

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ SALA PLENA

Tunja, 14 de agosto de 2020

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad

**Acto administrativo:** Decreto 30 de 2020 de Soracá

**Expediente:** 15001-23-33-000-2020-00423-00

Magistrado Ponente : **Luís Ernesto Arciniegas Triana**

Agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, procede la Sala Plena a proferir la sentencia de única instancia que pone fin a la actuación de control inmediato de legalidad (CIL) del Decreto 30 del 25 de marzo de 2020 *“por medio de la cual se adoptan las medidas regulatorias transitorias establecidas por el Gobierno Nacional frente a la prestación de los servicios públicos domiciliarios en el Municipio de Soracá - Boyacá”*, expedido por el alcalde de ese municipio.

### I. ANTECEDENTES

1. La alcaldía municipal de Soracá remitió el referido decreto, a fin de que se ejerza el control de que trata el artículo 136 del CPACA, y habiendo sido repartido al Despacho, se avocó conocimiento y se dispuso el trámite del artículo 185 del CPACA.

**2. Concepto del ministerio Público.** La Procuraduría 46 Judicial II Asuntos Administrativos emite el concepto n° 101, solicitando que se declare legal el Decreto municipal 30 de 2020.

Señala que el artículo 1° del Decreto materia de control adopta las directivas de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) consagradas en la Resolución 911 de 17 de marzo de 2020 y el Decreto Legislativo 441 de 2020. Que aun sin que se adopten los mencionados instrumentos por acto administrativo, los mismos obligan al municipio.

Aduce que el artículo 2 del Decreto 30 de 2020 ordena suspender la actualización tarifaria establecida en el artículo 125 de la Ley 142 de 1994, medida que cuenta con respaldo en el artículo 4 del Decreto Legislativo 441 de 2020 y en el artículo 2 de la Resolución 911 de 2020 de la CRA.

La reconexión ordenada en los artículos 3 y 4 del Decreto materia de control cuenta con respaldo en los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 441 de 2020.

Manifiesta frente a las personas cuyas conexiones fueron suspendidas por fraude, el párrafo 3 del art. 4 de la Resolución CRA 911 de 2020 estableció: *“Parágrafo 3. En caso de tratarse de usuarios residenciales en situación de corte por conexiones fraudulentas, la provisión de agua potable podrá efectuarse mediante una solución alternativa que garantice el volumen correspondiente al consumo básico mensual”*.

Frente a ello dice que el municipio de Soracá optó por garantizar un volumen de diez (10) metros cúbicos mensuales, que corresponden al consumo básico

y de subsistencia a los usuarios residenciales suspendidos por conexiones fraudulentas.

Señala que la medida de suspensión temporal de nuevas acciones de corte de servicio mientras se genera la Emergencia Sanitaria (art. 5) *“es ajustada al artículo 365 de la C.P., que determina que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. De la misma forma frente a lo estipulado en el Decreto Legislativo 441 de 20 de marzo de 2020 y la Res. 911 de 17 de marzo de 2020 de la CRA”*.

Por último, indica que las medidas adoptadas por la administración municipal respecto a la garantía en la prestación de servicios públicos y reinstalación y reconexión de usuarios afectados por tal determinación, *“no solo consultan las obligaciones del Estado de conformidad con el art. 365 de la C.P., sino que se encuentran respaldadas en el Decreto Legislativo 441 de 2020, por lo que se solicita se declaren ajustadas a la legalidad”*.

Cumplidos, entonces, los trámites establecidos en dicha normatividad, se procede a ejercer control de legalidad sobre el Decreto 20 de 2020.

## **II- CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia del Tribunal**

De acuerdo con el artículo 151-14 del CPACA, esta Corporación es competente por la materia para ejercer en única instancia el CIL sobre el Decreto antes referido, que –en términos del artículo 136 ibídem- es un acto

de carácter general, proferido por autoridad territorial (el alcalde municipal de Soracá), en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de algunos decretos legislativos expedidos en el Estado de Excepción, según se analizará más adelante. También lo es por razón del territorio, al estar el citado municipio (donde se expidió el decreto bajo control) ubicado en el Departamento de Boyacá.

## **2. Problema jurídico**

En esta oportunidad le corresponde a la Sala Plena de esta Corporación determinar si el **Decreto 30 de 2020**, *“por medio de la cual se adoptan las medidas regulatorias transitorias establecidas por el Gobierno Nacional frente a la prestación de los servicios públicos domiciliarios en el Municipio de Soracá - Boyacá”*, se ajusta o no a los dictados superiores, de conformidad con los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción, en materia del servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020.

Con la finalidad de resolver el problema jurídico planteado, previamente se abordarán estos temas: i) el alcance del control inmediato de legalidad; ii) de los requisitos o presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011; iii) El Decreto legislativo 441 de 2020 y iv) solución del caso concreto.

## **3. Alcance del control inmediato de legalidad**

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*” dispuso 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 en el lugar donde se expidan. En igual sentido lo dispuso la Ley 1437 de 2011 en el inciso 1º del artículo 136.

El control inmediato de legalidad, de ahora en adelante CIL, es un mecanismo de revisión automática de legalidad establecido como forma de restablecer el equilibrio de poderes que inevitablemente se puede ver alterado con la asunción de extraordinarias potestades por parte del Ejecutivo, como legislar, suspender leyes e imponer restricciones al ejercicio de los derechos ciudadanos.

El Consejo de Estado<sup>1</sup> haciendo suyas las palabras de la sentencia mediante la cual la Corte Constitucional revisó el proyecto de ley estatutaria de los Estados de Excepción, puntualizó en torno al CIL que dicho control “*constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales*”.

Además, este medio de control ha sido identificado por la jurisprudencia de ese Alto Tribunal<sup>2</sup> con las siguientes notas distintivas: su carácter

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, 17 de septiembre de 1996, ponencia de Mario Alario Méndez

<sup>2</sup> Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Radicación: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA)

jurisdiccional<sup>3</sup>, su integralidad, su autonomía<sup>4</sup>, su inmediatez<sup>5</sup>, su oficiosidad<sup>6</sup> y el tránsito de su fallo a cosa juzgada relativa<sup>7</sup>.

En cuanto al alcance de este control, se destaca en el mismo fallo, su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye:

“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de ‘conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos’ (Subrayado fuera de texto).

Sobre el particular, el Consejo de Estado en auto proferido el 22 de abril de 2020<sup>8</sup>, CP.: Stella Jeannette Carvajal Basto, ahondó en el carácter integral y compatible del CIL, así:

**“...el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma,

<sup>3</sup> “(...) habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia (...)”

<sup>4</sup> “Consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”.

<sup>5</sup> “(...) el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: ‘inmediato’, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características: “i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos. “ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. (...) “iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal.

<sup>6</sup> “(...) consistente en que, si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa ‘o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona’”

<sup>7</sup> “(...) habida consideración de que si bien el control automático o ‘inmediato’ en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para ‘con el resto del ordenamiento jurídico’, razones tanto de índole pragmático (...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fiar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos (...).”

<sup>8</sup> 11001-03-15-000-2020-01163-00

conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad)<sup>9</sup> y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos<sup>10</sup>.” (Negrilla del original)

Recientemente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en auto proferido el 14 de mayo de 2020, CP.: Carlos Enrique Moreno Rubio, al examinar la Resolución n°. 223 de 17 de abril de 2020, expedida por la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, reflexionó nuevamente sobre el CIL y señaló<sup>11</sup>:

“El control inmediato de legalidad es el instrumento a través del cual la **Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo revisa de manera automática la legalidad de las decisiones de carácter general que son dictadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los decretos legislativos** con el fin de verificar **que estén conformes con los fines del estado de excepción de que se trate y no desborden las facultades de la administración**” (negrilla fuera de texto).

En la misma providencia, se indicó, además, que se trata de una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del ejecutivo durante los estados de excepción.

#### **4. De los requisitos o presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011**

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA), MP. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>10</sup> En este mismo sentido Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicación 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

<sup>11</sup> Expediente n° 11001-03-15-000-2020-01882-00

Respecto a los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por vía de control inmediato de legalidad, ha señalado de manera pacífica el Consejo de Estado<sup>12</sup>, lo siguiente:

“(…) 34. Visto el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994<sup>13</sup>, sobre control de legalidad, que textualmente señala:

“[...] **ARTICULO 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 [...]”.

35. De la normativa trascrita supra la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

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

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

35.3. Que el referido acto o medida **tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción**

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Sentencia de 26 de septiembre de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00. Actora: Blanca Cecilia Sarmiento de Ramírez. Demandado: Nación – Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social) C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>13</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

(artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política)” – Negrilla del texto original, subraya de la Sala –.

Dados esos presupuestos, la atribución para el precitado control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo. Es así, como los dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, son de competencia del Tribunal del lugar donde se expidan; conforme a lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

Ahora, respecto de los anteriores presupuestos, precisa la Sala lo siguiente:

**i. Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal:** El control inmediato de legalidad opera frente a determinaciones de carácter general, entendidas como aquellos reglamentos que el Gobierno (nacional o territorial) expide para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias en que se fundó el estado de emergencia declarado. Esto, de acuerdo con los lineamientos que se adoptan a través de los decretos legislativos.

**ii. Que sea un acto dictado en ejercicio de la función administrativa:** El objetivo de este medio de control automático es verificar formal y materialmente el cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio, en tanto representa “*una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual*

*se busca impedir la aplicación de normas ilegales”<sup>14</sup> y constituye un mecanismo “que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional) (...)”<sup>15</sup>. Luego, su propósito es examinar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa excepcional, se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos para su expedición.*

**iii. Que se trate del desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción.** Esta exigencia se concreta en la necesidad de que **el acto controlable desarrolle un decreto legislativo dictado**, para el caso bajo examen, al amparo del EESE, por lo cual, es necesario identificar que la disposición objeto de control se haya adoptado en ejercicio de estas potestades excepcionales. Dicho análisis parte de la relación o conexidad que existe entre los decretos legislativos emitidos para conjurar la declaratoria de emergencia social y las normas que se adoptan como desarrollo de estos, situación que impone a la jurisdicción identificar tales presupuestos para delimitar el ejercicio de las funciones que se atribuyen a las autoridades en el momento de su expedición.

Lo anterior, en razón a que **es necesario establecer si fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia o no.**

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>15</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.

En consecuencia, toda vez que el control inmediato de legalidad constituye el medio previsto en el ordenamiento jurídico colombiano para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, es decir, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo; **su procedibilidad formal está determinada por los siguientes supuestos facticos: i)** que el acto sometido a examen se trate de una medida de carácter general; **ii)** dictada en ejercicio de la función administrativa y, **iii)** en desarrollo de un decreto legislativo. Esto, valga señalar, durante cualquiera de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, tal como lo ha sostenido de manera unívoca la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa.

Luego, en ausencia de cualquiera de dichos presupuestos, el control inmediato de legalidad sobre el respectivo acto, deviene abiertamente improcedente.

- Atendiendo las anteriores características, las diferentes Salas Especiales que se conformaron al interior del Consejo de Estado han emitido pronunciamientos sobre el alcance del control automático de legalidad en relación con los actos dictados en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica causada por la propagación del Coronavirus – COVID-19, en relación con el requisito relacionado con que el **acto sea dictado en desarrollo del(os) Decreto(s) Legislativo(s)**, que declaran el estado de excepción. Así, en auto de 16 de junio de 2020<sup>16</sup>, C.P. Doctor Oswaldo

---

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala 18 Especial de Decisión. Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López. Auto de 16 de junio de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-02522-00(CA)A. Actor: Fiscalía General de la Nación. Demandado: Circular 0024 del 29 de mayo de 2020. Asunto: Se califica la Circular nro. 0024 de 29 de mayo de 2020, por la cual se amplía la vigencia de los lineamientos para el manejo de la correspondencia de la Fiscalía General de la Nación, por razón del COVID – 19.

Giraldo López, se señaló que solamente se suple ese requisito cuando **el acto administrativo, constituye la aplicación de normas que desarrollen el Decreto Legislativo**, pues el control no comprende los desarrollos inmediatos del mismo, a saber, esa providencia sobre este tópico, indicó:

“(…) De acuerdo con lo anterior, es claro que **el control inmediato de legalidad** asignado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en particular, al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>17</sup>, se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa **que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.**

Ahora bien, cuando el artículo 136 del CPACA se **refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues su desarrollo inmediato no se produce a través de actos administrativos generales.**

(…)

Por su parte, **los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos**, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual resulta pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, **sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República y desarrollada por una autoridad nacional (…)** -Negrilla de la Sala-

En otro contexto, el Alto Tribunal ha analizado un posible escenario, en que se denota la improcedencia, cuando el acto administrativo remitido para control inmediato de legalidad no contenga en sus motivaciones referencia alguna al Decreto que declaró el EESE o sus desarrollos; a saber, en auto

---

<sup>17</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 111, numeral 8.

de 17 de abril de 2020<sup>18</sup>, C.P. Martha Nubia Velásquez Rico, el Consejo de Estado consideró:

“(…) El Despacho advierte que la Resolución 000676 del 24 de abril de 2020 **no consideró dentro de sus fundamentos ninguno de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción (…)**.”

Aunque por el curso de los acontecimientos posteriores a la expedición de la referida resolución, **su contenido podría resultar fácticamente afín con los decretos legislativos dictados desde el 17 de marzo de 2020**, ello no permite considerar satisfecho el requisito legal consistente en que la medida objeto del control inmediato de legalidad **constituya un desarrollo de dichos decretos durante los estados de excepción (…)**” -Negrilla fuera del texto-.

Otro escenario se presenta cuando, aun invocándose el Decreto Legislativo y los Decretos que lo desarrollan, el acto administrativo se limita a adoptar tales disposiciones sin ningún desarrollo de las mismas, a saber, en auto de 11 de junio de 2020<sup>19</sup>, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, el Consejo de Estado señaló sobre el particular lo siguiente:

“(…) Sin embargo, teniendo en cuenta algunos de los argumentos de la recurrente y en atención al deber de los jueces de la República de evitar fallos inhibitorios, el Despacho considera relevante incluir en el estudio de admisibilidad **no sólo que el respectivo acto invoque decretos legislativos, sino que, además, efectivamente los desarrolle**<sup>20</sup>.

(…)

Revisada la Circular Externa 006 se encuentra **que no desarrolla el Decreto Legislativo 491 de 2020, puesto que no toma decisiones nuevas o complementarias a las antes mencionadas, sino que se limita a informarle**

<sup>18</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión Veinticinco. Consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. Auto de 17 de junio de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-02327-00. Actor: Ministerio de Salud y Protección Social. Demandado: Resolución 000676 del 24 de abril DE 2020. Referencia: Control inmediato de legalidad (artículo 136 CPACA).

<sup>19</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 6. Consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. Auto de 11 de junio de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01398-00. Actor: Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar – CSB. Demandado: Circular Externa 006 del 3 de abril de 2020. Referencia: Control Inmediato de Legalidad.

<sup>20</sup> Tesis desarrollada, entre otras, en la providencia del 2 de junio de 2020 dentro del expediente 11001-03-15-000-2020-1012-00.

**a los usuarios y a la comunidad en general, que en dicha Corporación se adoptaron las medidas establecidas en el decreto legislativo (...).**

Por lo tanto, es claro que la Circular Externa 006 del 3 de abril de 2020 de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar, **no desarrolla ningún decreto legislativo, por lo que no hay lugar a ejercer el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo respecto de ella (...)**” - Negrilla fuera de texto-

Además, también se predica la improcedencia del medio de control cuando el acto administrativo constituye una aplicación de una facultad ordinaria de la autoridad administrativa y, por lo tanto, no constituye un desarrollo del Decreto Legislativo, aunque se funde en éste o sus desarrollos, así lo manifestó el Máximo Tribunal de lo Contencioso en auto de 11 de junio de 2020<sup>21</sup>, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, en los siguientes términos<sup>22</sup>:

“(…) En tales condiciones, resulta del caso evaluar si la Resolución 132 del 12 de abril de 2020 de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Coralina, desarrolla o no decretos legislativos.

Al respecto, se tiene que dicha resolución fue expedida en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Así mismo, tuvo en cuenta los Decretos 457 y 531 del mismo año por medio de los cuales el presidente de la República en uso de sus facultades ordinarias ordenó y prorrogó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional y el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo del presente año en el que se adoptaron medidas adicionales para evitar la propagación de la pandemia derivada del coronavirus COVID – 19, entre las cuales se incluyó la suspensión

---

<sup>21</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 6. Consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. Auto de 11 de junio de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01421-00. Actor: Corporación para el desarrollo sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Demandado: Resolución 132 del 12 de abril de 2020. Referencia: Control Inmediato de Legalidad.

<sup>22</sup> En el mismo, sentido, se puede consultar las aclaraciones de voto de la sentencia de 19 de mayo de 2020, emitida dentro del Control Inmediato de Legalidad radicación número: 11001-03-15-000-2020-01013-00(CA) Actor: Corporación Autónoma Regional de Boyacá – Corpoboyacá. Demandado: Resolución 695 del 24 de marzo de 2020.

de términos en actuaciones administrativas.

No obstante, se advierte que la facultad del director de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para suspender los términos dentro de las actuaciones administrativas que se surten al interior de esa entidad no deriva del referido decreto legislativo sino de sus facultades administrativas ordinarias consagradas en el Acuerdo 010 del 4 de diciembre de 2019 y en la Ley 99 de 1993<sup>23</sup>.

(...)

Es decir, la facultad para suspender términos en actuaciones administrativas es una potestad ordinaria de los jefes y representantes legales de cada entidad y el hecho de que se adopte en el marco de una emergencia sanitaria o de un estado de excepción no muta su naturaleza a extraordinaria”.

En conclusión, resulta **improcedente** adelantar el control de legalidad de manera inmediata, cuando el acto administrativo no constituya un desarrollo del Decreto Legislativo, cuando: **(i)** se encuentre fundado únicamente en el Decreto que declaró el EESE, pues se trataría de un desarrollo inmediato del mismo, **(ii)** no invoque en sus motivaciones el Decreto de Estado de Excepción y sus desarrollos, aunque haya coincidencia fáctica, **(iii)** aun invocando el Decreto de declaratoria del estado de excepción o decretos que los desarrolle, se limite a adoptar las medidas en ellos contenidos sin ningún desarrollo particular; y **(iv)** se trate de una potestad ordinaria asignada a la autoridad administrativa<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup>Ley 99 de 1993. Artículo 29. Funciones del director general. “Son funciones de los directores generales las señaladas en las leyes, en los reglamentos y en los estatutos respectivos. En particular les corresponde: 1. Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad y ejercer su representación legal...”

<sup>24</sup> Sentencia de 3 de julio de 2020 dentro del Control inmediato de legalidad, del Decreto No. 044 de 23 de marzo de 2020, Municipio de Ciénega, Expediente: 15001-23-33-000-2020-00475-00, MP. Clara Elisa Cifuentes Ortíz.

Bajo esos derroteros, pasa la Sala a estudiar si el presente medio de control es procedente, atendiendo el contenido del Decreto respectivo enviado a esta Corporación para tal fin.

## **5. El Decreto Legislativo 441 de 2020, expedido por el Gobierno Nacional**

El Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de ese decreto, en atención a los requerimientos de la Organización Mundial de la Salud y la existencia del primer caso de Covid-19 en el territorio nacional, el que se fundamentó en entre otras, en las siguientes consideraciones:

Para ello, argumentó que *“ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19”* se hacía *“necesario adoptar medidas extraordinarias que permit[ieran] conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permit[ieran] acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.”*; en consecuencia, era necesario recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de *“dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por*

*la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación*”. Por estas y otras razones, decretó:

**“(…) Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.**

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo (...)” – Negrilla fuera del texto original –.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-145 de 2020 declaró exequible el mencionado decreto, tal como se informa en la página de noticias de esa Corporación, con fundamento en las siguientes razones:

“(…) La Corte Constitucional encontró ajustado a la constitución el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”.

Para la Corte, el Presidente de la República junto a quienes integran el Gobierno Nacional, lejos de haber incurrido en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto, ejercieron apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución.

(...)

Bajo este entendido, para la Corte Constitucional no cabe duda de que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera traumática y negativamente en la protección efectiva de los derechos constitucionales de millones de personas.

La Corte consideró la gravedad que implica el volumen de infectados y personas fallecidas y la posibilidad de poner en serio peligro a los colombianos al desconocerse aún la cura del COVID-19, con grandes repercusiones económicas y sociales al desequilibrar intensamente la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como las finanzas del Estado (...)"

Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, se profirió el **Decreto Legislativo 441 de 20 de marzo de 2020** *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”*, consagra en los artículos 1, 2 y 4 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 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” (Subrayado fuera de texto).

Luego, la Corte Constitucional con ponencia del Magistrado, José Fernando Reyes examinó la constitucionalidad del Decreto 441 de 2020, por medio del cual el Presidente de la República adoptó disposiciones relacionadas con el servicio público de acueducto y la garantía de acceso al agua.

Dicha Corporación encontró que el conjunto de medidas contenidas en el decreto, 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.**

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.

No obstante, estableció que la regla que exceptúa de la reconexión inmediata a aquellos suscriptores residenciales que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio, *“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”*.

Advirtió la Corte que, a pesar de que la reconexión para este tipo de situaciones también era inmediata, el costo de la misma debía ser asumido posteriormente por tales suscriptores.

## 6. Solución del caso concreto

Así pues, en esta oportunidad le corresponde a la Sala Plena de esta Corporación determinar si el **Decreto 30 de 2020**, *“por medio de la cual se adoptan las medidas regulatorias transitorias establecidas por el Gobierno Nacional frente a la prestación de los servicios públicos domiciliarios en el Municipio de Soracá - Boyacá”*, se ajustan o no a los dictados superiores, de conformidad con los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción, 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.

En cuanto al examen del contenido del acto y su sujeción al ordenamiento superior, se observa que las razones expuestas por el representante legal del mencionado ente territorial para decretar el traslado presupuestal consistieron en:

“Que, el deber de aseguramiento de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, es responsabilidad de los municipios, conforme lo dispone el numeral 5.1 del artículo 5 de la ley 142 de 1994, mientras que el deber de prestación se encuentra en cabeza de las personas prestadoras de servicios públicos a los que hace alusión el artículo 15 de la citada ley.

...

Que, la comisión de regulación de agua potable y saneamiento básico CRA expidió la Resolución 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 688 de 2014 y la Resolución 825 de 2017.

...

El municipio de Soracá como responsable de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo a través de la empresa de servicios públicos domiciliarios del municipio de Soracá SERVIR SORACA SA ESP, le asiste la obligación de adoptar y aplicar las medidas regulatorias transitorias en el sector de agua potable y saneamiento básico”.

Así pues, el acto bajo control, decretó lo siguiente:

**“ARTICULO PRIMERO: ADOPTAR Y APLICAR** las medidas regulatorias transitorias en el sector de agua potable y saneamiento básico prevista en la Resolución CRA 911 de 2020 y en el Decreto Nacional 441 del 20 de marzo de 2020, a cargo del Municipio de Soracá como responsable de la Prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo a través la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DEL MUNICIPIO DE SORACÁ SERVIR - SORACÁ S.A.E.S.P.

**ARTÍCULO SEGUNDO. SUSPENDER** las actualizaciones tarifarias de conformidad con lo previsto en el artículo 125 de la ley 142 de 1994 y las establecidas en el artículo 2 de la resolución CR a 911 de 2020 y el artículo 4° del decreto del 441 de 2020.

**ARTÍCULO TERCERO. REINSTALAR** de forma inmediata el servicio público domiciliario de acueducto a los suscriptores residentes 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 Soracá a través de la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DEL MUNICIPIO DE SORACÁ SERVIR SORACA S.A E.S.P., garantizará un volumen de diez (10) metros cúbicos mensuales que corresponden al consumo básico y de subsistencia los usuarios residenciales suspendidos por conexiones fraudulentas.

Para garantizar el suministro de los diez (10) metros cúbicos mensuales el suscriptor o usuario que lo requiera deberá comunicarse a la línea de atención 3102720708 y manifestar a la necesidad del abastecimiento del líquido.

**PARÁGRAFO 3.** El municipio de Soracá a través de la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DEL MUNICIPIO DE SORACÁ SERVIR SORACÁ S.A ESP, 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 del 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 Soracá a través de la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DEL MUNICIPIO DE SORACÁ SERVIR SORACÁ S.A ESP, proveerá el servicio mediante alternativa de solución 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 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 Soracá a través de la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DEL MUNICIPIO DE SORACÁ SERVIR SORACÁ S.A ESP, reiniciará las acciones de suspensión o corte en un plazo de un período 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”.

En lo normativo, la motivación del acto se fundamenta en: i) los artículos 49<sup>25</sup> y 365<sup>26</sup> de la Constitución Política; ii) los artículos 5<sup>27</sup> y 15<sup>28</sup> de la Ley 142 de 1994<sup>29</sup>; iii) la Ley 1751 de 2015<sup>30</sup>; iv) la Resolución 385 de 2020<sup>31</sup> expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social; v) **el Decreto 417 de 2020**, por el cual el Gobierno Nacional decretó el Estado de excepción de Emergencia Económica, social y ecológica, en virtud del artículo 215 de la Constitución Política; vi) **el Decreto 441 de 2020**<sup>32</sup> expedido por el Gobierno Nacional; y vii) **Resolución CRA 911 de 2020**.

En este orden de ideas, con el decreto municipal bajo control el Alcalde de Soracá adoptó y aplicó 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 del 20 de marzo de 2020**, a saber: (i)

---

<sup>25</sup> Atención en salud.

<sup>26</sup> Finalidad social del Estado.

<sup>27</sup> Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos.

<sup>28</sup> Personas que prestan servicios públicos.

<sup>29</sup> por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

<sup>30</sup> “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”.

<sup>31</sup> “Por el cual se declaró emergencia sanitaria en todo el Territorio Nacional”.

<sup>32</sup> “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”.

garantizar la continuidad del servicio de agua potable, (ii) suspender todas las órdenes de corte o suspensión del servicio que estuvieran en trámite, (iii) restablecer inmediatamente el servicio a los usuarios suspendidos, y a los que tuvieran el servicio cortado, “salvo aquellos que les hayan suspendido el servicio por fraude a la conexión o al servicio” (las expresiones en cursiva fueron declaradas inexecutable), iv) suspender las actualizaciones tarifarias, y v) la obligación de asegurar medios alternos para el aprovisionamiento de agua a los suscriptores y o usuarios que lo requieran.

Así las cosas, se concluye que el acto bajo control se limita a replicar parcialmente las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en el Decreto 441 de 2020.

Sin perder de vista lo anterior, en criterio de la Sala Plena la obligación de garantizar la continuidad del suministro de agua potable a la población del municipio surgió originalmente de disposiciones del orden nacional que directamente regularon la materia, sin necesidad de requerir un desarrollo local, como también se concluyó en la sentencia proferida por este Tribunal el 3 de julio de 2020, dentro del control inmediato de legalidad n° 2020- 288, Decreto 23 de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Almeida, MP. José Ascención Fernández Osorio.

En este sentido, estas medidas fueron dictadas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) con la Resolución No. 911 del 17 de marzo de 2020 en virtud de la delegación que el Presidente efectuó por medio del Decreto No. 1524 de 1994. Y posteriormente,

conforme se indicó, adquirieron fuerza material de ley con la expedición del Decreto Legislativo No. 441 del 20 de marzo de 2020.

Con base en esas normas, en cabeza de los **municipios** se encuentran las gestiones de coordinación para asegurar el acceso permanente al agua potable por parte de sus habitantes, ya sea a través de la prestación del servicio público de acueducto (dentro del marco competencial previsto en el artículo 5.1 de la Ley 142 de 1994<sup>33</sup>) o de medios alternos de aprovisionamiento (carrotanques, agua potable tratada envasada, tanques de polietileno sobre vehículos de transporte, tanques colapsibles, entre otros); mientras que las **empresas de servicios públicos deben reinstalar y reconectar a los suscriptores residenciales suspendidos y cortados, y abstenerse de actualizar las tarifas que cobran a sus usuarios,** respectivamente.

Entonces, a partir del 18 de marzo de 2020<sup>34</sup> la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DEL MUNICIPIO DE SORACÁ SERVIR SORACA S.A E.S.P, estaba en la obligación de reinstalar y reconectar a los suscriptores residenciales suspendidos y cortados, respectivamente, así como abstenerse de adelantar acciones de suspensión o corte al grupo de suscriptores en mención y de actualizar las tarifas que cobran a sus usuarios.

---

<sup>33</sup> 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. (...)*" (Negrilla fuera del texto original)

<sup>34</sup> La Resolución CRA No. 911 del 17 de marzo de 2020 fue publicada en el Diario Oficial No. 51.260 del 18 de marzo de 2020.

En consecuencia, se condicionará la legalidad del decreto bajo control, bajo el entendido que la obligación relativa a garantizar el acceso permanente al agua potable en la localidad se deriva directamente de la Resolución No. 911 del 17 de marzo de 2020, expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, y del Decreto Legislativo No. 441 del 20 de marzo de 2020, los cuales deben ser acatados por SERVIR SORACÁ S.A E.S.P y el municipio de Soracá, en su integridad, salvo los **parágrafo 1° y 2 del artículo 3°** del acto bajo control que consagran que “*se exceptúa la reconexión de aquellos suscriptores que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio*”, y que el “*municipio de Soracá a través de la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DEL MUNICIPIO DE SORACÁ SERVIR SORACA S.A E.S.P., garantizará un volumen de diez (10) metros cúbicos mensuales que corresponden al consumo básico y de subsistencia a los usuarios residenciales suspendidos por conexiones fraudulentas*”, respectivamente, que se declararán el primero ilegal y el segundo legal condicionado, por las siguientes razones:

Se advierte que dichas disposiciones son desarrollo del artículo 3° de la Resolución CRA 911 de 2020, “*Por la cual se establecen 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*”, en el que se indica que las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto, que a la fecha de expedición de la presente resolución, cuenten con suscriptores residenciales en condición de suspensión del servicio, *con excepción de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio*, deberán **reinstalar de manera inmediata el servicio público domiciliario de acueducto**. Y en caso de tratarse de *usuarios residenciales suspendidos por conexiones fraudulentas*,

la provisión de agua potable se efectuará mediante *una solución alternativa* (carro tanques, agua potable tratada envasada, tanques de polietileno sobre vehículos de transporte, tanques colapsibles, entre otros, art. 2 DL. 441 de 2020), que garantice el volumen correspondiente al consumo básico.

Como se mencionó en las consideraciones, la Corte Constitucional con ponencia del Magistrado, José Fernando Reyes examinó la constitucionalidad del Decreto 441 de 2020, por medio del cual el Presidente de la República adoptó disposiciones relacionadas con el servicio público de acueducto y la garantía de acceso al agua, concluyendo que en general, el decreto cumplía con los requisitos formales y materiales exigidos, dado que sus contenidos se ajustaban a los mandatos constitucionales, con excepción de la regla que exceptúa de la reconexión inmediata a aquellos suscriptores residenciales que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio, respecto a lo cual concluyó que ***“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”***.

Luego, por las mismas razones se declarará la ilegalidad del **parágrafo 1° del artículo 3 del acto bajo estudio, y el parágrafo 2 del artículo 3°** se declarará legal en el entendido de que el municipio de Soracá a través de la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DEL MUNICIPIO DE SORACÁ SERVIR SORACA S.A E.S.P., garantice un volumen de diez (10) metros cúbicos mensuales que corresponden al consumo básico y de subsistencia para aquellos sitios en donde no sea posible asegurar el acceso al agua potable mediante la prestación del servicio público de acueducto y/o los esquemas diferenciales, sin tener en cuenta la

causa de suspensión del servicio, tal y como lo dispone el parágrafo del artículo 2 del Decreto Legislativo 441 de 2020.

Por su parte, los **artículos 6º y 7º** disponen que el acto bajo control se dará a conocer a los suscriptores y usuarios a través de los distintos medios de comunicación y que rige a partir de la fecha de su expedición. Para el examen de legalidad de esta disposición ha de considerarse:

El artículo 65 del CPACA prescribe que *“los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso”*.

Ateniendo estos preceptos resulta claro que **el decreto bajo estudio existe y se presume legal desde su expedición** (art. 88 CPACA); pero es eficaz y oponible a terceros desde su publicación. Luego, resulta indispensable la publicación del acto general en el diario oficial o gaceta o, subsidiariamente, a través de la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación<sup>35</sup>, para que sea obligatorio.

Así las cosas, el Tribunal condicionará la legalidad de los **artículos 6 y 7**, bajo el entendido que el decreto surte efectos a partir de su publicación, en

---

<sup>35</sup> Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Compendio de derecho administrativo. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2017, p 269: “(...) Los actos administrativos que tengan el carácter de generales, independientemente de la autoridad que los haya proferido, solo son obligatorios para los particulares en el momento en que hayan sido publicados en el Diario Oficial o en el diario, gaceta territorial o boletín que la administración y sus entidades tengan destinados para tales fines.

(...)

En reiteradas oportunidades el Consejo de Estado ha recogido el anterior planteamiento doctrinal. La corporación acepta la tesis de la existencia del acto administrativo, pero de la ausencia de eficacia, cuando el mismo no ha sido publicado. Bajo ese presupuesto la administración no puede hacer eficaz un acto de carácter general sin su debida publicación. Esto es, le está vedada la posibilidad de hacer que el mismo surta efectos a partir de la fecha de su expedición. Con la expedición el acto nace a la vida jurídica; con la publicación se hace eficaz y oponible a los asociados. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

los términos del artículo 65 del CPACA, ya que la expedición del acto es insuficiente de cara a su eficacia.

Por último, las determinaciones aquí adoptadas están en consonancia con el precedente horizontal de esta Corporación contenido en la sentencia del 3 de julio de 2020, dentro del CIL N° 2020. 288, municipio de Almeida, MP.: José Ascención Fernández Osorio.

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

### **FALLA:**

**PRIMERO. DECLARAR LA LEGALIDAD** del Decreto 30 de 2020, expedido por el alcalde de Soracá, bajo el entendido que la obligación relativa a garantizar el acceso permanente al agua potable en la localidad se deriva directamente de la Resolución No. 911 del 17 de marzo de 2020, expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, y del Decreto Legislativo No. 441 del 20 de marzo de 2020, los cuales deben ser acatados por SERVIR SORACÁ S.A E.S. P y el municipio de Soracá, en su integridad, **salvo las siguientes disposiciones respecto de las cuales se adoptan estas determinaciones:**

**-DECLARAR LA ILEGALIDAD** del párrafo 1° del artículo 3° del acto bajo control, por las razones expuestas.

**-DECLARAR LA LEGALIDAD CONDICIONADA del parágrafo 2° del artículo 3°** en el entendido que el municipio de Soracá a través de la EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DEL MUNICIPIO DE SORACÁ SERVIR SORACA S.A E.S.P., garantice un volumen de diez (10) metros cúbicos mensuales, que corresponden al consumo básico y de subsistencia, para aquellos sitios en donde no sea posible asegurar el acceso al agua potable mediante la prestación del servicio público de acueducto y/o los esquemas diferenciales, **sin tener en cuenta la causa de suspensión del servicio**, tal y como lo dispone el **parágrafo del artículo 2 del Decreto Legislativo 441 de 2020**.

**-DECLARAR LA LEGALIDAD de los artículos 6° y 7° del Decreto 30 de 2020**, bajo el entendido que el decreto surte efectos a partir de su publicación, en los términos del artículo 65 del CPACA.

**SEGUNDO.** Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente dejando las constancias del caso.

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

Medio de control: Control inmediato de legalidad  
Acto administrativo: Decreto 30 de 2020 de Soracá  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00423-00

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



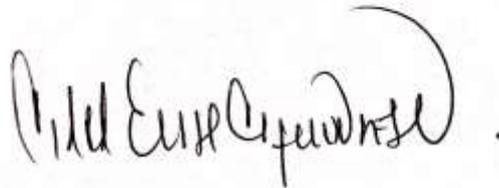
**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**

**Magistrado**



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

**Magistrado**



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**

**Magistrada**

**AUSENTE CON PERMISO**

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

**Magistrado**

Medio de control: Control inmediato de legalidad  
Acto administrativo: Decreto 30 de 2020 de Soracá  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00423-00



**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

**Magistrado**



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
**Magistrado**