

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

**Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01883-00**

**Autoridad: COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO-CRA**

**Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

El Despacho decide si avoca el control inmediato de legalidad de la Resolución n.º CRA 915 del 21 de abril de 2020, proferida la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA, *“por la cual se modifica el parágrafo 4 del artículo 38 de la Resolución CRA 912 de 2020, como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Gobierno Nacional a causa del COVID-19”*.

### CONSIDERACIONES

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” prevé que el Consejo de Estado efectuará un control inmediato de legalidad sobre las medidas de carácter general emanadas de autoridades nacionales, que sean expedidas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud-OMS calificó el brote del coronavirus COVID-19 como una pandemia. Por su parte, el Ministerio de Salud profirió la Resolución n.º 385 del 12 de marzo del año en curso, mediante la cual declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.

Posteriormente, mediante Decreto n.º 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente, junto con todos los ministros que integran el Gobierno Nacional, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, por el término de 30 días, en todo el territorio nacional.

Luego, el Presidente expidió el Decreto n.º 457 del 22 de marzo de 2020, a través del cual impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la

pandemia del coronavirus COVID-19. Entre las decisiones adoptadas, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del país, a partir de las cero horas del día 25 de marzo hasta las cero horas del 13 de abril de 2020.

El 8 de abril de 2020, el Presidente profirió el Decreto n.º 531, mediante el cual, entre otros aspectos, amplió el aislamiento preventivo de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas del día 13 de abril hasta las cero horas del 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19.

El 24 de abril de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto n.º 593, mediante el cual extendió el aislamiento preventivo desde las cero horas del 27 de abril hasta las cero horas del 11 de mayo del año en curso.

El 6 de mayo de 2020, mediante Decreto n. 636, el Gobierno Nacional amplió el aislamiento preventivo desde las cero horas del 11 de mayo de 2020 hasta las cero horas del 25 del mismo mes y año.

Mediante la Resolución n.º CRA 916 del 21 de abril de 2020, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA, con fundamento en el Decreto legislativo n.º 580 del 15 de abril de 2020, entre otras disposiciones, modificó el parágrafo 4º del artículo 38 de la Resolución n.º CRA 720 de 2015 – modificado previamente por la Resolución n.º CRA 912 de 2020– en el sentido de señalar que factor de productividad<sup>1</sup> no será aplicable desde la entrada en

---

<sup>1</sup> La CRA debe establecer anualmente el factor de productividad con base en el cual se actualizarán los costos medios de referencia del servicio público, en los términos del artículo 92 de la Ley 142 de 1994, que preceptúa: *“En las fórmulas de tarifas las comisiones de regulación garantizarán a los usuarios a lo largo del tiempo los beneficios de la reducción promedia de costos en las empresas que prestan el servicio; y, al mismo tiempo, darán incentivos a las empresas para ser mas eficientes que el promedio, y para apropiarse los beneficios de la mayor eficiencia. // Con ese propósito, al definir en las fórmulas los costos y gastos típicos de operación de las empresas de servicios públicos, las comisiones utilizarán no solo la información propia de la empresa, sino la de otras empresas que operen en condiciones similares, pero que sean más eficientes. // También podrán las comisiones, con el mismo propósito, corregir en las fórmulas los índices de precios aplicables a los costos y gastos de la empresa con un factor que mida los aumentos de productividad que se esperan en ella, y permitir que la fórmula distribuya entre la empresa y el usuario los beneficios de tales aumentos”*.

Ahora bien, en el parágrafo 4 del artículo 1º de la Resolución 912 se dispuso: *“En el período de facturación siguiente a marzo de 2020, se aplicará el incremento en productividad ( en cada uno de los costos de las actividades del servicio público de aseo, el cual corresponderá a 1,18%”*.

vigencia de esta última resolución sino a partir del período de facturación siguiente a la fecha de finalización de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011-CPACA preceptúa: *“Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. // Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.*

Como se advierte, el Consejo de Estado es competente para conocer del control inmediato de legalidad de los actos y medidas que se adopten por entidades del orden nacional, en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, siempre y cuando se dicten en virtud del ejercicio de función administrativa.

El trámite de este medio de control por parte del Consejo de Estado, de conformidad con el artículo 185 ibídem es el siguiente: i) una vez recibida la copia auténtica de los actos o medidas, la sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados que integran la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, y el fallo correspondiente será proferido por esta; ii) una vez repartido el proceso, el magistrado ordenará que se fije en Secretaría General un aviso por el término de 10 días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir, por escrito, para defender o impugnar la legalidad del acto. Además, se ordenará la publicación del aviso en la página web del Consejo de Estado; iii) en el mismo auto que admite el control inmediato de legalidad, el magistrado ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, a presentar por escrito concepto sobre los puntos relevantes para resolver acerca de la legalidad del acto; iv) el magistrado ponente podrá solicitar que se remitan los antecedentes y el expediente administrativo que antecedió a la expedición del acto o la medida

objeto de control de legalidad. Esta prueba se deberá decretar en el auto admisorio; v) una vez expirado el término de publicación del aviso o vencido el período probatorio, pasará el asunto al Ministerio Público por el término de 10 días para que rinda concepto, sin necesidad de auto que lo ordene; vi) vencido el traslado del Ministerio Público, el magistrado ponente deberá registrar fallo dentro de los 15 días siguientes a la fecha de entrada del proceso para fallo y, finalmente, vii) la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo adoptará el fallo dentro de los 20 días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.

En el caso concreto, el Despacho advierte que la Resolución n.º CRA 916 del 21 de abril de 2020 cumple con las condiciones formales y materiales para ser objeto del control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación, por las siguientes razones: i) se trata de un acto administrativo de contenido general, dado que tiene por objeto regular aspectos relacionados con los servicios a cargo CRA, concretamente con el régimen tarifario del servicio de acueducto; ii) fue proferido por una entidad del orden nacional, y iii) se expidió en el marco de la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, decretado por el señor Presidente de la República en los Decretos n.º 417 y 580 de 2020 y iv) desarrolla expresamente el estado de excepción, toda vez que tiene por objeto reglamentar e implementar normas contenidas en el Decreto legislativo n.º 580 del 15 de abril de 2020.

Finalmente, es importante precisar que el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 determina que todas las actuaciones susceptibles de surtirse de forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta.

Además, mediante Decreto legislativo n.º 491 del 28 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional estableció que todas las autoridades velarán porque se presten los servicios a su cargo utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones, en aras de preservar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria generada por el COVID-19.

Como consecuencia, se

## **RESUELVE**

**PRIMERO.** Avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución n.º CRA 916 del 20 de abril de 2020 proferida Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

**SEGUNDO.** Notificar este auto, a través de medios electrónicos y virtuales, al Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como al Presidente y al Director Ejecutivo de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

**TERCERO.** Notificar este auto, a través de medios electrónicos y virtuales, al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para lo de su competencia.

**CUARTO.** Notificar este auto, a través de medios electrónicos y virtuales, al Ministerio Público.

**QUINTO.** La Secretaría General de la Corporación publicará y fijará este auto y el acto administrativo objeto del presente control integral de legalidad, por el término de 10 días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir, por escrito, para defender o impugnar la legalidad del acto.

Igualmente, la Secretaría publicará el auto admisorio y el acto administrativo en la página web de la Corporación, para informar a la comunidad acerca de la existencia de este proceso.

**SEXTO.** Por Secretaría General de la Corporación, invitar a los Departamentos de Derecho Administrativo de las Universidades Externado, Javeriana, Rosario, Andes, Nacional y de Antioquia para que, si a bien lo tienen, intervengan en el término máximo de 10 días, para conceptuar en el caso concreto sobre la legalidad del acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad.

**SÉPTIMO.** Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas y demás documentos dirigidos a este trámite judicial, se recibirán en los correos electrónicos de la Secretaría General de la Corporación y esta los remitirá a los correos de la magistrada ponente, previa constancia de envío y/o recepción que se incorporará al expediente, en aras de garantizar su autenticidad, integridad y posterior consulta.

**OCTAVO.** Una vez vencido el término común de 10 días, sin necesidad de auto previo, correr traslado al Ministerio Público para que rinda concepto.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARÍA ADRIANA MARÍN**

**Magistrada**

GAPM/1C con 13 folios digitales.