dispuestas tanto en la Resolución No. CRA 911 de 17 de marzo de 2020 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico como en el Decreto legislativo No. 441 de 20 de marzo de 2020, para lo cual, a través de la Unidad de Servicios Públicos Domiciliarios del municipio, decretó las siguientes:

1. **Suspensión de las actualizaciones tarifarias** a los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado (art. 2°).
2. **Reinstalación de forma inmediata** del servicio público domiciliario **de acueducto** a los suscriptores residenciales que se encontraban en condición de suspensión, durante el término de declaratoria del Estado de Emergencia, sin cobro de cargo alguno a los usuarios (art. 3°).
3. Se exceptuó de la medida de reconexión del servicio de acueducto, a los suscriptores que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio, para quienes el municipio dispuso garantizar el suministro de 16 metros cúbicos mensuales de agua potable (parágrafos 1, 2).
4. **Reconectar el servicio público domiciliario de acueducto** a los suscriptores residenciales, que se encontraban cortados,



durante el término de declaratoria del Estado de Emergencia, sin cobro de cargo alguno (art. 4°). Se dispuso que para aquellos usuarios que por razones técnicas no sea posible reconectar, el municipio proveerá el servicio de agua potable, mediante alternativas de solución.

5. **Suspensión de las acciones relacionadas con el corte o suspensión del servicio de acueducto** a los suscriptores y/o usuarios del sector residencial, durante el término de vigencia de la emergencia sanitaria establecida por el Ministerio de Salud y Protección Social, vencida la cual, se reiniciarán las acciones de suspensión y corte, conforme es previsto en la Resolución No. CRA 911 de 2020.

35. A efectos de adoptar las referidas medidas en materia de prestación del servicio de acueducto en el Municipio de Muzo, el alcalde señaló lo siguiente:

“Que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) expidió la Resolución CRA 911 de 2020, **mediante la cual establece las medidas regulatorias transitorias en el sector de agua potable y saneamiento básico, derivadas de la emergencia declarada por el Gobierno Nacional a causa del COVID-19 que deben acatar todos los prestadores** que se encuentren en el ámbito de aplicación de la Resolución CRA 688 de 2014 y Resolución CRA 825 de 2017.

Que el Gobierno Nacional expidió el **Decreto No. 441 del 23 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”.

Que el **Municipio de Muzo como prestador directo de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo** a través de la Unidad de Servicios Públicos Domiciliarios del Municipio de Muzo, **le asiste la obligación de adoptar y aplicar las medidas regulatorias transitorias en el sector de agua potable y saneamiento básico”.**



36. Como se advierte, a través del acto administrativo bajo estudio se adoptaron medidas referidas a asegurar la prestación efectiva del servicio público domiciliario de acueducto en el Municipio de Muzo, orientadas a enfrentar la emergencia declarada a causa de la pandemia del coronavirus COVID-19, ello en el contexto y como desarrollo de los Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020 y No. 441 de 20 de marzo de 2020.

37. A este respecto en primer lugar, ha de señalarse que el Gobierno Nacional mediante el Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, orientado a contener la expansión del brote de la enfermedad del coronavirus-COVID-19; dentro de las consideraciones para la adopción del Estado de emergencia, se indicó en lo pertinente para el asunto aquí estudiado, lo siguiente:

**“Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad de flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento”.** (Destacado por la Sala)

38. Precisamente en desarrollo del decreto legislativo que dispuso el Estado de emergencia, el Gobierno Nacional a través del 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”*, dispuso lo siguiente:



**“Artículo 1. 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 personas 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 personas 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 2. 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, los municipios y distritos asegurarán 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 cada municipio o distrito.

Parágrafo. Excepcionalmente, en aquellos sitios en donde no sea posible asegurar el acceso a agua potable mediante la prestación del servicio público de acueducto y/o los esquemas diferenciales, los municipios y distritos deberán 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 por las entidades territoriales con las personas prestadoras de su 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 3. 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, los municipios, distritos y departamentos para asegurar el acceso de manera efectiva a agua potable, podrán 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 4. 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 personas 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 5. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

39. De acuerdo con el referido decreto legislativo, que se expide en desarrollo del Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, se adoptaron unas medidas extraordinarias en materia de prestación del servicio público de acueducto, orientadas fundamentalmente a hacer frente a la expansión de la pandemia del coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, las cuales se pueden concretar en las siguientes:

- La reinstalación y/o reconexión de manera inmediata del servicio público domiciliario de acueducto, a los 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-, durante el término del Estado de Emergencia, medida que estará a cargo de las personas prestadores de dicho servicio público.

- Los municipio y distritos, durante el tiempo de vigencia de la emergencia sanitaria deberán asegurar de manera efectiva el acceso a agua potable mediante la prestación del servicio público de acueducto o a través de medios alternos de aprovisionamiento como carrotanques, agua potable tratada envasada, según corresponda.

En caso de ser necesaria la utilización de medios alternos de aprovisionamiento de agua potable, teniendo en cuenta que i) se debe garantizar el consumo básico, ii) las características y criterios de la calidad de calidad del agua para consumo humano y iii) evitar la aglomeración de personas.

- La prohibición para las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto, de aplicar incrementos tarifarios, durante el término de declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa de la Pandemia COVID-19.

40. En este punto, ha de señalarse que la Corte Constitucional con ponencia del Magistrado José Fernando Reyes declaró la constitucionalidad de las medidas adoptadas a través del Decreto Ley 441, para garantizar el acceso al servicio de acueducto en el marco de la emergencia generada por el COVID-19, según da cuenta el boletín de prensa del 28 de mayo de 2020, publicado en la *página web* de la entidad, indicándose allí lo siguiente:

**“Destacó la Corte que en el presente contexto la actuación efectiva de las entidades del Estado y los prestadores del servicio para garantizar el acceso al agua de todas las personas, constituye un deber constitucional inaplazable a fin de conjurar la crisis e**



**impedir la extensión de sus efectos.** Bajo esa perspectiva la Sala Plena encontró que, en general, el decreto cumplía con los requisitos formales y materiales exigidos, dado que sus contenidos se ajustaban a los mandatos constitucionales”. (Destacado por la Sala)

41. En efecto, a juicio de la Corte Constitucional el conjunto de medidas contenidas en el decreto legislativo, todas ellas relacionadas con (i) la reconexión inmediata del servicio de acueducto asumiendo su costo el respectivo prestador del servicio; (ii) la obligación de asegurar esquemas diferenciales y medios alternos para el aprovisionamiento de agua; (iii) el empleo de los recursos del Sistema General de Participaciones para tal propósito; y (iv) la no aplicación de los incrementos tarifarios relacionados con el índice de precios, guardaban relación directa con las causas que motivaron la declaratoria del Estado de excepción.

42. En tal sentido, a juicio de la Sala, el Decreto 032 de 24 de marzo de 2020, por medio del cual el alcalde del Municipio de Muzo adoptó medidas puntuales en materia de prestación del servicio público de acueducto, consistentes en: **a)** suspensión de las actualizaciones tarifarias, **b)** reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio, **c)** suspensión de acciones relacionadas con el corte o suspensión del servicio, constituye un desarrollo directo de las previsiones que al efecto fueron previstas en los Decretos Legislativos 417 y 441 de 2020 y guarda relación directa con las causas que motivaron la declaratoria del Estado de excepción.

43. Aunado a lo anterior, encuentra la Sala que las medidas adoptadas por el alcalde del Municipio de Muzo orientadas fundamentalmente a asegurar la efectiva prestación del servicio de acueducto, sin duda alguna, se encuentra en consonancia, a la par que se justifica en las normas constitucionales y legales aplicables al régimen de los servicios públicos domiciliarios, que caracterizan el suministro de agua potable como un servicio de carácter esencial.



44. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que los servicios públicos domiciliarios constituyen un instrumento para materializar uno de los pilares fundamentales perseguidos por el Constituyente al adoptar la cláusula del Estado Social de Derecho<sup>13</sup>, como lo es la prevalencia del interés general; en sentencia T-380 de 1994, la Corte Constitucional indicó lo siguiente:

“Habiéndose dado al Estado colombiano por parte del constituyente de 1991 un carácter social, se hace indispensable que éste acometa acciones positivas en favor de la comunidad. En este contexto, la prestación de los servicios públicos para asegurar en forma igualitaria y sin interrupción el cumplimiento de actividades encaminadas a la realización de derechos fundamentales de los individuos que hacen parte de la comunidad es una de las actuaciones positivas a las que está obligado el Estado colombiano. El carácter solidario de los servicios públicos se suma a la necesidad de que éstos sean prestados ininterrumpidamente, es decir que los inconvenientes particulares no tengan como efecto la suspensión en la prestación del servicio”. (Destacado por la Sala)

45. Así las cosas, la propia Constitución en el artículo 365 dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, imponiendo el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes:

**“Artículo 365.** Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente

---

<sup>13</sup> “**Artículo 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.



a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”. (Destacado por la Sala)

46. A su turno, de la lectura del artículo 366 *ibídem* se puede extraer que la participación del Estado en las actividades relacionadas con el servicio público está orientada a la ejecución del deber de garantizar el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad; allí se indica:

“Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. **Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas** de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de **agua potable**.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”. (Destacado por la Sala)

47. A partir de lo anterior, es dable concluir, tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional que los servicios públicos se constituyen en el medio por el cual el Estado realiza los fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales; en tal virtud, los servicios públicos “deben mantener **un nivel de eficiencia aceptable para dar respuesta a las necesidades sociales**, en orden a la realización de los fines esenciales del Estado, a la justicia social y a promover la igualdad en forma real y efectiva<sup>14</sup>”.

48. Puntualmente en lo que tiene que ver con los servicios públicos domiciliarios, la Ley 142 de 1994, “*Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*”, en el artículo cuarto dispone expresamente que éstos, se consideran servicios públicos esenciales<sup>15</sup>. De manera particular en lo que tiene

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-380 de 1994.

<sup>15</sup> “**Artículo 40. Servicios públicos esenciales.** Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la presente Ley, se considerarán servicios públicos esenciales”.



que ver con el servicio de alcantarillado, el numeral 14.22 del artículo 14 de la referida norma, lo define en los siguientes términos:

**“14.22. Servicio público domiciliario de acueducto. Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición.** También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.” (Destacado por la Sala)

49. Por otra parte, el Decreto 302 de 2000 *“Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado<sup>16</sup>”* fija las normas que regulan las relaciones que se generan entre la entidad prestadora de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y los suscriptores y usuarios, actuales y potenciales, del mismo.

50. En ese contexto, el artículo 3 del mencionado decreto prevé que el servicio público domiciliario de acueducto consiste en la distribución de **agua apta para el consumo humano**, lo cual incluye su conexión, medición, captación de agua, procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.

51. En concordancia con lo anterior, el Decreto 1575 de 2007<sup>17</sup> en su artículo 2° define el **agua potable** como “aquella que por cumplir las características físicas, químicas y microbiológicas, en las condiciones señaladas en el presente decreto y demás normas que la reglamenten, es apta para consumo humano. Se utiliza en bebida directa, en la preparación de alimentos o en la higiene personal.”

52. El suministro de agua en el ordenamiento jurídico colombiano tiene una doble connotación pues, se erige como un derecho fundamental y como un servicio público domiciliario esencial y se

---

<sup>16</sup> Compilado en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

<sup>17</sup> Por el cual se establece el Sistema para la protección y Control de la Calidad del Agua para consumo humano.



define, de acuerdo a lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como “*el derecho de todos de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal o doméstico*”.

53. En la sentencia T-077 de 2013<sup>18</sup>, la Corte Constitucional abordó el **carácter fundamental del derecho al agua**, en los siguientes términos:

“(…) El derecho al agua es la [garantía] que tienen todas las personas de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Reiteradamente **ha sido entendido por este Tribunal como una garantía indispensable para alcanzar la efectividad de muchos otros derechos constitucionales fundamentales**, como el derecho a la salud, a la vida, a la dignidad humana y una vivienda y una alimentación adecuadas (…”. (Destacado por la Sala)

54. Posteriormente, en sentencia del 27 de enero de 2014<sup>19</sup> la misma Corte Constitucional, precisó lo siguiente en punto al suministro de agua potable:

“(…) **Toda persona tiene derecho a que la Administración asegure un mínimo vital de agua en condiciones adecuadas de disponibilidad, regularidad y continuidad** y a que por lo menos, exista un plan de acción debidamente estructurado que asegure, progresivamente, el goce efectivo de esta dimensión del derecho y que posibilite la participación de los afectados en el diseño, ejecución y evaluación de dicho plan (…”. (Destacado por la Sala)

En cuanto a la obligación de las entidades públicas de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el suministro de un mínimo de agua potable a la población, en la sentencia T-312 de 2012, la Corte Constitucional, precisó lo siguiente:

“**Así las cosas, la obligación de garantizar el acceso a una cantidad esencial mínima de agua suficiente para el uso personal y**

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional. 14 de febrero de 2013. M.P. Alexei Julio Estada.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. T- 028 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.





**doméstico no es una cuestión que esté sujeta al debate público y la ejecución presupuestal, pues constituye un verdadero y autónomo derecho fundamental de las personas sin el cual la vida, la salud y la dignidad de éstas se ven completamente comprometidas.** En consecuencia, **las entidades deben adoptar todas las medidas necesarias y que estén a su alcance para salvaguardar el componente mínimo del derecho al agua** y, en cuanto al completo disfrute del mismo deben, por mandato constitucional avanzar constantemente mediante el diseño de políticas públicas eficientes en la materia, y usar todos los recursos posibles para mejorar el servicio de acueducto hasta el punto en que se logre cumplir de manera eficiente con todos los componentes del derecho”. (Destacado por la Sala)

55. Con fundamento en lo hasta aquí expuesto, concluye la Sala que **i)** los servicios públicos constituyen un instrumento para materializar uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho, como lo es la prevalencia del interés general, **ii)** a la luz de la Constitución y la ley, los servicios públicos domiciliarios como el de acueducto, se consideran esenciales, **iii)** el suministro de agua tiene una doble connotación pues, se erige como un derecho fundamental y como un servicio público domiciliario esencial, **iv)** como derecho fundamental, el agua es una garantía indispensable para alcanzar la efectividad de muchos otros derechos constitucionales fundamentales y **v)** toda persona tiene derecho a que la Administración asegure un mínimo vital de agua en condiciones adecuadas de disponibilidad, regularidad y continuidad.

56. Bajo tales consideraciones, evidencia la Sala que las medidas adoptadas por el Alcalde del Municipio de Muzo, a través de las cuales se pretende garantizar el suministro efectivo de agua potable a toda la población, durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, ordenando para ello: la reinstalación y reconexión del servicio sin costo para los usuarios, la suspensión de las actualizaciones tarifarias sobre dicho servicio y se suspenden las acciones relacionadas con el corte o suspensión del servicio de acueducto, se encuentran justificadas desde el punto de vista constitucional y legal, en tanto asegura el carácter de servicio público esencial y particularmente efectiviza el ejercicio de un derecho





considerado fundamental, como el derecho al agua, en el contexto de la emergencia sanitaria, ocasionada por la pandemia del coronavirus COVID-19.

57. Dichas medidas adquieren mayor relevancia, si se tiene en cuenta que, de acuerdo con las autoridades de salud, una de las medidas más efectivas a fin de contener y prevenir el contagio del coronavirus, es precisamente una higiene permanente de manos<sup>20</sup>, de tal forma que asegurar que los habitantes del Municipio de Muzo gocen del servicio de agua potable, resulta ser una medida adecuada y necesaria para enfrentar la crisis derivada de la pandemia y que motivó la declaratoria del Estado de emergencia.

58. Bajo las anteriores consideraciones, evidencia la Sala que las medidas adoptadas por el alcalde del Municipio de Muzo en materia de prestación efectiva del servicio público de acueducto para los habitantes, resulta ser proporcional y ajustada a los motivos que le sirven de causa, ello por cuanto se está en presencia de una situación de absoluta anormalidad derivada de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, que obligó a la declaratoria del Estado de emergencia, en donde, tal como lo ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, el agua es imprescindible para desarrollar actividades cotidianas dirigidas a evitar el hambre, las enfermedades y la muerte, como satisfacer necesidades consumo, cocina, saneamiento e higiene personal y doméstica.

59. Sin embargo, en atención a que el servicio de acueducto de una parte es considerado un servicio público esencial y de otra, el acceso al agua potable constituye un derecho fundamental de las personas, la medida adoptada en el parágrafo primero del artículo tercero del

---

<sup>20</sup> Dentro de las consideraciones para la expedición de la Resolución No. 385 de 2020 por medio de la cual se declaró la emergencia sanitaria, señaló al respecto lo siguiente “*Que, a la fecha, no existe un medicamento, tratamiento o vacuna para hacer frente al virus y, en consecuencia, por su sintomatología y forma de obrar en la persona, genera complicaciones graves y que, de acuerdo con las recomendaciones de 105 expertos, la forma más efectiva de evitar el contagio es tener una higiene permanente de manos y mantener los sitios de afluencia de público debidamente esterilizados*”.



Decreto 032, según la cual la reinstalación del servicio público domiciliario de acueducto, no aplica para “*aquellos suscriptores que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio*”, resulta ser ilegal, por cuanto restringe injustificadamente el ejercicio de un derecho fundamental como lo es el derecho al agua, aunado a que dicha medida fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

60. En efecto, según el alto tribunal, la regla que exceptuaba de la reconexión inmediata a aquellos suscriptores residenciales que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio contenida en el Decreto 441 de 2020, resultaba contraria a la Constitución dado que era incompatible con el deber de asegurar la vida y la salud de los propios suscriptores y de los demás integrantes de la comunidad, de tal manera que se declarará ilegal el párrafo primero del artículo tercero del Decreto 032 de 24 de marzo de 2020.

61. En suma, la Sala declarará la legalidad del Decreto No. 032 de 24 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Muzo, por cuanto desarrolla de manera directa las previsiones que al efecto fueron previstas en el Decreto Legislativo No. 441 de 2020, así como que se encuentra en consonancia con las normas constitucionales y legales que regulan la prestación del servicio público esencial de acueducto en los municipios, aunado a que la medida resulta ser proporcional y ajustada con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de emergencia, salvo del párrafo 1 del artículo tercero del decreto bajo estudio, que se declarará ilegal, conforme lo señalado en precedencia.

62. Finalmente, tal como se indicó en precedencia los efectos de la presente sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

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



## FALLA

**PRIMERO: DECLARAR** la legalidad del Decreto No. 032 de 24 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Muzo “*Por medio de la cual se adopta las medidas regulatorias transitorias establecidas por el Gobierno Nacional frente a la prestación de los servicios de la Unidad de Servicios Públicos domiciliarios del Municipio de Muzo-Boyacá*”, salvo el párrafo primero del artículo tercero, que se declara ilegal.

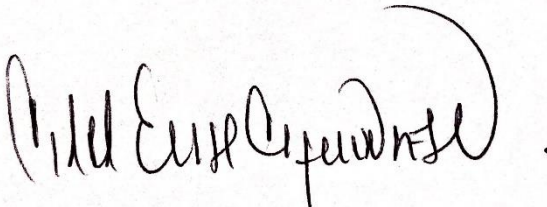
**SEGUNDO:** En firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada.



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00244-00  
**Control inmediato de legalidad**

**FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**  
Magistrado.

**LUIS ERNESTO ARCINIÉGAS TRIANA**  
Magistrado.

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado.

**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado.