

LA CORTE DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD DE LAS MEDIDAS DECRETADAS PARA PERMITIR LAS TAREAS DE DEMOLICIÓN, CONSTRUCCIÓN O REPARACIÓN DE OBRAS EN ZONAS RESIDENCIALES, EN DÍAS FESTIVOS Y LAS RELACIONADAS CON EL FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO, COMO LAS REFERENTES AL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO

IV. EXPEDIENTE RE-346 - SENTENCIA C-310/20 (agosto 12)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma objeto de revisión constitucional

Debido a su extensión, no se transcribirá el Decreto 819 del 4 de junio de 2020 en su integridad, sino únicamente el contenido de sus once artículos, en los siguientes

términos:

DECRETO 819 DE 2020
(junio 4)

Por el cual se adoptan medidas para el sector de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ordenada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

[...]

DECRETA

TÍTULO I

MEDIDAS RESPECTO DEL SECTOR DE VIVIENDA

ARTÍCULO 1. Permiso extraordinario para actuaciones urbanísticas. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se podrá autorizar la demolición, construcción o reparación de obras en el horario comprendido entre las 6 de la tarde y las 8 de la mañana, como también los días festivos, en zonas residenciales, sin que sea necesario tramitar el permiso excepcional de que trata el artículo 151 de la Ley 1801 de 2016.

PARÁGRAFO 1. La mencionada autorización estará a cargo de los alcaldes en su respectiva jurisdicción.

PARÁGRAFO 2. El desarrollo de las actuaciones de que trata el presente decreto deberá cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan las autoridades del orden nacional y territorial.

TÍTULO II

FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

ARTÍCULO 2. Extensión del pago diferido de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo. Las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo podrán diferir por un plazo de treinta y seis (36) meses el cobro de las facturas, por

concepto de cargos fijos y consumo, a los usuarios residenciales de los estratos 1 y 2, emitidas a partir de la expedición del Decreto Legislativo 528 de 2020 y hasta el 31 de julio de 2020, sin que pueda trasladarle al usuario final ningún interés o costo financiero por el diferimiento del cobro.

ARTÍCULO 3. Financiación del pago diferido de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo. Para financiar el pago diferido de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo de los estratos 1 y 2 dentro de los nuevos períodos, y en los términos de los que trata el artículo 2 del presente Decreto Legislativo, las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo podrán contratar créditos directos con la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - FINDETER, con el fin de dotarlas de liquidez o capital de trabajo, de acuerdo con la autorización establecida en el Decreto Legislativo 581 de 2020, en las mismas condiciones que para esta operación establece el artículo 2° del citado Decreto así como el presente Decreto Legislativo. Lo anterior en concordancia con el Parágrafo del artículo 2° del Decreto Legislativo 581 de 2020.

El plazo de los créditos que se otorguen a las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo con base en el Decreto Legislativo 581 de 2020 y el presente Decreto, podrá ser superior al límite legal establecido para la amortización de los créditos de funcionamiento para las personas prestadoras de servicios, cuando por su naturaleza jurídica, deban cumplir con estos límites; sin embargo, no podrán superar treinta y seis (36) meses.

PARÁGRAFO. Los recursos destinados a la operación de crédito directo, serán los mismos disponibles para cubrir la financiación dispuesta en los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 528 de 2020. Para esta finalidad, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá comunicar a las personas prestadoras de servicios públicos que el monto de los recursos certificados es suficiente para cubrir la medida de ampliación del pago diferido establecida en este artículo.

ARTÍCULO 4. Pago diferido de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo para los usuarios de los estratos 3 y 4, y de los usos industrial y comercial. Las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo, podrán diferir por un plazo de veinticuatro (24) meses el cobro de las facturas, que incluyen el cargo fijo y el consumo no subsidiado a usuarios residenciales de estratos 3 y 4, y de los usos industrial y comercial, emitidas a partir de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica contenida en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 y hasta el 31 de julio de 2020.

ARTÍCULO 5. Autorización para la creación de líneas de redescuento con tasa compensada para la financiación del sector de prestación de los servicios públicos. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - FINDETER- podrá establecer líneas de redescuento con tasa compensada para los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, con el fin de dotarlos de liquidez o capital de trabajo, para implementar las medidas de diferimiento del pago del costo de facturación de los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, a usuarios residenciales de estratos 3 y 4, y de los usos industrial y comercial, de que trata el artículo 4 del presente Decreto, en las siguientes condiciones:

1. Las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo quedarán exentas del cumplimiento de los límites de endeudamiento estatal fijados por las normas aplicables. En todo caso, deberán cumplir las autorizaciones de endeudamiento contenidas en el artículo 2.2.1.2.2.3 del Decreto 1068 de 2015, adicionado por el Decreto 473 de 2020.

2. El plazo de los créditos que se otorguen con base en el Decreto Legislativo 581 de 2020 y el presente Decreto, podrá ser superior al límite legal establecido para la amortización de los créditos de funcionamiento para las personas prestadoras de servicios de servicios públicos, cuando por su naturaleza jurídica deban cumplir con estos límites.

3. La Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - FINDETER, a través de los reglamentos de crédito que dicte, establecerá las condiciones de las líneas de redescuento.

4. Los recursos de la tasa compensada de la que trata este artículo, se financiarán con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME.

5. Las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo beneficiarias de esta medida, podrán utilizar como garantías frente a los intermediarios, entre otras: (i) la cesión de la porción no subsidiada de las cuentas por cobrar o facturas debidas por los usuarios de cualquier estrato; (ii) los subsidios causados o por recibir por la prestación del servicio; (iii) garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías; (iv) cualquier otro tipo de garantía suficiente para el intermediario.

6. Los montos de los créditos a otorgar a los prestadores de servicios públicos domiciliarios serán los que establezca el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de acuerdo con el período al que se refiere el artículo 4 del presente Decreto. Los montos estarán sujetos al estudio de crédito que realice el intermediario.

ARTÍCULO 6. Crédito directo a personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios. A partir de la vigencia del presente Decreto Legislativo, el crédito directo de que trata el Decreto Legislativo 581 de 2020, junto con las estipulaciones allí contenidas, se extenderá a los prestadores de servicios públicos domiciliarios mencionados en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, vigilados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

ARTÍCULO 7. Pago diferido de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo para las entidades sin ánimo de lucro como Zoológicos, Tenedores de Fauna, Aviario, Acuarios y Jardines Botánicos o entidades afines. Las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo, podrá diferir por un plazo de treinta y seis (36) meses el cobro del cargo fijo y del consumo no subsidiado a las entidades sin ánimo de lucro como Zoológicos, Tenedores de Fauna, Aviario, Acuarios y Jardines Botánicos o entidades afines, por los consumos causados durante la presente Emergencia Económica, Social y Ecológica y los sesenta (60) días siguientes a dicha declaratoria, sin que pueda trasladársele al usuario final ningún interés o costo financiero por el diferimiento del cobro.

PARAGRAFO: Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, verificar la necesidad del cobro diferido de los servicios públicos a que hace referencia el presente artículo.

TITULO III SUBSIDIOS EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

ARTÍCULO 8. Subsidios a la demanda. Modifíquese el numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

"Las entidades públicas podrán aportar bienes o derechos a las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, siempre y cuando su valor no se incluya en el cálculo de las tarifas que hayan de cobrarse a los usuarios y que en el presupuesto de la entidad que autorice el aporte figure este valor. Las Comisiones de Regulación establecerán los mecanismos necesarios para garantizar la reposición y mantenimiento de estos bienes.

Lo dispuesto en el presente artículo no es aplicable cuando se realice enajenación o capitalización de dichos bienes o derechos".

Artículo 9. Subsidio Rural. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá otorgar un subsidio a la demanda para aquellas organizaciones autorizadas para prestar servicios de agua potable, vigilados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que atiendan a suscriptores en zona rural. El monto del subsidio será otorgado mensualmente a partir de la vigencia del

presente Decreto y hasta el 31 de diciembre de 2020.

PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio establecerá mediante resolución las condiciones y requisitos para el otorgamiento de este subsidio y determinará su focalización y distribución, teniendo en cuenta la necesidad de priorizar organizaciones comunitarias sin ánimo de lucro que atiendan usuarios de menores ingresos.

PARÁGRAFO 2. Lo dispuesto en este artículo no aplica a las personas prestadoras del servicio de acueducto que reciban el giro directo establecido en el artículo 4 del Decreto Legislativo 528 de 2020.

PARÁGRAFO 3. Los recursos para financiar el subsidio rural que se crea en el presente artículo se podrán atender con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME.

TÍTULO IV OTRAS MEDIDAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO

ARTÍCULO 10. Pago del servicio de aseo por entidades territoriales. Hasta el 31 de diciembre de 2020, las entidades territoriales podrán asumir total o parcialmente el costo del servicio público de 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 los casos en que el cobro del servicio público de aseo se produzca a través de convenios de facturación conjunta con los servicios de acueducto, alcantarillado, energía o gas y las entidades territoriales decidan asumir total o parcialmente el costo del servicio público de aseo de los usuarios, girarán directamente los recursos correspondientes al prestador del servicio público de aseo.

ARTÍCULO 11. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 819 de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas para el sector de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ordenada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”*.

3. Síntesis de la providencia

Al analizar el proceso de formación del decreto revisado, se pudo constatar que fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros; que se expidió en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Decreto 637 de 2020 y durante el término de su vigencia; y que el decreto estaba debidamente motivado. Por lo tanto, se concluyó que no hay ningún vicio en el proceso de formación del Decreto Legislativo 819 de 2020.

Antes de analizar el contenido del decreto revisado, la Corte consideró dos circunstancias relevantes: el estudio de su fundamentación, para comprender las medidas adoptadas y su contexto, y la existencia de sentencias previas en las cuales se analizó medidas semejantes a las ahora examinadas, las cuales fueron adoptadas en decretos legislativos dictados en vigencia del anterior estado de emergencia económica, social y ecológica.

Con fundamento en lo anterior, se determinó que en el decreto *sub examine* hay cuatro tipos de medidas: 1) las relativas al sector vivienda; 2) las relacionadas con el financiamiento de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico; 3) las que corresponden a subsidios en el sector de agua potable y saneamiento básico; y 4) las que tienen que ver con el servicio público de aseo.

En cuanto al primer tipo de medidas: permitir tareas de demolición, construcción o reparación de obras, en zonas residenciales, en días festivos y en horarios que van de las seis de la tarde a las 8 de la mañana, se encontró que superaban todos los juicios materiales. La Corte destacó que el sector económico de la construcción, que es de los más intensivos en mano de obra no calificada, ha sido uno de los más afectados por la pandemia, razón por la cual su reactivación es necesaria. En este contexto, la medida analizada contribuye a este propósito, pues hace más expedito el trámite para obtener las autorizaciones necesarias para realizar dichas tareas, pero sin modificar el presupuesto fundamental de las normas ordinarias que rigen esta materia, que es el de que la actividad no altere o represente riesgo para la convivencia.

El segundo tipo de medidas, a su vez, se clasificó en dos grupos. En el primer grupo

estaban las medidas que modificaban, para ampliarlo, el periodo de consumo, para efectos del beneficio de diferir el pago de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y su correlativa financiación. Frente a estas medidas, se estableció que existían dos sentencias precedentes relevantes, la C-203 y la C-251 de 2020, en las cuales se había declarado la constitucionalidad de contenidos normativos semejantes. En el segundo grupo estaban las medidas que extendían el antedicho beneficio a personas que no eran, en los decretos juzgados en las aludidas sentencias, sus beneficiarios y la correlativa financiación. La Corte encontró que las medidas de ambos grupos superan los juicios materiales. Los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo están regulados, en algunos aspectos relevantes, por la propia Constitución. El agua potable y el saneamiento básico son temas de la mayor importancia constitucional, tanto desde la perspectiva de los usuarios, que necesitan acceder a dichos servicios, como desde la perspectiva de sus prestadores, que deben garantizar la calidad y la continuidad en su prestación. Las medidas analizadas permiten, sin condonar obligaciones, que los usuarios que no puedan pagar el costo de las facturas de tales servicios, como consecuencia de la crisis, puedan diferir en el tiempo dicho pago. Con esto se garantiza su acceso a los servicios. Al diferir el pago, el prestador se afecta en su flujo de caja y en su sostenibilidad, afectación que se cubre con los mecanismos de financiación previstos.

Dentro del tercer tipo de medidas estaban dos subsidios a la demanda en el sector de agua potable y saneamiento básico. El primer subsidio se prevé en términos de autorización a las entidades públicas para aportar bienes o derechos a los prestadores de tales servicios públicos: El segundo subsidio, específico y focalizado, lo entrega el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a las organizaciones autorizadas para prestar tales servicios, que atiendan a usuarios en zona rural, conforme a criterios de priorización establecidos a partir de los ingresos de dichos usuarios. La Corte estableció que estas medidas superan todos los juicios materiales. Los dos subsidios a la demanda son complementarios con las medidas anteriores, en tanto buscan garantizar el acceso de las personas a estos servicios públicos, en especial a aquellas que tienen menos recursos y, al mismo tiempo, preservan la situación financiera y la sostenibilidad de sus prestadores.

En cuanto al cuarto tipo de medidas: autorizar a las entidades territoriales a asumir, sea total o parcialmente, el pago del costo del servicio público de aseo de los usuarios, también supera todos los juicios materiales. Este servicio, como los anteriores, es de particular importancia para la existencia de las personas, en la medida en que su prestación continua es un presupuesto necesario para la salubridad pública. Por ello, el permitir su financiación por las entidades territoriales, de manera acorde con la disponibilidad de recursos con que cuenten dichas entidades, y priorizar las asignaciones para las personas de menores ingresos, es una medida idónea para hacer frente a los efectos de la crisis.

Por último, en cuanto a la vigencia del decreto, que es a partir de su publicación, no se encontró que hubiese ningún reparo en el control material de su constitucionalidad.

4. Aclaración de voto

La magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto respecto de algunos aspectos de la fundamentación de la sentencia.