



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "E"
SISTEMA ORAL

Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

SENTENCIA No. 066

Magistrada Ponente: PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

ASUNTO:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
REFERENCIA:	250002315000 2020-02254-00
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE VILLAPINZÓN
ACTO:	RESOLUCIÓN No. 174 DE 27 DE ABRIL DE 2020
DECISIÓN:	DECLARA AJUSTADO A LA LEGALIDAD

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

En el marco de lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, así como también del 136, 151 y 185 de la Ley 1437 de 2011, la Subsección "E" de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del Tribunal Administrativo de Cundinamarca procede a dictar sentencia que en derecho corresponda, en el proceso de la referencia relacionado con el control inmediato de legalidad.

I. ANTECEDENTES

1. DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN

El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades contenidas en el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994 expidió el **Decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020**, por medio del cual declaró el estado de emergencia, económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, en consideración a las circunstancias que a continuación se sintetizan:

1.1. Expuso como **presupuesto fáctico** que la Organización Mundial de la Salud –OMS categorizó al nuevo coronavirus en el nivel de pandemia y en ese sentido, instó a los estados para establecer medidas urgentes para la contención, monitoreo y tratamiento del COVID-19, que en el territorio nacional se tradujo inicialmente en el aislamiento para las personas provenientes de la República Popular de China, Francia, Italia y España –Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020– y la declaratoria del estado de emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020 – Resolución 385 de 12 de marzo de 2020–. Sin embargo, al no ser suficientes tales contingencias, pues hubo aumento en el número de contagios, consideró que se afectaría la salud pública y en esa medida, según proyecciones de la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, debían

estimarse costos para la atención de los casos confirmados, el pago de incapacidades y el incremento de las unidades de cuidado intensivo.

De igual forma, en el ámbito económico el presidente de la República advirtió que con ocasión de la emergencia originada por el COVID-19, el sistema de salud requería de un apoyo fiscal urgente. Así mismo, sostuvo que las medidas decretadas para controlar el escalonamiento de la pandemia afectaron de forma abrupta los ingresos de trabajadores independientes y el flujo de caja de empresas entre ellas las vinculadas en el sector turístico y aeronáutico. Adujo que de forma concomitante hubo una caída sorpresiva del precio del petróleo que originó la subida del dólar y a futuro balances fiscales negativos. Señaló además que ante el temor por la expansión del nuevo coronavirus se ocasionó un deterioro en el mercado financiero internacional y concluyó que los mecanismos ordinarios empleados por las instituciones económicas eran insuficientes para contener los efectos perjudiciales en la economía.

1.2. Aseguró que como consecuencia de la propagación del COVID-19, era evidente la afectación en la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio nacional, la cual era necesaria mitigar mediante herramientas legales necesarias para evitar la extensión de sus efectos negativos, empleando todas las herramientas jurídicas previstas en el ordenamiento jurídico **–presupuesto valorativo–**.

1.3. En virtud la situación descrita y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias otorgadas a las autoridades estatales para conjurar la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo coronavirus, el presidente de la República consideró necesario recurrir a las facultades del estado de emergencia contenida en el artículo 215 de la Carta Política, con el propósito de expedir decretos con fuerza de ley que permitieran, en el marco de esa contingencia, entre otros, aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.

2. DECRETO LEGISLATIVO 580 DE 15 DE ABRIL DE 2020

Teniendo en cuenta lo anterior, el Presidente de la República expidió el **Decreto Legislativo 580 de 15 de abril de 2020** “Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, en donde se consideró que en atención a que la Constitución Política establece que los servicios públicos domiciliarios son inherentes a la finalidad social del Estado, que estos son de carácter esencial y que el principio de solidaridad es la base esencial del régimen de servicios públicos, resultaba pertinente incrementar las medidas tendientes a asegurar el acceso, los subsidios y la financiación de los servicios de agua potable y saneamiento básico a toda la población, y en especial a la de menores ingresos.

Por lo anterior, el Decreto dispuso otorgar entre otras, las siguientes facultades:

- (i) A los municipios y distritos para que asignen a favor de los suscriptores residenciales de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, subsidios máximos del 80% para el estrato 1; 50% para el estrato 2 y 40% para el estrato 3, en la medida en que cuenten con recursos propios para dicho propósito.
- (ii) A las entidades territoriales para que asumieran total o parcialmente el costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos y la necesidad de priorizar las asignaciones para las personas de menores ingresos.
- (iii) A los prestadores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para diferir por un plazo de 36 meses el cobro del cargo fijo y del consumo no subsidiado a entidades sin ánimo de lucro
- (iv) A los prestadores de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado para que incluyan en sus factores la opción para que los usuarios aporten recursos de manera voluntaria para financiar las medidas adoptadas en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- (v) A los departamentos, distritos y municipios para que financien las actividades señaladas en el Decreto 441 de 2020 con los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico

3. ACTO REMITIDO PARA CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El alcalde del municipio de Villapinzón remitió la Resolución No. 174 de 27 de abril de 2020 “Por la cual se decide y ordena pagar el servicio público de acueducto a los usuarios de los estratos 1, 2, 3 y 4, del Municipio de Villapinzón – Cundinamarca por concepto de consumo de acueducto por el período facturado correspondiente al mes de marzo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional” el cual se transcribe a continuación:

“EL ALCALDE MUNICIPAL DE VILLAPINZÓN- CUNDINAMARCA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el artículo 2 del decreto 580 de 2020, y

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política en su artículo 2 dispone que “(...) Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (...)”

Que la Constitución Política en su artículo 209 establece que “(...) La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (...)”

Que de acuerdo con el artículo 1 del Reglamento Sanitario Internacional, se considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que (i) constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad.

Que ante la identificación del nuevo Coronavirus COVID-19, desde el 7 de enero de 2020 se declaró este brote como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional -ESPII por parte de la Organización Mundial de la Salud- OMS.

Que el 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), emitió declaratoria de emergencia de salud pública de interés internacional -ESAPII, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.

Que el 11 de febrero de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005 mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo entre otros.

Que el 9 de marzo de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud-OMS, recomendó en relación con el Coronavirus COVID-19, que los países adapten sus respuestas a esta situación, de acuerdo con el escenario en que se encuentren cada país.

Que como mecanismo de contingencia en relación con los posibles impactos en la salud de personas que pueda generar el COVID-19, el 11 marzo (sic) de 2020 se declaró por la Organización Mundial de la Salud -OMS- como una pandemia, y con el propósito de garantizar la prestación del servicio público, se han impartido por parte del Gobierno Nacional las directrices como medidas preventivas de carácter temporal y extraordinario, y hasta que se supere la crisis sanitaria las cuales deben ser acogidas por las diferentes entidades del Estado.

Que mediante Resolución No 380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de Protección Social adopta medidas preventivas y sanitarias en el país.

Que la Ley 1715 de 2015 en el artículo 5 determina que "(...) El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud. (...)"

Que el Título VII de la Ley 9 de 1979, dicta medidas sanitarias, encaminadas a que el Estado como regulador en materia de salud, debe expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para hacer frente al virus.

Que como una acción urgente para prevenir los efectos que se puedan causar con la pandemia global del Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se hace necesario recurrir de forma transitoria y progresiva a la (sic) competencias otorgadas por la normatividad expedida por el Gobierno Nacional en el marco del Estado de Excepción y de la emergencia sanitaria con el objeto de garantizar los derechos fundamentales que se puedan ver vulnerados de los habitantes del municipio de Villapinzón- Cundinamarca.

Que la comunidad de Villapinzón – Cundinamarca ha sido afectada por el aislamiento preventivo obligatorio, lo cual ha afectado ostensiblemente su economía, y por ende, los ingresos necesarios para sufragar sus respectivos gastos y asegurar su mínimo vital.

Que de conformidad con lo señalado en el artículo 2 del decreto 580 de 15 de abril de 2020 el Gobierno Nacional faculta a los entes territoriales para asumir total o parcialmente el pago de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado cuando dispone que "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.” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Que existe la apropiación presupuestal suficiente para los fines indicados.

Que el Alcalde Municipal como ordenador del gasto está facultado para realizar dichos pagos según lo establecido en el decreto 580 de 2020.

Que, en mérito de lo anteriormente expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Asumir y ordenar el pago parcial del servicio público de acueducto para todos los suscriptores o usuarios de la Oficina de Servicios Públicos del Municipio de Villapinzón -Cundinamarca, que se verá reflejado en la factura de acueducto, correspondiente al período facturado del mes de marzo de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO: El pago parcial será destinado a beneficiar a los estratos 1, 2, 3 y 4 de los suscriptores del servicio de acueducto municipal.

ARTÍCULO TERCERO: El pago parcial del servicio de acueducto municipal será únicamente para el consumo facturado en el mes de marzo de 2020.

ARTÍCULO CUARTO: El pago parcial del que trata la presente resolución va dirigido única y exclusivamente para usuarios de consumo de agua de uso residencial.

ARTÍCULO QUINTO: El pago parcial otorgado por el municipio a los estratos 1, 2, 3 y 4 será en los siguientes porcentajes:

ESTRATO	PORCENTAJE DE ALIVIO EN EL CONSUMO DE ACUEDUCTO
1	50%
2	40%
3	30%
4	30%

ARTÍCULO SEXTO: De acuerdo a los anteriores porcentajes, se ordena el pago de las siguientes facturas de servicios públicos de acuerdo o usuarios de uso residencial.

Anexo: archivo con la información de los usuarios que fueron incluidos en el alivio al consumo de acueducto de mes de marzo de 2020 datos del sistema de facturación HAS en ciento once (111) páginas.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Ordénese pagar la suma de **TRES MILLONES SETECIENTOS VEINTISÉIS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS M/CTE (\$3.726.483)** por concepto de facturas de servicios públicos de acueducto, en el marco de los (sic) dispuesto en el artículo 2 del decreto 580 de 2020, con cargo al rubro 2420603282 y al certificado de disponibilidad presupuestal número 2020000282 del 20 de abril de 2020.

ARTÍCULO OCTAVO: Comuníquese del presente acto administrativo a la Secretaría de Hacienda Municipal para lo de su competencia.

ARTÍCULO NOVENO: Comuníquese el presente acto administrativo al Tribunal Administrativo de Cundinamarca (scregtadmuncun@cendoj.ramajudicial.gov.co) en los términos de la Circular C003 del 24 de marzo de 2020 para su conocimiento y fines pertinentes.

ARTÍCULO DÉCIMO: Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011.” (Archivo 02 Expediente Electrónico)

4. TRÁMITE DE INSTANCIA

Al presente proceso se le dio el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, habida cuenta que mediante de auto del 24 de junio de 2020 -corregido mediante providencia del 26 de junio de 2020-, el despacho de la ponente avocó su conocimiento y atendiendo, tanto la medida de aislamiento preventivo ordenado por el presidente de la República¹ como las excepciones a la suspensión de términos dispuestas por el Consejo Superior de la Judicatura², se dispuso **(i)** la notificación electrónica al alcalde del municipio de Villapinzón y al Ministerio Público; **(ii)** la fijación del aviso por el término de diez (10) días en las páginas web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co) y del Consejo de Estado (www.consejodeestado.gov.co), para la intervención de las universidades y la ciudadanía, del ente territorial vinculado y del Ministerio Público; **(iii)** la publicación en la página web del municipio de Villapinzón y finalmente, **(iv)** se solicitó al alcalde municipal los antecedentes administrativos del acto objeto de control así como el acto administrativo por medio del cual se dispuso la apropiación presupuestal para el pago parcial del servicio público de acueducto para el mes de marzo de 2020 y el certificado en el cual se indique que la administración municipal realizó la base de usuarios beneficiados por el pago parcial del servicio público de acueducto para el mes de marzo.

Realizadas las notificaciones y publicaciones ordenadas, así como también cumplidos los términos legales, se observa que solamente intervino el municipio de Villapinzón, a través de escritos enviados por correo electrónico los días 1 y 6 de julio de 2020. El Ministerio Público no allegó concepto.

4.1. Intervención del municipio de Villapinzón

Mediante memorial presentado el 6 de julio de 2020, el alcalde municipal de Villapinzón indicó en primer lugar, que de conformidad con las previsiones de la Constitución Política y de las leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012, corresponde a los municipios la realización de acciones urgentes y necesarias de protección hacia las personas en general así como el impulso del crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.

En segundo lugar, recordó que dentro del marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional profirió el Decreto legislativo No. 580 de 15 de abril de 2020 en el cual se facultó a los entes territoriales a asumir el costo total o parcial de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo hasta el 31 de diciembre del año en curso.

¹ Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público".

² Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020 "Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad".

En ese orden, adujo que en atención a esta facultad, teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal del municipio y luego de realizada la identificación y priorización de beneficiarios, profirió la Resolución No. 174 de 27 de abril de 2020 mediante la cual el municipio decidió asumir el costo parcial del servicio público de acueducto del período facturado en el mes de marzo de 2020 para los suscriptores residenciales de los estratos 1, 2, 3 y 4.

Así mismo, señaló que el costo fue cuantificado en la suma de \$3.726.483 y que este se respaldó presupuestalmente con el certificado de disponibilidad presupuestal No. 2020000282 del 20 de abril de 2020.

Por lo anterior, consideró que resultaba evidente que las medidas adoptadas en el acto sometido a control se ajustaron a las facultades irrogadas a los entes territoriales con la expedición del Decreto Legislativo 580 de 15 de abril de 2020 pues previo a la expedición de la Resolución 174 de 27 de abril de 2020 se verificó la existencia de recursos, se priorizó a los beneficiarios -estableciendo que solo podía concederse el beneficio a los suscriptores residenciales de los estratos 1 a 4 y se fijó la asunción del costo de una manera diferencial.

En consecuencia, solicitó que se confirme la legalidad de la resolución por cuanto su expedición se sujetó a las facultades y atribuciones legales otorgadas en el ordenamiento y en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica decretado por el Gobierno Nacional y su finalidad no fue otra que contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas en la población del municipio. (Archivo 15 Expediente Electrónico)

4.2. Antecedentes Administrativos

4.2.1. Listado de los usuarios beneficiarios de la Resolución No. 174 de 27 de abril de 2020 “Por la cual se decide y ordena pagar el servicio público de acueducto a los usuarios de los estratos 1, 2, 3 y 4, del Municipio de Villapinzón -Cundinamarca por concepto de acueducto por el período facturado de marzo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional” clasificados por estrato. (Archivo 12 Expediente Electrónico)

4.2.2. Decreto No. 041 de 31 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde municipal de Villapinzón “Por medio del cual se dispone de unas adiciones en el presupuesto de rentas y gastos de la actual vigencia” en el cual se adicionó en el presupuesto de ingresos los excedentes no utilizados en vigencias anteriores de rentas con destinación específica (estampilla pro adulto mayor y plan municipal para gestión del riesgo) en cuantía de CUATROCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$450.000.000) y a su vez se adicionó en el presupuesto de gastos esta suma, incluyéndolos en el rubro 2420603282 denominado “PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DEL RIESGO POR COVID 19”. (Archivo 13 Expediente Electrónico)

Adicionalmente, el alcalde del municipio de Villapinzón remitió las normas que sirvieron de fundamento a la expedición del acto sometido a control, esto es, la Circular 005 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, las

Resoluciones 380 y 385 de 2020 proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, las leyes 9 de 1797 y 1751 de 2015, el Decreto 780 de 2015 (Reglamentario del Sector Salud y Protección Social) y los Decretos Legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y 580 de 15 de abril de 2020.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

En virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la ley 1437 de 2011, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para conocer del presente asunto.

En concordancia y conforme lo previsto en el párrafo del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (adicionado por la Ley 2080 de 2021), corresponde a la Subsección proferir la sentencia.

2. CUESTIÓN PREVIA

Previo a abordar el problema jurídico, advierte la Sala que el Decreto Legislativo 580 de 15 de abril de 2020 -en el cual se fundamenta la Resolución No. 174 de 27 de abril de 2020 expedida por el alcalde municipal de Villapinzón- fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-256 de 2020 por vicios de forma³, en la que sobre el particular se afirmó:

“4.1. Revisado el texto del Decreto Legislativo 580 del 15 de abril de 2020, *“Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, constata esta Corporación que aquel no cumple a cabalidad con los requisitos de forma a que se ha hecho expresa referencia, por las siguientes razones:

(...)

(iii) Sin embargo, aun cuando lleva la firma del Presidente de la República, lo cierto es que no fue suscrito por todos los ministros del despacho, como bien puede corroborarse a partir de una simple revisión de su contenido publicado en el Diario Oficial No. 51.286 del 15 de abril de 2020, cuya copia auténtica fue remitida a la Secretaría General de esta Corporación para dar curso al trámite de control constitucional integral, automático y oficioso de rigor.

En concreto, tal y como lo señaló la Secretaria Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en el mencionado decreto no se registran las firmas del ministro de Salud y Protección Social Fernando Ruíz Gómez (página 11), ni de la ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación Mabel Gisela Torres Torres (página 13), sin que, por lo demás, al proceso se haya allegado algún tipo de justificación que permita explicar su ausencia, incapacidad o impedimento para conocer o suscribir el entonces Proyecto de Decreto Legislativo.

Ciertamente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011 *“Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”*, modificado por el artículo 17 de la Ley 1967 de 2019^[54], el número actual de ministerios es dieciocho y en el texto contentivo del Decreto Legislativo 580 de 2020 tan solo aparece exhibida la firma

³ Corte Constitucional, Sent. C-256, jul 23/2020, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

de dieciséis de sus representantes^[55]. En concreto, tal y como previamente se señaló en la intervención presentada por la Secretaria Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, allí no se registran las firmas del ministro de Salud y Protección Social Fernando Ruíz Gómez (*página 11*), ni de la ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación Mabel Gisela Torres Torres (*página 13*), sin que, por lo demás, al proceso se haya allegado algún tipo de justificación que permita explicar su ausencia, incapacidad o impedimento para conocer o suscribir el entonces Proyecto de Decreto Legislativo.

(...)

Teniendo en cuenta lo hasta aquí analizado, ha de concluirse que el mandato constitucional referente a que todos los ministros del despacho suscriban los decretos legislativos que se expiden en virtud del Estado de Emergencia, constituye uno de los presupuestos de forma que rige el trámite de expedición de dichos actos normativos y cuyo claro fundamento de principio se concreta en la responsabilidad política que tienen estos altos funcionarios no solo en relación con el contenido de la respectiva declaratoria, sino también con sus desarrollos normativos, en el interés de garantizar la vigencia del principio democrático aun en circunstancias de *inestabilidad* institucional y limitar el ejercicio discrecional de las facultades excepcionales y transitorias otorgadas al Presidente a las estrictamente necesarias para atender, repeler y superar la crisis surgida.

Esta doctrina, fijada por la Corte desde sus inicios, ha sido reiterada de manera uniforme y pacífica en la totalidad de los casos en que ha adelantado el control constitucional integral, automático y oficioso que le corresponde ejercer sobre el decreto declaratorio y sobre los decretos legislativos de desarrollo que han sido dictados al amparo de dicho estado exceptivo^[81]. Lo anterior significa que en todos ellos siempre se ha verificado la firma de tales actos normativos por parte del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho, junto con el cabal cumplimiento de los demás presupuestos de forma previstos en la Constitución y en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

Vistas así las cosas, es menester apuntar que, hasta el momento, no se registra precedente alguno que dé cuenta de un decreto legislativo de desarrollo proferido en función de la declaratoria de un Estado de Emergencia cuyo texto contentivo no lleve la firma del Presidente o de todos los ministros del despacho. En otras palabras, nunca se había inobservado este requisito formal indispensable para predicar la existencia de una medida legislativa adoptada en el marco de un régimen normativo de excepción.

Por tal motivo, comoquiera que **en relación con el Decreto Legislativo Número 580 del 15 de abril de 2020, no se encuentran satisfechos los requisitos formales exigidos por el ordenamiento jurídico, en tanto no se cumplió con la exigencia de haber sido suscrito por todos los ministros del despacho, la Corte, conforme con su línea jurisprudencial consistente en la materia, no podrá llevar a cabo el respectivo análisis material del precitado decreto y, por consiguiente, declarará su inconstitucionalidad.**

(...)

Como puede apreciarse, la declaratoria de inexecutable simple del instrumento normativo sometido a revisión no comporta un severo impacto en los ámbitos de acceso, financiación y pago que hacen parte de la garantía de aseguramiento en la prestación de los servicios públicos de agua, alcantarillado y aseo para toda la población, especialmente aquellos sectores de menores ingresos, ni mucho menos pone en riesgo inminente el goce de los derechos fundamentales intrínsecamente relacionados. **Con todo, corresponde puntualizar que dicha declaratoria surte efectos hacia el futuro, lo que implica que, en ningún caso, habrán de ser afectadas las situaciones particulares y subjetivas consolidadas ni los trámites y/o actuaciones ya iniciados bajo su vigencia, en virtud de que gozaban de presunción de constitucionalidad.**

No obstante lo anterior, debe recordarse que la declaratoria de inexecutable no impide que se analice la legalidad de la Resolución No. 174 de 27 de abril de 2020 como quiera que, según lo prevé el artículo 45 de la Ley 270 de 1996⁴ y lo reitera la

⁴ Ley 270 de 1996, Artículo 45. REGLAS SOBRE LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS PROFERIDAS EN DESARROLLO DEL CONTROL JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDAD. Las sentencias que profiera la Corte

Corte Constitucional en la sentencia antes citada, las sentencias que se profieran en desarrollo del control judicial de constitucionalidad tienen efectos hacia el futuro por regla general.

Así mismo, es menester precisar qué y tal y como lo ha considerado el H. Consejo de Estado en reciente pronunciamiento, las situaciones jurídicas que se consolidaron en vigencia de una norma antes de su declaratoria de inexecutable conservan su validez⁵:

1. “En virtud de lo dispuesto por el inciso 1º del artículo 45 de la Ley 270 de 1996, las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a control, en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro, a menos que la Corte resuelva lo contrario, lo cual encuentra sustento en el principio de seguridad jurídica, en virtud de existir una presunción de constitucionalidad de las normas que integran el sistema jurídico, mientras ella no sea desvirtuada en sentencia ejecutoriada dictada por la referida Corporación, con efectos *erga omnes*.

2. Sobre el desarrollo de este principio, **la Corte ha expuesto que los efectos hacia el futuro de las sentencias de constitucionalidad convalidan las situaciones jurídicas consolidadas entre el instante en que entró en vigor y el proferimiento de la sentencia, en otros términos, “las actuaciones adelantadas en ese lapso se reputan como legítimas por haber sido ejecutadas en consonancia con el derecho positivo vigente.”**

3. En efecto, debido a la irretroactividad de las sentencias de control de constitucionalidad, se deben respetar las consecuencias jurídicas de la aplicación de la norma mientras estuvo vigente. Se reitera, entre el inicio su aplicación y su declaratoria de inexecutable.

4. Adicionalmente, la Corte tiene la potestad de determinar otras consecuencias temporales para sus fallos de inexecutable, que encuentran su justificación en la necesidad de garantizar la supremacía e integridad de la Constitución, entre las que está la de conferir efectos diferidos o prospectivos a sus fallos.

5. La declaratoria de efectos diferidos de un fallo de inexecutable es una figura de carácter excepcional, aplicable en determinadas situaciones extremas, cuando los efectos concretos de la decisión de inconstitucionalidad resultan contrarios a valores, principios o derechos constitucionales y debe estar precedida de una sólida argumentación que implica analizar la gravedad de la infracción a la norma superior y las consecuencias que trae su salida del ordenamiento frente a la seguridad jurídica, la buena fe y la validez del sistema.

6. Cabe destacar que, la Corte hizo uso de la potestad de diferir los efectos en el tiempo con relación al Decreto Legislativo No. 476 de 2020, al verificar el impacto del retiro inmediato de la disposición del ordenamiento jurídico y los vacíos normativos consecuentes, en este caso, la falta de regulación de aspectos esenciales para el ejercicio del derecho fundamental a la salud, por lo que, en consecuencia, las situaciones que se han generado desde la fecha en que entró en vigencia hasta el vencimiento del plazo concedido se reputan legítimas, por expresa disposición contenida en la sentencia y en aplicación de la jurisprudencia de la referida Corporación, sobre los efectos prospectivos de sus fallos de constitucionalidad.

7. Al aplicar la regla jurisprudencial al caso concreto, se concluye sin hesitación que, al haberse diferido por el término de tres (3) meses los efectos de la sentencia que revisó la executable del Decreto Legislativo que sirvió de fundamento a la disposición el decaimiento del acto administrativo que la contiene solo se producirá cuando venza el término referido, por haberse convalidado las actuaciones que se realicen al amparo de la disposición, desde su entrada en vigencia hasta la fecha en que expire el plazo concedido por la Alta Corporación.

Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario.

⁵ C. E. Sala Especial de Decisión No. 27, Sent. 11001031500020200124500, jul. 28/20, M. P. Rocío Araujo Oñate.

En efecto, los fundamentos jurídicos de la disposición examinada únicamente desaparecerán del ordenamiento jurídico, al vencimiento del término fijado por la Corte, pues esta realizó el ejercicio de ponderación, advirtiendo que en este caso resulta menos lesivo para los derechos y principios constitucionales conservar la vigencia de la norma y, por ende, la validez de sus efectos, por un plazo adicional, que expulsarla en forma inmediata del ordenamiento jurídico.

2.3.2.3. Marco jurídico para el análisis de la validez de la Resolución 522 del 28 de mayo de 2020

8. La Sala Plena de esta Corporación, en una línea jurisprudencial pacífica y reiterada, ha precisado que la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, figura jurídica igualmente denominada inconstitucionalidad por consecuencia, no la releva de ejercer el control inmediato y automático de legalidad, pues éste procede por los efectos que produjo o que pudo producir antes de que sobreviniera el decaimiento. (...)

9. Aplicado el marco conceptual y jurisprudencial referido en los acápites anteriores, se encuentra acreditado en el proceso que la Resolución No. 522 del 28 de marzo de 2020 está produciendo plenos efectos jurídicos, al punto que con fundamento en ella se han solicitado más de 471 autorizaciones para la fabricación en el país de medicamentos y equipos médicos -de los que son objeto de la reglamentación-, así como más de 100 licencias de importación, tal como lo informó el INVIMA en su intervención.

10. En virtud de lo anterior, la Sala concluye que procede el examen del acto en ejercicio del control inmediato de legalidad en el caso concreto para examinar su legalidad en razón de los efectos que está produciendo desde el 28 de mayo de 2020 hasta la fecha del vencimiento de los tres (3) meses concedidos por la Corte Constitucional, cumpliéndose con el requisito de haberse expedido en desarrollo del Decreto que declaró el Estado de excepción y de un decreto legislativo expedido en vigencia del mismo, debiéndose realizar el juicio de comparación con el ordenamiento jurídico vigente a la fecha de expedición.

11. Lo anterior, –se reitera– para verificar la conformidad con la Constitución, los Decretos Legislativos que desarrolla, con independencia de que hayan sido declarados inexequibles, y el ordenamiento jurídico superior que hace referencia a la materia que se reglamenta, a efectos de garantizar la ausencia de arbitrariedad en un Estado Social de Derecho.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Así las cosas, procederá la Sala a analizar la legalidad de la Resolución No. 174 de 27 de abril de 2020 durante el tiempo que estuvo vigente el Decreto Legislativo 580 de 15 de abril de 2020, esto es, antes de su declaratoria de inexequibilidad.

3. PROBLEMAS JURÍDICOS POR RESOLVER

2.1. Se determinará si se cumplen con los requisitos para que esta corporación revise, a través de este control inmediato, la legalidad de la Resolución No. 174 de 27 de abril de 2020, por el cual se decide y ordena pagar el servicio público de acueducto a los usuarios de los estratos 1, 2, 3 y 4, del Municipio de Villapinzón - Cundinamarca por concepto de consumo de acueducto por el período facturado correspondiente al mes de marzo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional.

2.2. Una vez resuelto el primer punto, se analizará si el acto objeto de estudio **(i)** tiene conexidad con los motivos que dieron lugar la declaratoria del estado de excepción y con el decreto legislativo que lo desarrolla, **(ii)** si consulta los principios de proporcionalidad, necesidad y temporalidad que se predicán de las medidas que

se adopten en estado de excepción y **(iii)** si se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico.

4. TESIS DE LA SALA

La sala considera que el control inmediato de legalidad es procedente respecto de la Resolución No. 174 de 27 de abril de 2020, habida cuenta que se trata de una medida de carácter general, expedida en ejercicio de la función administrativa por el alcalde municipal de Villapinzón y en desarrollo del Decreto legislativo 580 de 15 de abril de 2020.

En concordancia y respecto al análisis material del acto administrativo sometido a control, se estima que la resolución está ajustada a la legalidad como quiera que se expidió con fundamento en el Decreto 580 de 15 de abril de 2020 y surtió efectos antes de su declaratoria de inexecuibilidad, guarda conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, adopta medidas necesarias, proporcionales y temporales y prima facie, se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico.

5. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994⁶ y en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, 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, están sujetas al control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado si se trata de entidades del orden nacional o del Tribunal Administrativo del lugar donde se expida el acto.

De ahí, que los requisitos de procedencia de este control inmediato se circunscriben a: **(i)** medidas de carácter general, **(ii)** que las expidan autoridades del orden nacional y territorial en ejercicio de la función administrativa y **(iii)** desarrolle un decreto legislativo dictado con ocasión de un estado de excepción.

Adicionalmente el Consejo de Estado, atendiendo lo señalado en pronunciamientos anteriores, en sentencia de 11 de mayo de 2020, compiló las características de este medio de control, en los siguientes términos:

“1. **Es un verdadero proceso judicial**, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos

⁶ **Ley 137 de 1994, 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.

expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

2. **Es automático e inmediato**, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

3. **Es autónomo**, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, 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 expida el Presidente de la República para conjurarlo.

4. **Es integral**, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción. Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.

5. La Sala Plena del Consejo de Estado ha dicho además, que **el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad, según sea el caso**. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad, **siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad**.

6. **Es un control participativo**, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

7. **La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa** (artículo 189 del CPACA). En cuanto a esta característica, esta Corporación ha dicho que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y - por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”⁷ (Resaltado y subrayado fuera de texto)

Bajo esos parámetros, la Sala analizará la Resolución No. 174 de 27 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Villapinzón, examinando si se cumplen los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad. Acreditado su cumplimiento, se procederá al análisis material del acto, verificando su conexidad

⁷ C.E. Sala Plena. Sent. 1100103150002020-00944-00, may. 11/2020. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

con el decreto legislativo que desarrolla, la necesidad y proporcionalidad de la medida que en él se adoptó y su conformidad con el ordenamiento jurídico ordinario, no sin antes advertir que tal y como lo ha sostuvo el H. Consejo de Estado en la sentencia referida, la decisión que se profiere dentro del control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, lo que implica que es posible impugnar la legalidad del decreto con posterioridad, siempre que se invoquen fundamentos normativos diferentes a los estudiados en la sentencia.

6. PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO

Así las cosas y previo al análisis de fondo de la Resolución No. 174 de 27 de abril de 2020, la Sala considera necesario establecer si ese acto cumple con las condiciones que los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, disponen para este tipo de control, esto es, **(i)** si se trata de una medida de carácter general, **(ii)** expedida en ejercicio de la función administrativa y además **(iii)** que desarrolle un decreto legislativo dictado por el presidente de la República con ocasión de un estado de excepción, veamos:

(i) En cuanto al primer requisito es evidente que se trata de una **medida de carácter general**, como quiera que el acto remitido para control es una orden abstracta e impersonal dada por el alcalde del municipio de Villapinzón. En efecto, a través del acto sometido a control la entidad territorial asume y ordena el pago del servicio público de acueducto para todos los suscriptores o usuarios del servicio público domiciliario de agua residencial del municipio cuyos predios se encuentren en los estratos 1 a 4 y por el consumo correspondiente al mes de marzo del año en curso.

(ii) Frente a la segunda condición, y teniendo en cuenta que la **función administrativa** puede definirse como "...aquella que se ejerce por parte de los agentes del Estado y los particulares expresamente autorizados por la ley...con la finalidad de materializar los derechos y principios consignados en la parte dogmática de la Constitución"⁸, resulta claro que la Resolución No. 174 de 27 de abril de 2020 cumple con esa condición, habida cuenta que fue expedido por el alcalde del municipio de Villapinzón con el fin de asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, facultad que tiene atribuida conforme al numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política⁹ y el numeral 1º del literal d) del artículo 91 la Ley 136 de 1994¹⁰.

⁸ C. E. S. de Consulta, Concepto 11001-03-06-000-2019-00051-00(2416), jul. 30/2019. M. P. Germán Bula Escobar.

⁹ Constitución Política de Colombia, artículo 315. "Son funciones del alcalde: (...) 3. **Dirigir la acción administrativa del municipio**; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes."

¹⁰ Ley 136 de 1994, artículo 91. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...) d) En relación con la Administración Municipal: 1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente."

(iii) Finalmente, se considera que el acto administrativo general expedido por el alcalde de Villapinzón desarrolla un decreto legislativo, habida cuenta que el fundamento para la asunción parcial del pago del servicio público de acueducto para los usuarios del servicio público domiciliario de agua residencial del municipio cuyos predios se encuentren en los estratos 1 a 4 y por el consumo correspondiente al mes de marzo del año en curso por parte del municipio de Villapinzón es el Decreto Legislativo 580 de 15 de abril de 2020.

Así mismo porque se trata de una **facultad excepcional** prevista en esta disposición, como quiera que entre las potestades previstas en los artículos 3º y 4 de la Ley 142 de 1994 como instrumentos de intervención estatal y competencias de los municipios en materia de servicios públicos domiciliarios no se contempla la asunción del pago de los servicios públicos domiciliarios por parte de la entidad territorial.¹¹

Finalmente, se resalta que si bien no se desconoce que la Resolución No. 174 de 27 de abril de 2020 fue expedida después de que venciera el término del estado de excepción declarado mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, esto no significa que no sea pasible de control y/o que no desarrolle un decreto legislativo, tal y como lo ha clarificado el H. Consejo de Estado en reciente providencia¹²:

“...el artículo 136 del CPACA señaló que las medidas de carácter general que fueran dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción son objeto de este tipo de control. Así, en primer lugar, para el despacho sustanciador, la expresión “durante los Estados de excepción” recae sobre los decretos legislativos y no sobre los actos que los desarrollan. Adicionalmente, interpretar restringidamente que los únicos actos reglamentarios objeto de control inmediato de legalidad son los que se profieran durante el tiempo que dure el estado de excepción, caso concreto, entre el 17 de marzo a 16 de abril de 2020, es desconocer: 1) el deber del juez de lo contencioso administrativo de verificar que aquellas medidas que, en uso de función

¹¹ **Ley 142 de 1994, Artículo 3o. Instrumentos de la intervención estatal.** Constituyen instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos todas las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos de que trata esta Ley, especialmente las relativas a las siguientes materias:

- 3.1. Promoción y apoyo a personas que presten los servicios públicos.
- 3.2. Gestión y obtención de recursos para la prestación de servicios.
- 3.3. Regulación de la prestación de los servicios públicos teniendo en cuenta las características de cada región; fijación de metas de eficiencia, cobertura y calidad, evaluación de las mismas, y definición del régimen tarifario.
- 3.4. Control y vigilancia de la observancia de las normas y de los planes y programas sobre la materia.
- 3.5. Organización de sistemas de información, capacitación y asistencia técnica.
- 3.6. Protección de los recursos naturales.
- 3.7. Otorgamiento de subsidios a las personas de menores ingresos.
- 3.8. Estímulo a la inversión de los particulares en los servicios públicos.
- 3.9. Respeto del principio de neutralidad, a fin de asegurar que no exista ninguna práctica discriminatoria en la prestación de los servicios. (...)

Artículo 5º. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

- 5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.
- 5.2. Asegurar en los términos de esta Ley, la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos en el municipio.
- 5.3. Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 60/93 y la presente Ley.
- 5.4. Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías trazadas por el Gobierno Nacional.
- 5.5. Establecer en el municipio una nomenclatura alfa numérica precisa, que permita individualizar cada predio al que hayan de darse los servicios públicos.
- 5.6. Apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta Ley a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia.
- 5.7. Las demás que les asigne la ley.

¹²C.E. Sala E. de Decisión No. 14. Sent. 11001-03-15-000-2020-02076-00(CA), ago. 18/2020. M.P. Alberto Montaña Plata.

administrativa, desarrollen decretos legislativos, se ajustan al ordenamiento jurídico y 2) la necesidad de garantizar el Estado de Derecho con un control efectivo de esas decisiones.

12. Cosa distinta sería que el acto reglamentario pudiese expedirse con base en atribuciones ordinarias de la administración pública y al margen del estado de excepción, evento en el que no sería objeto del control automático. En ese orden, la Sala descarta el argumento expuesto por el Ministerio Público, según el cual la Sala no debe estudiar de fondo el control.”

Bajo estos presupuestos, la Resolución No. 174 de 27 de abril de 2020, por la cual se decide y ordena pagar el servicio público de acueducto a los usuarios de los estratos 1, 2, 3 y 4 del municipio de Villapinzón por concepto de consumo de acueducto por el período facturado correspondiente al mes de marzo del año 2020, cumple con los requisitos de procedencia para que este tribunal estudie su legalidad a través del presente control inmediato.

7. ESTUDIO MATERIAL DEL ACTO REMITIDO PARA CONTROL

7.1. Para desarrollar este punto, atendiendo lo expuesto por el Consejo de Estado en la sentencia de 11 de mayo de 2020¹³, la sala analizará en primer lugar, la relación de **conexidad** entre el Decreto 580 de 15 de abril de 2020 y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, así como también con el propio decreto legislativo.

Así las cosas, se recuerda que mediante el Decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica social y ecológica en atención al escalonamiento de la pandemia -COVID-19 que constituye una grave amenaza a la salud pública, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio nacional y a la insuficiencia de las atribuciones ordinarias conferidas a las autoridades estatales para conjurar esta amenaza.

En desarrollo de esta disposición, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto Legislativo 580 de 15 de abril de 2020 “Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Como fundamento, indicó que **(a)** en materia de servicios públicos domiciliarios el artículo 365 de la Constitución Política señala que estos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es su deber asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional; **(b)** de conformidad con la Observación General 15 de 2002 del 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 y para la realización de derechos humanos tales como la vida, la salud, la dignidad humana, la educación, la vivienda, entre otros; **(c)** la Ley 142 de 1994 consagró el régimen de los servicios públicos domiciliarios y previó que el deber de aseguramiento de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo es responsabilidad de los municipios; **(d)** que por lo anterior y

¹³ C.E. Sala Plena. Sent. 1100103150002020-00944-00, may. 11/2020. M.P. Sandra Lisset Ibarra Velez.

teniendo en cuenta los efectos económicos del estado de emergencia y de las medidas de aislamiento, resultaba pertinente incrementar las medidas tendientes a asegurar el acceso, los subsidios y la financiación de los servicios de agua potable y saneamiento básico a toda la población y en especial, a la de menores ingresos. En consecuencia, el decreto autorizó en forma temporal -esto es, hasta el 31 de diciembre de 2020- a las entidades territoriales para que asumieran total o parcialmente el costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios de su jurisdicción, teniendo en cuenta la necesidad de priorizar las asignaciones a las personas de menores ingresos.

No obstante, como condicionamiento indicó que era necesario tener en cuenta la disponibilidad de recursos para el efecto y que en el evento en que las entidades territoriales hicieran uso de esta potestad, era su deber girar a las personas prestadoras la parte correspondiente de la tarifa que haya sido asumida por el ente territorial por cada uno de los suscriptores.

Con base en este Decreto, y habida cuenta que mediante Decreto No. 041 de 31 de marzo de 2020 se adicionó el presupuesto de rentas del municipio de Villapinzón con los excedentes no utilizados de rentas de destinación específica provenientes de la estampilla pro adulto mayor y del plan municipal para gestión del riesgo en cuantía de cuatrocientos cincuenta millones de pesos (\$450.000.000), que en esta misma disposición se adicionó esta suma al presupuesto de gastos en el rubro denominado “Prevención y Atención del Riesgo por COVID-19 y que se identificaron los usuarios del servicio público de acueducto de los estratos 1, 2, 3 y 4 del municipio, el alcalde del municipio de Villapinzón expidió la Resolución No. 174 de 27 de abril de 2020 mediante el cual dispuso que el municipio asumiría el pago del servicio de acueducto para los usuarios de uso residencial pertenecientes a los estratos 1 al 4, en proporción del 50% para los usuarios del estrato 1, 40% para el estrato 2 y 30% para los estratos 3 y 4 por el mes de marzo de 2020.

Consecuentemente, ordenó el pago de las facturas de servicio público de acueducto en la proporción antes mencionada de los usuarios residenciales de los estratos 1 a 4 del municipio, en cuantía de tres millones setecientos veintiséis mil cuatrocientos ochenta y tres pesos mcte (\$3.726.483).

Así las cosas, resulta evidente que la Resolución No. 417 de 27 de abril de 2020 expedida por el alcalde municipal de Villapinzón guarda **conexidad** con los Decretos legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y 580 de 27 de abril de 2020 expedidos por el Presidente de la República, habida cuenta que, tal y como se indicó, en el primero de ellos se indicó que entre las medidas a adoptar en el marco del estado de excepción que se declaraba se encontraba la autorización para adoptar “...medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19”.

Así mismo, en el Decreto 580 de 15 de abril de 2020 el Gobierno Nacional facultó a las entidades territoriales a asumir el costo parcial de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios hasta el 31 de diciembre de 2020 siempre que contaran con la disponibilidad de recursos y efectúen el pago a los prestadores del servicio público.

Por lo anterior y en la medida en que la resolución bajo examen el municipio de Villapinzón desarrolla este decreto legislativo, pues el municipio asume el pago parcial del servicio público de acueducto del mes de marzo de 2020 de los usuarios residenciales de los estratos 1, 2, 3 y 4 del municipio, ordenando su pago con cargo al rubro presupuestal creado para la Prevención y Atención del Riesgo por Covid 19, se colige que este requisito se encuentra satisfecho.

7.2. Por otra parte, en cuanto al cumplimiento de los principios de proporcionalidad, necesidad y temporalidad habrá de señalarse respecto del primero (esto es, la **proporcionalidad**), que la Corte Constitucional en sentencia de C-723 de 2015 indicó que en tratándose de decretos legislativos el estudio de proporcionalidad comprende dos análisis, el primero consistente “en estudiar la relación entre los costos de la medida adoptada en términos de limitaciones de intereses constitucionales y la gravedad de los hechos que busca conjurar” y el segundo concerniente a verificar “que no existe una restricción innecesaria de los derechos¹⁴.”

En ese orden y como quiera que **(a)** el pago del servicio público de acueducto de los usuarios residenciales de los estratos 1 a 4 del municipio de Villapinzón por el mes de marzo corresponde a la suma de tres millones setecientos veintiséis mil cuatrocientos ochenta y tres pesos (\$3.726.483), **(b)** el monto que se ordenó cancelar a favor de los usuarios es proporcional al estrato en el que se encuentran ubicados (siendo del 50% para el estrato 1, 40% para el estrato 3 y 30% para los estratos 3 y 4), **(c)** el pago de estas facturas se encuentra respaldado en el rubro presupuestal creado específicamente para la prevención y atención del riesgo por COVID 19 (al cual se le asignaron recursos en cuantía de cuatrocientos cincuenta millones de pesos (\$450.000.000), y que **(d)** a su vez estos recursos adicionados correspondían a excedentes no utilizados en vigencias anteriores de rentas con destinación específica, se considera que no solo no se están limitando derechos fundamentales de los habitantes del municipio sino que por el contrario, estos están siendo garantizados a través de la resolución objeto de control pues en ella se adopta una medida a favor de las personas de menores ingresos con el fin de conjurar los efectos que la pandemia del COVID-19 ha tenido en su situación económica.

¹⁴ En dicha sentencia, sostuvo el alto tribunal: “El análisis de proporcionalidad, según el precedente aquí sintetizado, se desarrolla mediante dos análisis diferenciados. Así, ‘...[e]l primero de ellos, consiste en estudiar la relación entre los costos de la medida adoptada en términos de limitaciones de intereses constitucionales y la gravedad de los hechos que busca conjurar. Por ejemplo, no sería aceptable la creación de un instrumento excepcional que restringe drásticamente los derechos constitucionales con el fin de contrarrestar marginalmente la crisis. El segundo juicio verifica que no existe una restricción innecesaria de los derechos, dado que esta limitación “sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad.” Por ejemplo, si existen un medio exceptivo menos lesivo en cuanto a las limitaciones a los derechos, y a la vez, igual o más efectivo que la medida escogida, ésta última sería desproporcionada y por ende inexequible. La Corte ha establecido que el principio de proporcionalidad “es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción. (...)” C. Const., Sent. C-723, nov. 25/2015. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Ahora bien, frente a la **necesidad** de adopción de la medida, la Resolución No. 174 de 27 de abril de 2020 señala que su expedición se justifica habida cuenta que "...la comunidad de Villapinzón ha sido afectada por el aislamiento preventivo obligatorio, lo cual ha afectado ostensiblemente su economía, y por ende, los ingresos necesarios para sufragar sus respectivos gastos y asegurar su mínimo vital".

De allí que la asunción de una proporción de los costos del servicio público de acueducto por parte del municipio, en forma diferenciada para los distintos estratos del municipio de Villapinzón y por el mes de marzo de 2020 se estime pertinente para lograr los fines señalados en el decreto legislativo 580 de 15 de abril de 2020, esto es, mitigar los efectos económicos que el estado de emergencia económica, social y ecológica ha tenido en los habitantes de esta entidad territorial.

Finalmente, respecto a la **temporalidad de las medidas adoptadas**, es de resaltar que el Decreto 580 de 15 de abril de 2020 autorizó a las entidades territoriales hasta el 31 de diciembre de 2020, a asumir total o parcialmente el costo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

A su vez, dicha disposición, en su artículo 7° estableció que correspondía a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico expedir la regulación general que se requiera para implementar las medidas contenidas en el Decreto legislativo.

En desarrollo de esa facultad –y en forma previa a la declaratoria de inexecutable del Decreto 580 de 15 de abril de 2020-, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico expidió la Resolución CRA 915 (posteriormente modificada por la Resolución CRA 918 de 2020), en las que, al analizar las facturas sobre las que debía recaer el pago diferido autorizado en el Decreto legislativo 580 de 2020 indicó que "Se incluyen dentro de esta medida transitoria las facturas de los suscriptores y/o usuarios de los estratos 1 a 6, y suscriptores y/o usuarios industriales, comerciales y oficiales emitidas durante la Emergencia Económica, Social y Ecológica y el periodo de facturación siguiente a su finalización"

Teniendo en cuenta dichos parámetros, considera la Sala que la Resolución 174 de 27 de abril de 2020 proferida por el alcalde municipal de Villapinzón cumple el requisito de temporalidad como quiera que en este acto administrativo se asume el servicio público de acueducto correspondiente al mes de marzo del año 2020 –esto es, un servicio facturado durante el estado de emergencia económica, social y ecológica-, lo cual además se ajusta, como ya se advirtió, a la finalidad de la normativa excepcional, que no es otra que la de aliviar la carga económica de los habitantes del país –que se ha visto afectada por la pandemia del COVID-19-.

7.3. Por último, advierte la Sala respecto a la **conformidad del decreto sometido a control con el ordenamiento jurídico**, que prima facie no se advierte contradicción alguna con la Constitución Política o la Ley 142 de 1994 como quiera que **(i)** el artículo 13 de la Carta establece que el Estado promoverá las condiciones

para que la igualdad sea real y efectiva¹⁵, **(ii)** el artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es su deber asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional¹⁶ y **(iii)** el artículo 5º de la Ley 142 de 1994¹⁷ señala que compete a los municipios asegurar que se presten a sus habitantes los servicios públicos domiciliarios.

III. CONCLUSIÓN

En virtud de las consideraciones expuestas en precedencia, la sala encuentra que la Resolución No. 174 de 27 de abril de 2020 “Por la cual se decide y ordena pagar el servicio público de acueducto a los usuarios de los estratos 1, 2, 3 y 4, del Municipio de Villapinzón -Cundinamarca por concepto de consumo de acueducto por el período facturado correspondiente al mes de marzo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional” expedida por el alcalde municipal de Villapinzón está ajustada a la legalidad mientras estuvo vigente el Decreto Legislativo 580 de 15 de abril de 2020 (esto es, antes de su declaratoria de inexecutable según sentencia C-256 de 23 de julio de 2020) en la medida en que desarrolla las facultades excepcionales conferidas en esta disposición, es de carácter temporal, resulta necesaria, proporcional para conjurar los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y prima facie, se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico.

Por lo expuesto en precedencia, la Subsección “E” de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR ajustado a la legalidad la Resolución No. 174 de 27 de abril de 2020 “Por la cual se decide y ordena pagar el servicio público de acueducto a los usuarios de los estratos 1, 2, 3 y 4, del Municipio de Villapinzón -Cundinamarca por concepto de consumo de acueducto por el período facturado correspondiente al mes de marzo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional” expedida por el alcalde municipal de Villapinzón mientras estuvo vigente el Decreto Legislativo 580 de 15 de abril de 2020, de conformidad con las razones expuestas en esta sentencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente decisión al alcalde del municipio de Villapinzón y al Ministerio Público designado a este despacho, a través de mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales.

¹⁵ **Constitución Política, artículo 13** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. (...)

¹⁶ **Constitución Política, 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. (...)

¹⁷ **Ley 142 de 1994, artículo 5. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos.** Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos: 5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.”

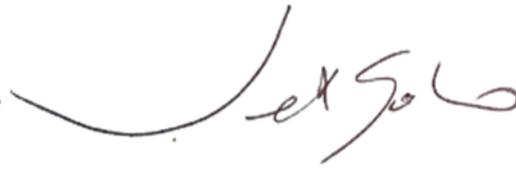
TERCERO: PUBLICAR la sentencia a través de la secretaría de la subsección, en la página web de la rama judicial, según Circular C011 de 31 de marzo de 2020, expedida por la presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Esta providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
MAGISTRADA



RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON
MAGISTRADO

JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
MAGISTRADO

