

Sentencia C-310/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EN EL SECTOR VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO-Exequibilidad

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Cumplimiento de requisitos formales y materiales

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de conexidad material

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de motivación suficiente

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de ausencia de arbitrariedad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de intangibilidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA

ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no contradicción específica

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de incompatibilidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de necesidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de proporcionalidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no discriminación

Referencia: Expediente RE-346

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 819 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para el sector Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ordenada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”

Magistrado Sustanciador:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., doce (12) de agosto de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y conforme a los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El 5 de junio de 2020, la Presidencia de la República¹ remitió a este tribunal la copia auténtica del Decreto Legislativo 819 del 4 de junio de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para el sector Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ordenada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”. Con el mencionado decreto, también se remitieron los documentos de soporte del mismo².

Recibidos dichos documentos por la secretaría general de este tribunal, se procedió a su reparto el 23 de junio de 2020. Por medio de Auto del 26 de junio de 2020, el magistrado sustanciador dispuso asumir el conocimiento del Decreto Legislativo 819 de 2020, fijar en lista el asunto, hacer la comunicación prevista en el artículo 244 de la Constitución, y dar traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiese el concepto a su cargo.

II. NORMA REVISADA

A continuación, se transcribe el texto del Decreto Legislativo 819 de 20203.

“MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 819 DE 2020

(4 jun 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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

CONSIDERANDO

1. Presupuestos Fácticos

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los

previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma. norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud -OMS- declaró el actual brote de enfermedad por Coronavirus -COVID-19- como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la Organización Mundial de la Salud -OMS- se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en trece (13) veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países, a tomar acciones urgentes.

Que mediante la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de Emergencia Sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de esta, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo de 2020, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo de 2020, 235 personas contagiadas al 22 de marzo de 2020, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo de 2020; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo de 2020, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo de 2020, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo de 2020, 608 personas contagiadas al 28 de marzo de 2020, 702 personas contagiadas al 29 de marzo de 2020; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo de 2020; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo de 2020, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril de 2020, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril de 2020, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril de 2020, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril de 2020, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril de 2020, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril de 2020, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril de 2020, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril de 2020, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril de 2020, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril de 2020, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril de 2020, 2.776 personas contagiadas al 12

de abril de 2020, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril de 2020, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril de 2020, 3.105 personas contagiadas al 15 de abril de 2020, 3.233 personas contagiadas al 16 de abril de 2020, 3.439 personas contagiadas al 17 de abril de 2020, 3.621 personas contagiadas al 18 de abril de 2020, 3.792 personas contagiadas al 19 de abril de 2020, 3.977 personas contagiadas al 20 de abril de 2020, 4.149 personas contagiadas al 21 de abril de 2020, 4.356 personas contagiadas al 22 de abril de 2020, 4.561 personas contagiadas al 23 de abril de 2020, 4.881 personas contagiadas al 24 de abril de 2020, 5.142 personas contagiadas al 25 de abril de 2020, 5.379 personas contagiadas al 26 de abril de 2020, 5.597 personas contagiadas al 27 de abril de 2020, 5.949 personas contagiadas al 28 de abril de 2020, 6.211 personas contagiadas al 29 de abril de 2020, 6.507 personas contagiadas al 30 de abril de 2020, 7.006 personas contagiadas al 1 de mayo de 2020, 7.285 personas contagiadas al 2 de mayo de 2020, 7.668 personas contagiadas al 3 de mayo de 2020, 7.973 personas contagiadas al 4 de mayo de 2020, 8.613 personas contagiadas al 5 de mayo de 2020, 8.959 personas contagiadas al 6 de mayo de 2020, 9.456 personas contagiadas al 7 de mayo de 2020, 10.051 personas contagiadas al 8 de mayo de 2020, 10.495 personas contagiadas al 9 de mayo de 2020, 11.063 personas contagiadas al 10 de mayo de 2020, 11.613 personas contagiadas al 11 de mayo de 2020, 12.272 personas contagiadas al 12 de mayo de 2020, 12.930 personas contagiadas al 13 de mayo de 2020, 13.610 personas contagiadas al 14 de mayo de 2020, 14.216 personas contagiadas al 15 de mayo de 2020, 14.939 personas contagiadas al 16 de mayo de 2020, 15.574 personas contagiadas al 17 de mayo de 2020, 16.295 personas contagiadas al 18 de mayo de 2020, 16.935 personas contagiadas al 19 de mayo de 2020, 17.687 personas contagiadas al 20 de mayo de 2020, 18.330 personas contagiadas al 21 de mayo de 2020, 19.131 personas contagiadas al 22 de mayo de 2020, 20.177 personas contagiadas al 23 de mayo de 2020, 21.175 personas contagiadas al 24 de mayo de 2020, 21.981 personas contagiadas al 25 de mayo de 2020, 23.003 personas contagiadas al 26 de mayo de 2020, 24.104 al 27 de mayo de 2020, 25.366 personas contagiadas al 28 de mayo de 2020, 26.688 personas contagiadas al 29 de mayo de 2020, 28.236 personas contagiadas al 30 de mayo de 2020, 29.383 personas contagiadas al 31 de mayo de 2020, 30.493 personas contagiadas al 1 de junio de 2020, 31.833 personas contagiadas al 2 de junio de 2020, 33.354 personas contagiadas al 3 junio de 2020 y mil cuarenta y cinco (1.045) fallecidos.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social (I) reportó el 10 de mayo de 2020 463 muertes y 11.063 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (4.155), Cundinamarca (283), Antioquia (468), Valle del Cauca (1.331), Bolívar (679), Atlántico (970), Magdalena (271), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (47), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (67), Huila (178), Tolima (130), Meta (923), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (296), Boyacá (67), Córdoba (39), Sucre (4), La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16) y Amazonas (527); (II) reportó el 11 de mayo de 2020 479 muertes y 11.613 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (4.305), Cundinamarca (289), Antioquia (474), Valle del Cauca (1.367), Bolívar (742), Atlántico (1.022), Magdalena (284), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (51), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (71), Huila (179), Tolima (130), Meta (927), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (306), Boyacá (77), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16), Amazonas (718), Putumayo (1); y (III) reportó el 3 de junio de 2020 1.045 muertes y 33.354 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (11.250), Cundinamarca (1.034), Antioquia (1.260), Valle del Cauca (3.886), Bolívar (3.571), Atlántico (4.756), Magdalena (706), Cesar (348), Norte de Santander (134), Santander (114), Cauca (116), Caldas (156), Risaralda (262), Quindío (119), Huila (252), Tolima (274), Meta (983), Casanare (35), San Andrés y Providencia (17), Nariño (1.346), Boyacá (214), Córdoba (163), Sucre (47), La Guajira (65), Chocó (295), Caquetá (24), Amazonas (1.898), Putumayo (10), Vaupés (11), Arauca (1), Guainía (6) y Vichada (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud – OMS, se ha reportado la siguiente información: (I) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET [Central European Time Zone] señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (II) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (III) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (IV) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (V) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo

coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (VI) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (VII) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (VIII) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (IX) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos, (X) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 117.021 fallecidos, (XI) en el reporte número 86 del 15 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.914.916 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 123.010 fallecidos, (XII) en el reporte número 87 del 16 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST [Central European Summer Time] señaló que se encuentran confirmados 1.991.562 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 130.885 fallecidos, (XIII) en el reporte número 88 del 17 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.074.529 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 139.378 fallecidos, (XIV) en el reporte número 89 del 18 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.160.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 146.088 fallecidos, (XV) en el reporte número 90 del 19 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.241.778 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 152.551 fallecidos, (XVI) en el reporte número 91 del 20 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.314.621 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 157.847 fallecidos y (XVII) en el reporte número 92 del 21 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.397.217 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 162.956 fallecidos, (XVIII) en el reporte número 93 del 22 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.471.136 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 169.006 fallecidos, (XIX) en el reporte número 94 del 23 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.544.792 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 175.694 fallecidos, (XX) en el reporte número 95 del 24 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.626.321 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 181.938 fallecidos, (XXI) en el reporte número 96 del 25 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.719.896 casos del

nuevo coronavirus COVID-19 y 187.705 fallecidos, (XXII) en el reporte número 97 del 26 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.804.796 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 193.710 fallecidos, (XXIII) en el reporte número 98 del 27 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentren confirmados 2.878.196 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 198.668 fallecidos, (XXIV) en el reporte número 99 del 28 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.954.222 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 202.597 fallecidos, (XXV) en el reporte número 100 del 29 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.018.952 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 207.973 fallecidos, (XXVI) en el reporte número 101 del 30 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.090.445 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 217.769 fallecidos, (XXVII) en el reporte número 102 del 1 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.175.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 224.172 fallecidos, (XXVIII) en el reporte número 103 del 2 de mayo de 2020 a las 3.267.184 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 229.971 fallecidos, (XXIX) en el reporte número 104 del 3 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.349.786 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 238.628 fallecidos, (XXX) en el reporte número 105 del 4 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.435.894 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 239.604 fallecidos, (XXXI) en el reporte número 106 del 5 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.517.345 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 243.401 fallecidos, (XXXII) en el reporte número 107 del 6 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.588.773 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 247.503 fallecidos, (XXXIII) en el reporte número 108 del 7 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.672.238 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 254.045 fallecidos, (XXXIV) en el reporte número 109 del 8 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.759.967 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 259.474 fallecidos, (XXXV) en el reporte número 110 del 9 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.855.788 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 265.862 fallecidos, (XXXVI) en el reporte número 111 del 10 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.917.366 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 274.361 fallecidos, (XXXVII) en el reporte número 112 del 11 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados

4.006.257 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 278.892 fallecidos, (XXXVIII) en el reporte número 113 del 12 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.088.848 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 283.153 fallecidos, (XXXIX) en el reporte número 114 del 13 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.170.424 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 287.399 fallecidos, (XL) en el reporte número 115 del 14 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.248.389 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 294.046 fallecidos, (XLI) en el reporte número 116 del 15 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.338.658 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 297.119 fallecidos, (XLII) en el reporte número 117 del 16 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.425.485 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 302.059 fallecidos, (XLIII) en el reporte número 118 del 17 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.525.497 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 307.395 fallecidos, (XLIV) en el reporte número 119 del 18 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.618.821 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 311.847 fallecidos, (XLV) en el reporte número 120 del 19 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.731.458 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 316.169 fallecidos, (XLVI) en el reporte número 121 del 20 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.789.205 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 318.789 fallecidos, (XLVII) en el reporte número 122 del 21 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.893.186 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 323.256 fallecidos, (XLVIII) en el reporte número 123 del 22 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 4.993.470 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 327.738 fallecidos, (XLIX) en el reporte número 124 del 23 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.103.006 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 333.401 fallecidos, (L) en el reporte número 125 del 24 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.204.508 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 337.687 fallecidos, (LI) en el reporte número 126 del 25 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.304.772 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 342.029 fallecidos, (LII) en el reporte número 127 del 26 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.404.512 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 343.514 fallecidos, (LIII) en el reporte número 128 del 27 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.488.825 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 349.095 fallecidos, (LIV) en el reporte

número 129 del 28 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.593.631 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 353.334 fallecidos, (LV) en el reporte número 130 del 29 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.701.337 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 357.688 fallecidos, (LVI) en el reporte número 131 del 30 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.817.385 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 362.705 fallecidos, (LVII) en el reporte número 132 del 31 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.934.936 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 367.166 fallecidos, (LVIII) en el reporte número 133 del 1 de junio de 2020 señaló que se encuentran confirmados 6.057.853 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 371.166 fallecidos, (LVIX) en el reporte número 134 del 2 de junio de 2020 señaló que se encuentran confirmados 6.194.533 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 376.320 fallecidos, (LVX) en el reporte número 135 del 3 de junio de 2020 señaló que se encuentran confirmados 6.287.771 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 379.941 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud -OMS-, (I) en reporte de fecha 10 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, -hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.006.257 casos, 278.892 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; (II) en reporte de fecha 11 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, -hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.088.848 casos, 283.153 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; y (III) en reporte de fecha 3 de junio de 2020 a las 19:00 GMT-5, -hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 6.397.294 casos, 383.872 fallecidos y 216 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las medidas generales tenidas en cuenta en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 para la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se incluyó la siguiente:

“Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o 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;

[...]

Que con el objeto de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos será necesario adoptar medidas para hacerla más eficiente y garantizar la sostenibilidad de los procedimientos, costos y tarifas asociados, así como establecer mecanismos de priorización, ajuste y racionalización de los trámites y procesos, mitigando los impactos de la emergencia en la prestación del servicio y en la ejecución de proyectos de este sector.”

Que el artículo 3 del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 resolvió adoptar “[...] 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”.

Que a pesar de que en virtud del Decreto 417 de 2020 se tomaron medidas para atender los efectos adversos generados a la actividad productiva, procurando el mantenimiento del empleo y la economía, a la fecha se han presentado nuevas circunstancias, como es la

necesidad de mantener el aislamiento social obligatorio y la imposibilidad de las empresas de seguir continuando su actividad comercial e industrial y por tanto continuar cumpliendo con las obligaciones y compromisos adquiridos con sus empleados y otras causas, lo que ha generado una disminución significativo en la actividad económica del país.

2. Medidas Adoptadas

2.1 Respecto del sector de vivienda

Que de acuerdo a la información proporcionada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para el mes de abril de 2020, se contaba con 2.482 etapas de proyectos de viviendas activos, lo que equivale a 213.882 unidades de vivienda VIS y No VIS.

Que según las estimaciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a partir de la información del Censo de Edificaciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, por cada unidad de vivienda VIS se generan en promedio 1,57 empleos y 2,7. empleos en el caso de la vivienda No VIS. De esta manera, al tomar el número de unidades de las etapas activas, se considera por dicha cartera, que al menos 449 mil ocupados del sector, están vinculados a estos proyectos.

Que el numeral 24 del artículo 135 de la ley 1801 de 2016 establece como comportamiento contrario a la integridad urbanística, la demolición, construcción o reparación de obras en el horario comprendido entre las 6 de la tarde y las 8 de la mañana y los días festivos, en zonas residenciales.

Que ante las necesidades expuestas en torno a la reactivación del sector constructor, resulta necesaria la flexibilización de las normas del Código de Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, mediante la modificación transitoria de sus disposiciones, en aras a promover una rápida recuperación del sector y proteger los puestos de trabajo, siempre y cuando se cuenten con las autorizaciones de las entidades territoriales para salvaguardar los derechos de quienes habiten en las zonas en las que se ejecuten las actividades urbanísticas.

2.2 Respecto de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo

Que según lo advierte el Decreto 636 del 6 mayo de 2020 “(...) de acuerdo con la encuesta de medición del impacto del COVID-19 de CONFECAMARAS, con corte a 17 de abril, el 85% de las empresas reportan no tener recursos para cubrir sus obligaciones más allá de 2 meses, y cerca del 54% de los empresarios espera disminuir su planta de personal en los próximos 3 meses”.

Que de acuerdo con las cifras oficiales de CONFECAMARAS, en la Encuesta Nacional de Medición de Impacto del COVID-19 participaron activamente las empresas de servicios públicos domiciliarios. En efecto, de las cifras de la encuesta mencionada se tiene que, del total de las empresas de la muestra, 105 empresas encuestadas se encuentran dentro de las actividades de distribución de agua, evacuación de aguas residuales y saneamiento. El 89,5% de estas empresas son microempresas; 7,61% pequeñas; y 1,90% son grandes. Entre los resultados obtenidos se destaca que, “(...) con las condiciones actuales en el país, el 85,0% de las empresas respondieron que pueden subsistir entre 1 y 2 meses con recursos propios, 10,5% de las empresas respondió que podrían hacerlo entre 3 y 4 meses y solo el 4,76% restante, más de 5 meses. En cuanto a las medidas tomadas de su personal, el 26,26% respondieron que redujeron su planta de personal o suspenderán contratos; 12% indicaron que distribuyeron las jornadas laborales; 17% indicó haber otorgado vacaciones

anticipadas o colectivas a sus empleados. Finalmente, sobre las medidas tomadas con la operatividad de la empresa, el 36% hizo inversiones en dotación a sus empleados, tecnología o adecuación y reparación de sus locaciones. 17,2% hicieron solicitud de créditos, y 3,1% de estos empresarios lo solicitó de manera informal”.

Que en materia de servicios públicos domiciliarios, el artículo 365 de la Constitución Política señala que éstos son inherentes a la finalidad social del Estado, siendo su deber asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Que adicionalmente, el artículo constitucional precitado dispone que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley y podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares.

Que conforme lo dispone el artículo 366 de la Carta, son finalidades sociales del Estado: (i) el bienestar general, (ii) el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y (iii) la búsqueda de soluciones de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

Que no obstante lo anterior, las medidas adoptadas no implican condonación de las obligaciones de pago a cargo de los suscriptores y/o usuarios quienes, en todo caso, deberán atenderlas, en los términos y condiciones que pacten con sus prestadores de servicios.

Que para que los prestadores de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico cuenten con los recursos necesarios para diferir al pago de las facturas de los usuarios que lo requieran, se habilitará a la Financiera de Desarrollo Territorial -FINDETER, para que ofrezca

sus servicios a los prestadores de servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico y éstos, a su vez, se la ofrezcan a sus usuarios que no puedan cancelar las facturas oportunamente.

Que los zoológicos, jardines botánicos, acuarios y tenedores legales de fauna y establecimientos afines, en donde las Corporaciones Autónomas Regionales han depositado o entregado en tenencia especímenes de la fauna silvestre, se han visto afectados económicamente, puesto que han tenido que cerrar sus puertas al público del cual derivan sus ingresos, lo cual genera incumplimientos de pagos y obligaciones, entre ellas, la relacionada con el servicio de acueducto y alcantarillado público.

Que actualmente, el país cuenta con 659 establecimientos destinados a la tenencia de especímenes de la fauna silvestre, según información del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En lo que respecta a los zoológicos, se encuentran registradas 23 instituciones, la mayoría sin ánimo de lucro, en las que se encuentran aproximadamente 20.966 individuos de la fauna exótica y nativa.

Antes del inicio de la emergencia sanitaria, aproximadamente 3 millones de personas pagaban una tarifa por visitar estos acuarios y zoológicos al año, los cuales generaban alrededor de 1500 empleos directos, como también lo informa el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, muchos de los cuales debido al confinamiento se han perdido o están en gran riesgo de perderse. En tal razón, aportar al sostenimiento de zoológicos, acuarios y tenencia de fauna, implica mitigar las erogaciones que para su cuidado deben hacer estas figuras de protección de la fauna, la cual es responsabilidad de la Nación y patrimonio de todos los colombianos; y similar situación aqueja, a los jardines botánicos, que son estrategias de conservación ex-situ de la flora colombiana.

Que de otra parte, la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-739 de 2008 dispuso que

“El término empresas de servicios públicos domiciliarios, lo reserva la Ley 142 de 1994 para las sociedades por acciones -sean éstas públicas, mixtas o privadas- que participen en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; o la realización de una o varias de las actividades complementarias. De tal manera que una comunidad organizada mediante una forma diferente no es considerada empresa de servicios públicos domiciliarios”.

Que en la misma sentencia citada en precedencia, se reconoce que se permite “(...) el diseño de “esquemas sostenibles de gestión” para la prestación de dichos servicios, especialmente en circunstancias o “en áreas donde la prestación y cobro del servicio sea difícil”, dentro de un sistema de libre competencia; diseño normativo que garantizará el acceso universal de toda la población a dichos servicios”.

Que las organizaciones autorizadas, son esquemas organizativos que surgen para proveer a la comunidad local de la necesidad básica del agua, en muchos casos, ante la ausencia de dispositivos estatales adecuados para asegurar la prestación del servicio. Estas formas organizativas reflejan, en muchos casos, la construcción de institucionalidad local, a través de la participación directa de los habitantes de una región.

Que se ha evidenciado que en la prestación de los servicios públicos de agua y saneamiento en el sector rural, se hace necesario habilitar la posibilidad de que las entidades públicas aporten bienes o derechos a todos los prestadores, sin que las restricciones de su naturaleza jurídica le impidan ser beneficiarios de dichos aportes, por lo cual se modificará el numeral 87.9 de la Ley 142 de 1994 para todas las personas que presten servicios públicos domiciliarios.

Que las personas prestadoras del servicio de acueducto en zona rural son en su mayoría

comunidades organizadas sin ánimo de lucro y con fines altruistas que enfrentan dificultades para reunir los requisitos de solicitud de subsidios a las tarifas que cobran a sus usuarios y, en muchas ocasiones, no cuentan con las garantías suficientes para acceder a líneas de liquidez. Así mismo, los usuarios atendidos por estos prestadores son en su mayoría de estratos 1 y 2, o habitan en áreas que no han sido estratificadas.

Que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante el Sistema de Inversiones de Agua Potable y Saneamiento Básico, identificó aproximadamente 2500 de estos prestadores del servicio de acueducto que están organizados formalmente y cuentan con la capacidad de participar en la distribución de subsidios directos a su demanda.

Que en consideración a lo anterior, es necesario establecer las condiciones bajo las cuales la Nación puede dar aplicación al subsidio directo para la prestación del servicio de agua potable en zonas rurales para aquellas regiones que, por efectos de las medidas de aislamiento obligatorio adoptadas para enfrentar la pandemia del COVID-19, han sido impactadas económicamente y, por ende, se ha afectado la capacidad de pago de los servicios esenciales como el acueducto, por lo cual, se adoptará un subsidio para los prestadores de las zonas rurales, de acuerdo con la metodología que, para su distribución y canalización, adopte el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante resolución.

2.3 Otras medidas para el servicio público de aseo

Que en el caso del servicio público de aseo, éste usualmente se factura conjuntamente con los servicios de acueducto y alcantarillado, o de energía o gas, debido a la imposibilidad fáctica y jurídica de suspender la prestación del servicio de aseo por falta de pago.

Que por lo anterior, se debe crear una disposición que habilite la opción del pago del servicio de aseo por parte de las entidades territoriales, hasta el 31 de diciembre de 2020, 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.

Que por todo lo expuesto,

DECRETA

TITULO 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.

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:

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.

TITULO 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.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 4 días del mes de junio de 2020

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

LA MINISTRA DEL INTERIOR,

ALICIA VICTORIA ARANGO OLMOS

EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES, ad hoc

CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCIA

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA

LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO,

MARGARITA LEONOR CABELLO BLANCO

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,

CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCIA

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,

RODOLFO ENRIQUE ZEA NAVARRO

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,

FERNANDO RUIZ GÓMEZ

EL MINISTRO DE TRABAJO,

ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ

LA MINISTRA DE MINAS Y ENERGÍA,

MARÍA FERNANDA SUÁREZ LONDOÑO

EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO,

JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL,

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZALEZ

EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE,

RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN

EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO,

JONATHAN MALAGON GONZALEZ

LA MINISTRA DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES,

KAREN ABUDINEN ABUCHAIBE

LA MINISTRA DE TRANSPORTE,

ANGELA MARIA OROZCO GOMEZ

LA MINISTRA DE CULTURA,

CARMEN INES VASQUEZ CAMACHO

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACIÓN,

MABEL GISELA TORRES TORRES

EL MINISTRO DEL DEPORTE,

ERNESTO LUCENA BARRERO.”

III. INTERVENCIONES Y CONCEPTO DE LA VISTA FISCAL

3.1. Durante la fijación en lista, en la secretaría general de este tribunal se recibieron las siguientes intervenciones: 1) la del ciudadano Rafael Bernardo Santos Rueda⁴, 2) la de la ciudadana Nelly Sofía Ardila Valderrama⁵ y 3) la de la Presidencia de la República⁶.

3.1.1. El ciudadano Rafael Bernardo Santos Rueda solicita que se declare la exequibilidad condicionada del Decreto 819 de 2020, bajo el entendido de que las empresas públicas prestadoras de servicios públicos, sólo podrán diferir el pago del valor de las facturas a partir del momento en que se otorgue el crédito por parte de FINDETER. En concreto, destaca que la mera adopción de la línea de crédito, no implica que éste se otorgará. Al no haber esta garantía, se acaba por afectar los recursos de las empresas públicas que prestan los servicios indicados en el decreto, que incurren en el costo cierto de la refinanciación, pero que no tienen la misma certeza en torno al otorgamiento del crédito. De ello puede seguirse una afectación del principio de autonomía territorial y de las finanzas de dichas empresas.

3.1.2. La ciudadana Nelly Sofía Ardila Valderrama considera inaceptable que se obligue a las organizaciones de acueductos comunitarios a someterse a la vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos, para poder recibir la ayuda económica denominada “subsidio rural”, prevista en el artículo 9 del Decreto 819 de 2020. Considera que afectar la libertad de asociación para la gestión comunitaria del agua, para poder recibir un subsidio, no satisface los juicios de proporcionalidad y de necesidad. Agregan que el manejo del subsidio se puede hacer por medio de los entes territoriales, que contribuirían a focalizar la ayuda, sin llegar a negar el subsidio a organizaciones que los requieren.

3.1.3. La Presidencia de la República empieza por referirse a la declaración el estado de emergencia económica, social y ecológica en el Decreto 637 de 2020, por analizar el contenido del Decreto 819 de 2020 y por dar cuenta de los requisitos que deben satisfacerse por un decreto legislativo dictado bajo un estado de emergencia económica, social y ecológica. A partir de estos elementos de juicio, sostiene que el Decreto 819 de 2020 satisface todos los requisitos formales y materiales y, por tanto, debe declararse su

exequibilidad. Las medidas adoptadas buscan reactivar la actividad económica de la construcción, que tiene un impacto significativo en el empleo, con los debidos protocolos sanitarios, y garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, de alcantarillado y de aseo. Respecto de esto último, se destaca que la conversión de FINDETER en un banco de primer piso, siendo normalmente un banco de segundo piso, requiere de una medida legal; se advierte que de la facturación total de las empresas prestadoras de tales servicios, un 36.1% corresponde a los estratos 1 y 2; se indica que, al 30 de junio de 2020, 255 empresas prestadoras ya habían solicitado el crédito y, de ellas, ya se le había aprobado a 119; se muestra que la afectación en el consumo de los estratos 3 y 4 y de algunos usuarios industriales y comerciales ha sido significativa, lo que se advierte en la información sobre recaudo, que antes de la crisis era del 75.47% en promedio y que ha bajado a 54.17%.

3.2. El concepto del Procurador General de la Nación

El 23 de julio de 2020 el Procurador General de la Nación rindió concepto sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 819 de 2020. En este concepto se solicita declarar la exequibilidad de todos los artículos del decreto y la exequibilidad condicionada del aparte final del artículo séptimo, “en el entendido [de] que la vigencia del alivio contemplado en esta disposición debe extenderse a la fecha en que el Gobierno Nacional permita la apertura de las actividades de las entidades mencionadas en la disposición”.

En cuanto a los requisitos formales, se verifica: que el decreto fue remitido a la Corte Constitucional el día siguiente al de su expedición; que está firmado por el Presidente de la República y todos los ministros; que contiene las razones por las cuales se toman las medidas en él previstas; y que se expidió durante la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica.

Antes de revisar los requisitos materiales, el concepto se ocupa de manera especial del suministro de agua potable, para destacar que en él hay una base constitucional clara, en tanto el acceso al agua potable es un derecho fundamental⁷ y su suministro atiende a una necesidad básica e indispensable para la existencia humana. Las medidas adoptadas en el decreto, no sólo buscan garantizar este suministro, sino que además son consecuentes con las reglas constitucionales que asignan la prestación de este servicio a los municipios y que reconocen esta actividad como inherente a la finalidad social del Estado.

En cuanto a los requisitos materiales, se destaca que las medidas adoptadas en el decreto: tienen una relación directa y específica con el estado de emergencia económica, social y ecológica; no afectan el núcleo esencial de derechos fundamentales ni restringen el ejercicio de los derechos intangibles; no contradicen postulados constitucionales, ni restringen la competencia del Congreso; están encaminadas a mitigar los efectos de la crisis; cuentan con motivación suficiente; no establecen tratos discriminatorios injustificados; y resultan necesarias y proporcionales.

En cuanto al condicionamiento propuesto, respecto de la expresión señalada del artículo 7, refiriéndose a las entidades sin ánimo de lucro allí previstas: Zoológicos, Tenedores de Fauna, Aviario, Acuarios y Jardines Botánicos o entidades afines, el Ministerio Público presenta la siguiente argumentación:

“Si bien el alivio decretado representa una ayuda para estas entidades, la verdad es que el hecho generador de la falta de recursos está íntimamente ligado con la imposibilidad de las aglomeraciones, así como con las decisiones gubernamentales

de aislamiento obligatorio. // En consecuencia, la Procuraduría General entiende que lo razonable en estos casos es que se les permita diferir el pago de los consumos que se deriven hasta el momento en que efectivamente puedan volver a abrir al público, hecho que

está condicionado a las habilitaciones que hace el Gobierno Nacional por sectores y según la evolución del contagio en el país, y no al tiempo en que se decretó el estado de excepción. // En tanto, puede suceder que, pese a seguir el confinamiento, o prohibir que esta clase de lugares se abran al público por el riesgo que de esa apertura se puede derivar, generará para los operadores de estos, serios problemas de flujo de caja para hacer frente al pago oportuno de las facturas del servicio público y de sus acumulados. // Por tanto, se considera que limitar la vigencia de la medida a la duración del estado de emergencia, es decir, hasta el 4 de junio y 60 días más, esto es, hasta el 04 de agosto de 2020, desconoce la finalidad misma del alivio que se pretendió generar.”

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

4.1. Competencia

En virtud de lo previsto en el numeral 7 del artículo 241 del Texto Superior, esta Corporación es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 819 de 2020, dictado por el Gobierno con fundamento en el artículo 215 de la Constitución.

4.2. Cuestión preliminar: la exequibilidad del Decreto 637 de 2020, por medio del cual se declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

En la Sentencia C-307 del 12 de agosto de 2020 se declaró la exequibilidad del Decreto 637 de 2020. En esta sentencia se estudiaron los presupuestos de dicha declaración, a partir de varios medios de prueba aportados al proceso, de tal manera que se pudo constatar la validez de las consideraciones de dicho decreto. Por tanto, debe considerarse, en lo que

corresponde a la presente sentencia, lo ya establecido en aquella, al momento de analizar el contenido del Decreto Legislativo 819 de 2020.

4.3. Problema jurídico y metodología de la decisión

Corresponde a este tribunal establecer si: 1) el Decreto Legislativo 819 de 2020 satisface o no los requisitos previstos para su proceso de formación y, de ser así, 2) si este mismo decreto legislativo supera o no los juicios o escrutinios que le son aplicables al examen de su contenido.

Para estudiar los anteriores problemas 1) se caracterizará de manera general del Estado de Excepción y, en particular, del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; 2) se precisará el fundamento y alcance del control judicial de los decretos de desarrollo expedidos al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social o Ecológica y, de manera especial, los criterios formales y materiales que rigen este control. A partir de estos elementos de juicio se procederá a 3) resolver los problemas planteados.

4.4. Caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica⁸

La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades, de precisar la naturaleza y alcance del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica regulado en el artículo 215 de la Constitución. Igualmente se ha esforzado por precisar las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración este tribunal a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reitera los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el

propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto Legislativo 819 de 2020, sometido a su consideración en esta oportunidad.

La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. Con apoyo en esas disposiciones el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: 1) Guerra Exterior, 2) Conmoción Interior y 3) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles que supone “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”⁹, así como que “el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad”¹⁰.

La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 -en adelante LEEE-11, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial¹².

La Constitución dispuso un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción, tales como 1) la autorización del Senado para la declaratoria del Estado de Guerra Exterior; 2) el concepto favorable del Senado para la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior; 3) las reuniones del Congreso por derecho propio; 4) los informes que debe presentar el Gobierno Nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución; y, finalmente, 5) la competencia del Congreso para establecer la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o que constituya grave calamidad pública, sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

La Constitución también estableció el control judicial constitucional automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, según lo dispuesto en los artículos 212 a 215 de la Constitución, el cual está desarrollado por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

A la luz del artículo 215 de la Constitución, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: 1) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que 2) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como “una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella...”. La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

Este tribunal ha señalado que “los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el transcurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales”¹³. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o “accidentes mayores tecnológicos”¹⁴.

Desde la expedición de la Constitución Política, se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por distintas razones: 1) la fijación de salarios de empleados públicos¹⁵; 2) la crisis en el servicio público de energía eléctrica¹⁶; 3) desastres naturales¹⁷; 4) la variación significativa de la tasa de cambio del peso frente al dólar¹⁸; 5) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito¹⁹; 6) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público²⁰; 7) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud²¹; y, por último, 8) la situación fronteriza con Venezuela²².

El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sólo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser 1) motivados; 2) firmados por el Presidente y todos los ministros; 3) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Igualmente 4) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia y 5) podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Dicha disposición señala que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y convocar al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que 1) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; 2) podrá derogar,

modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, 3) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

4.5. Fundamento y alcance del control judicial de los decretos de desarrollo expedidos al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social o Ambiental²³

4.5.1. Consideraciones generales

Los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad que impone la Carta Política, a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa competencia no sea omnímoda ni arbitraria. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción, como aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos y el Texto Superior. Ello, bajo el entendido que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero en todo caso sometidos a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integradas al parámetro de constitucionalidad: 1) las disposiciones de la Carta Política que regulan los estados de excepción (Arts. 212 a 215 C.P.); 2) el desarrollo de esas reglas, previstas en la LEEE-; y 3) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales (derechos

intangibles) (Arts. 93.1 y 214 C.P.). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como lo ha indicado este tribunal 1) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción; y 2) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

4.5.2. Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

La jurisprudencia de este tribunal ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia tiene dos facetas: formal y material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno Nacional.

El examen formal del decreto exige verificar, en su orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: 1) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus ministros; 2) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y 3) la existencia de motivación. Igualmente, en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. La práctica decisonal de este tribunal evidencia algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. Si bien tales diferencias no han afectado el rigor del

control constitucional, es oportuno unificar su alcance a fin de enunciar y caracterizar cada uno de los juicios indicando, adicionalmente, el orden en que deben ser aplicados.

El juicio de finalidad²⁴ está previsto por el artículo 10 de la LEEE²⁵. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos²⁶.

El juicio de conexidad material²⁷ está previsto por los artículos 215 de la Constitución²⁸ y 47 de la LEEE²⁹. Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: 1) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente³⁰ y 2) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia³¹.

El juicio de ausencia de arbitrariedad³⁶ tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.³⁷ La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: 1) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales³⁸; que 2) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, 3) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento³⁹.

El juicio de intangibilidad⁴⁰ parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

El juicio de no contradicción específica⁴¹ tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos 1) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y 2) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

El juicio de incompatibilidad⁴², según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

El juicio de necesidad⁴³, previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse 1) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y 2) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de provisiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

El juicio de proporcionalidad⁴⁴, que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

El juicio de no discriminación⁴⁵, el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE⁴⁶, exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas⁴⁷. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados⁴⁸.

4.6. Caso concreto

4.6.1. Examen formal de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 819 de 2020

En el examen formal del decreto este tribunal debe verificar tres exigencias, a saber: 1) la suscripción del decreto por el Presidente de la República y sus ministros; 2) la expedición del decreto en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y 3) la existencia de motivación⁴⁹.

4.6.1.1. Al revisar la copia auténtica del Decreto Legislativo 819 de 2020⁵⁰ este tribunal encuentra que está suscrito por el Presidente de la República y por los Ministros del Interior, de Relaciones Exteriores ad hoc, de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y del Derecho, de Defensa Nacional, de Agricultura y Desarrollo Social, de Salud y Protección Social, de Trabajo, de Minas y Energía, de Comercio Industria y Turismo, de Educación Nacional, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de Transporte, de Cultura, de Ciencia, Tecnología e Innovación y del Deporte. Por tanto, se cumple la exigencia de que el decreto esté suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros.

4.6.1.2. Por medio del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, que empezó a regir desde su publicación⁵¹ se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, contados a partir de la vigencia de este decreto⁵². El Decreto Legislativo 819 del 4 de junio de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para el sector de Vivienda, Ciudad y Territorio”, se dictó en uso de las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución y “en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 de 2020”⁵³. En vista de estas circunstancias, se tiene que el decreto sub judice se dictó dentro del término de vigencia del estado de excepción y en desarrollo de él, con lo cual se cumple la segunda exigencia del examen formal.

4.6.1.3. En sus consideraciones, el decreto sub examine tiene dos tipos de motivaciones. Una motivación general, denominada “presupuestos fácticos”, en la que se alude al artículo 215 de la Constitución, a diversas declaraciones hechas por la OMS y por el Ministerio de Salud y de Protección Social, a los reportes de la situación del COVID-19 hechos por este ministerio y por la OMS, y al Decreto 637 de 2020. Y una consideración sobre las medidas adoptadas, que se divide en tres secciones específicas, en las cuales se da cuenta de la justificación de las medidas adoptadas en vivienda, en los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo y de otras medidas para el servicio público de aseo, respectivamente. En cuanto a vivienda, se muestra la afectación de los proyectos de edificación; su impacto en los contratos comerciales y en el empleo; y la necesidad de reactivar la actividad de la construcción. En cuanto a los servicios públicos antedichos, se destaca que ellos son inherentes a la finalidad social del Estado; se argumenta sobre la necesidad de garantizar el acceso al agua en un contexto de no pago oportuno de las facturas y, al mismo tiempo, la liquidez de las empresas prestadoras del servicio; se da cuenta de la necesidad de financiar a tales empresas; se muestra la difícil situación que pasan entidades sin ánimo de lucro, como Zoológicos y otros, respecto del pago de dicho servicio; y se advierte que hay prestadores de estos servicios que no están organizados como empresas y que necesitan también apoyo. En cuanto a las otras medidas para el servicio de aseo, se destaca que este servicio no puede suspenderse por falta de pago; se arguye sobre la necesidad de habilitar su pago por las entidades territoriales y sobre la necesidad de priorizar las asignaciones para las personas de menores ingresos.

4.6.2. Examen material de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 819 de 2020

Dado que el Decreto Legislativo 819 de 2020 superó el examen formal de constitucionalidad, a este tribunal le corresponde ahora adelantar el examen material de constitucionalidad, a partir de la aplicación de los diez juicios previstos para tal efecto, a saber: el de finalidad, el de conexidad material, el de motivación suficiente, el de ausencia de arbitrariedad, el de intangibilidad, el de no contradicción específica, el de incompatibilidad, el de necesidad, el de proporcionalidad y el de no discriminación.

Antes de aplicar los antedichos juicios, es necesario considerar dos circunstancias relevantes. La primera es la de que, para poder realizar un análisis de las medidas adoptadas en el decreto y de su contexto y para poder establecer una metodología adecuada a este objeto, se debe establecer, a modo de presupuesto previo, la fundamentación de este decreto. La segunda es la de que sobre normas semejantes a las que ahora se revisan, ya se ha pronunciado este tribunal, al realizar el control de constitucionalidad de decretos legislativos dictados bajo la anterior emergencia económica, social y ecológica.

De las circunstancias señaladas se siguen dos consecuencias metodológicas en esta sentencia. La primera consecuencia es que el análisis del contenido y alcance del decreto se hace de manera general, mientras que la aplicación de los juicios materiales se hace de manera específica, conforme a la división del propio decreto, es decir, sobre cada uno de sus cuatro títulos. La segunda consecuencia es que, en dichos análisis específicos, cuando sea del caso, se dará cuenta de las referidas decisiones anteriores de este tribunal y se precisará su eventual incidencia para esta decisión.

4.6.2.1. La fundamentación del Decreto Legislativo 819 de 2020

Como acaba de precisarse en el análisis formal del decreto sub examine⁵⁴, sus consideraciones se dividen en dos tipos. Uno general, a la que se denomina “presupuestos fácticos”, en la cual se da cuenta de la crisis del COVID-19 y de su impacto. Otro específico, dividido en tres secciones: 1) vivienda, 2) servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y 3) otras medidas para el servicio público de aseo, en el que se presentan las justificaciones en las que se fundan cada una de las medidas adoptadas en el decreto.

En cuanto al tipo general, denominado “presupuestos fácticos”, el decreto presenta tres grupos de consideraciones. El primer grupo, conformado por las tres primeras consideraciones, versa sobre las competencias constitucionales del gobierno respecto del

estado de emergencia económica, social y ecológica y sus límites⁵⁵. El segundo grupo, del que hacen parte las ocho consideraciones siguientes, se refiere a la crisis sanitaria causada por el COVID-19, a sus consecuencias en Colombia y en el mundo, y a las medidas sanitarias adoptadas por las autoridades nacionales⁵⁶. El tercer grupo, que integran las cuatro consideraciones siguientes, se ocupa de la declaración de un estado de emergencia hecha por el Decreto 637 de 2020⁵⁷, de algunas de las medidas en él anunciadas⁵⁸, de las competencias fijadas en dicho decreto⁵⁹ y de la existencia de nuevas circunstancias relevantes⁶⁰.

En cuanto a la primera sección del tipo específico, la de vivienda, el decreto tiene cinco consideraciones. Las dos primeras se refieren a la información sobre proyectos de construcción y su afectación⁶¹. La tercera muestra, con base en el Censo de Edificaciones del DANE, que cada unidad de vivienda genera, en promedio, 1.57 empleos en la vivienda VIS y 2.7 en la no VIS⁶². Las dos últimas se refieren, de manera específica a la justificación de las medidas a adoptar, al destacar la limitación en el horario prevista en el artículo 135.24 de la Ley 1801 de 2016⁶³ y la necesidad de hacer esto más flexible, siempre que se cuente con la autorización de las autoridades territoriales⁶⁴, para contribuir a la recuperación del sector y proteger el empleo.

En cuanto a la segunda sección del tipo específico, la de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, el decreto tiene 18 consideraciones. Las dos primeras dan cuenta de la información dada por CONFECAMARAS sobre disponibilidad de recursos de las empresas⁶⁵ y, en especial, de las empresas de prestadoras de estos servicios⁶⁶. Las tres siguientes destacan las reglas constitucionales que rigen esta materia⁶⁷. Las seis que prosiguen, se refieren de manera específica a la justificación de las medidas adoptadas, en tanto argumentan sobre la necesidad de garantizar el acceso al agua potable, por medio de instrumentos para que los usuarios puedan diferir su pago⁶⁸ y para que los prestadores puedan obtener financiación⁶⁹, destacando la especial situación de algunas entidades sin ánimo de lucro, que son relevantes en materia ambiental⁷⁰. Las siete finales se dedican a mostrar que estos servicios se prestan por empresas y por medio de otros esquemas de

gestión, como el de las comunidades locales⁷¹, las cuales también han sido afectadas por la crisis y, por tanto, requieren de ayudas para garantizar la continuidad de que la prestación de los mismos⁷².

En cuanto a la tercera sección del tipo específico, la de otras medidas para el servicio público de aseo, el decreto tiene dos consideraciones. La primera alude a dos situaciones relevantes: a) es usual que este servicio se facture de manera conjunta con otros⁷³ y b) no es posible, ni en lo fáctico ni en lo jurídico, suspender su prestación, por falta de pago. La segunda, que es consecuencia de la que se acaba de exponer, y que busca justificar la medida adoptada en el decreto, es la de que es necesario habilitar la opción del pago de este servicio por los entes territoriales, hasta el 31 de diciembre de 2020; esta habilitación se hace teniendo en cuenta dos factores: a) la disponibilidad de recursos con que dichas entidades cuenten para ese efecto y b) la necesidad de priorizar las asignaciones a las personas de menores ingresos.

4.6.2.2. Medidas respecto del sector vivienda

En condiciones normales, los trabajos de demolición, construcción o reparación de obras, en zonas residenciales, están sujetas a lo previsto en la Ley 1801 de 2016. El artículo 135.24⁷⁴ de esta ley prevé, a modo de regla, que realizar dichas actividades, en tales zonas, los días festivos y, en los demás días, en el horario comprendido entre las 6 de la tarde y las 8 de la mañana es un comportamiento contrario a la integridad urbanística, sancionable con la medida correctiva de suspensión de construcción o demolición⁷⁵. En la misma ley, el artículo 151⁷⁶ establece como excepción que tales actividades pueden realizarse en las zonas aludidas, cuando se obtiene un permiso excepcional.

En este contexto, la medida adoptada en el artículo 1 del decreto sub judice establece un permiso extraordinario para actuaciones urbanísticas. Esta medida, entonces, no suspende la vigencia de la Ley 1801 de 2016 y la regla prevista en su artículo 135.24 sigue rigiendo y,

por tanto, las actividades descritas en él siguen siendo un comportamiento contrario a la integridad urbanística. Lo que hace la medida sub examine es disponer, en el ámbito de la pandemia, una medida extraordinaria y temporal, conforme a la cual es posible que se autoricen las referidas actividades, “sin que sea necesario tramitar el permiso excepcional de que trata el artículo 151 de la Ley 1801 de 2016”.

Dicha autorización extraordinaria se sujeta a las siguientes reglas: 1) la autoridad competente para dar la autorización es el alcalde municipal, en su respectiva jurisdicción; 2) las actividades a desarrollar deben cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezcan el Ministerio de Salud y Protección Social y atender las instrucciones que adopten las autoridades del orden nacional y territorial.

Las anteriores reglas, como se ha dicho, sólo afectan el procedimiento, pero de ningún modo cambian el elemento sustancial a partir del cual se define si se da o no la autorización, que es el de que la actividad no altere o represente riesgo para la convivencia. Por tanto, de la norma examinada no se sigue una autorización para que los alcaldes, puedan autorizar las actividades de construcción de modo tal que se generen consecuencias para la convivencia, como puede ser el ruido excesivo en dichos horarios, que se dedican en las zonas residenciales al descanso. En caso de no cumplirse este presupuesto, la actividad no se podrá autorizar. La norma examinada no obliga al alcalde a autorizar estas actividades, sino que le permite autorizarlas, obviamente con sujeción al antedicho presupuesto sustancial y a las reglas previstas en sus dos párrafos, en especial, la relativa a cumplir con los protocolos de bioseguridad y atender las instrucciones de las autoridades.

De otra parte, la Sala debe destacar que la autorización en comento tiene un claro límite temporal, que está señalado de manera expresa por el artículo 1 del decreto sub iudice. El primer límite es temporal y está dado por 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. En consecuencia, a partir del momento en que dicha emergencia

sanitaria cese, la medida, la autorización dada deja de tener vigencia y, por tanto, se aplica la regla del artículo 135.24 de la Ley 1801 de 2016. Si después de dicha fecha se quiere obtener una autorización, debe cumplirse lo previsto por el artículo 151 ibidem.

En vista de las anteriores circunstancias, el análisis de esta medida debe empezar por destacar que la medida supera los juicios de intangibilidad, de no contradicción específica, de incompatibilidad, de ausencia de arbitrariedad y de no discriminación. En efecto, su objeto, que se limita a hacer más expedito un trámite existente en condiciones normales, no restringe o afecta derechos intangibles; no contraría de manera específica ni a la Constitución ni a tratados internacionales, ni desborda el marco de referencia del gobierno en un estado de excepción, ni desmejora derechos sociales; no suspende leyes; no suspende derechos fundamentales, no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público y no suprime o modifica los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento; y no establece ninguna diferencia de trato.

Como se pudo ver antes, al analizar las consideraciones del decreto, la medida sub examine se vale del medio de hacer más flexible el procedimiento ordinario para obtener el permiso extraordinario o excepcional, con la finalidad de reactivar el sector de la construcción y, con ello, proteger el empleo que genera esta actividad. Uno de los sectores más afectados por la crisis del COVID-19 ha sido el de la construcción, con una caída proyectada de 45.577. Este decrecimiento⁷⁸ y sus consecuencias en el empleo⁷⁹, se inscriben dentro de las causas por las cuales se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el Decreto 637 de 2020⁸⁰, en tanto son efectos de la crisis causada por la pandemia. Así lo reconoce el propio gobierno en las motivaciones del decreto⁸¹.

En vista de estas circunstancias, debe proseguirse por señalar que la medida en comento supera los juicios de conexidad material, de finalidad y de motivación suficiente. En efecto, existe una evidente relación entre las consideraciones del decreto y la medida adoptada; se muestra el vínculo que hay entre facilitar el desarrollo de las actividades de construcción sin restricciones de horario, con la crisis económica que sufre este sector y, con él, los empleos que genera, que fueron dos de los motivos por los cuales se declaró el estado de emergencia

en el Decreto 637 de 2020; el medio de hacer más expedito y flexible el trámite para obtener la autorización para las actividades de construcción, es una medida idónea para lograr el fin de reactivar dichas actividades y, de este modo, impedir la agravación de los efectos de la crisis.

Al analizar el sentido y alcance de esta medida, unos párrafos antes, se precisó que ella no modifica elementos sustanciales en el trámite de la autorización, como es el de que la actividad no altere o represente riesgo para la convivencia. Por tanto, si bien las actividades de construcción pueden generar alguna incomodidad en las personas que están cerca de las obras, esta incomodidad no llega a ser lo suficientemente significativa como para afectar la convivencia. Además, dado que se exige a los constructores cumplir con todos los protocolos de bioseguridad y atender las instrucciones que adopten las autoridades nacionales y locales, tampoco se advierte la existencia de riesgos significativos para sus propios trabajadores y para las personas que estén cerca de las obras. La incomodidad menor que pueden causar las obras y el riesgo controlado que supone la presencia de los trabajadores de las mismas, se compensan frente a los beneficios que para la economía en general⁸², para los constructores⁸³ y para sus trabajadores⁸⁴, implica el poder adelantar sus tareas sin limitaciones temporales. Por ello, la medida sub judice supera el juicio de proporcionalidad.

Por último, el hacer más expedito el procedimiento para obtener una autorización para realizar las obras de construcción es una medida idónea para reactivar el sector y, de este modo, proteger el empleo que genera, pues contribuye a ampliar las horas y los días habilitados para las obras. Sin este tipo de medidas, las posibilidades temporales de realizar actividades de construcción serían menores, con lo cual no sería posible reactivar el sector y al menos mantener los empleos actuales, mucho menos aumentarlos. Si bien en el ordenamiento ordinario hay una previsión legal que regula el permiso excepcional para las obras, este no es suficiente y adecuado para lograr la pronta reactivación de las mismas, pues su trámite implica un procedimiento administrativo ordinario, previsto en la ley⁸⁵, en el cual se debe respetar una serie de tiempos y de etapas, pensados para circunstancias de normalidad. En cambio, en la norma examinada se prevé un trámite más expedito, en el que

lo importante es asegurar el cumplimiento de unas condiciones sustanciales, que no existe en las normas ordinarias y que se requiere en las presentes circunstancias. Por tanto, la medida también supera el juicio de necesidad.

4.6.2.3. Medidas respecto del financiamiento de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico

Las medidas adoptadas en los artículos 2 a 7 del decreto sub judice pueden organizarse en dos grupos. El primer grupo de medidas, previstas en los artículos 2 y 3, se limita a modificar medidas ya adoptadas en la primera emergencia⁸⁶, para extender en el tiempo el pago diferido de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo y, además, su respectiva financiación. El segundo grupo de medidas, previstas en los artículos 4, 5, 6 y 7, amplían el grupo de beneficiarios del pago diferido y, de manera correlativa, también establecen reglas para su financiación.

Antes de proceder al análisis de los dos grupos de medidas en comento, la Sala debe precisar que la solicitud de condicionar la exequibilidad de estas normas, hecha por el ciudadano Rafael Bernardo Santos Rueda⁸⁷ no es viable. A partir de una lectura sistemática de los artículos 3 y 5 del Decreto 819 de 2020, que remiten al artículo 2 del Decreto 581 de 2020 y, por esta vía, al Decreto 528 de 2020, es posible apreciar que el asunto ya fue resuelto por la Sala. En efecto, el artículo 2 del Decreto Legislativo 528 de 2020 dispone que lo previsto en el artículo 1 sobre el pago diferido, “sólo será obligatorio para las personas prestadoras de los servicios públicos acueducto, alcantarillado y/o aseo, si se establece una línea de liquidez para dichos prestadores a una tasa de interés nominal del 0%, por el mismo plazo al que se difiere el cobro de los consumos a que hace referencia este artículo en la respectiva factura”. Sobre esta norma se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, dado que sobre ella se ejerció un control integral de constitucionalidad en la Sentencia C-203 de 2020, en la cual se declaró su exequibilidad. Por tanto, este tribunal no puede reabrir ahora el debate sobre su constitucionalidad, con el argumento de que establecer una línea de liquidez

no implica, de manera necesaria, que el crédito se otorgará.

4.6.2.3.1. El análisis del primer grupo de medidas, en vista de la circunstancia ya anotada, debe hacerse a partir de los precedentes contenidos en las Sentencias C-203 y C-251 de 2020, dado que en ellas se juzgó las normas cuya vigencia en el tiempo ahora se extiende.

En la Sentencia C-203 del 25 de junio de 2020 se declaró exequible el Decreto Legislativo 528 de 2020. En el artículo 1 de ese decreto se adoptó la medida del pago diferido de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en los siguientes términos: 1) está destinada a los usuarios residenciales de estratos 1 y 2; 2) autoriza diferir el pago del cargo fijo y el consumo no subsidiado, por un plazo de 36 meses; 3) este cargo y consumo son los causados durante los 60 días siguientes a la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica; y 4) prohíbe trasladar al usuario, por concepto del diferimiento intereses o costos financieros. Al comparar el artículo 2 del Decreto 819 de 2020 con el artículo 1 del Decreto 528 de 2020⁸⁸, se puede advertir que la única diferencia relevante entre uno y otro, es la relativa al tercer elemento normativo, esto es, al período en el cual se causa el cargo fijo y el consumo. En efecto, en el artículo 1 del Decreto 528 de 2020, este período es de 60 días, contados desde la declaración del estado de emergencia, mientras que en el artículo 2 del Decreto 819 de 2020, este período se determina de otro modo: desde la expedición del Decreto Legislativo 528 de 2020⁸⁹ hasta el 31 de julio de 2020.

En lo que atañe al control de constitucionalidad sobre el contenido del artículo 1 del Decreto 528 de 2020, la Sentencia C-203 de 2020, consideró que esta medida superaba todos los juicios materiales. En el análisis que allí se hizo, y que no es necesario repetir ahora, se concluyó que esta era una medida diferencial, basada en el principio de solidaridad, idónea para mitigar los efectos de la crisis y que se justificaba dado que el pago de dichos servicios es inmediato.

En vista de las anteriores circunstancias, superada como está la revisión formal del Decreto 819 de 2020, este tribunal debe centrarse en el análisis del referido elemento normativo y, en lo demás, seguir el precedente contenido en la Sentencia C-203 de 2020. En este contexto, extender en el tiempo la vigencia de la medida, dentro de un nuevo estado de emergencia, declarado precisamente por la agravación de la crisis del COVID-19 y de sus efectos, como se pudo verificar en el control de constitucionalidad del Decreto 637 de 2020⁹⁰, también satisface todos los juicios materiales de constitucionalidad.

La extensión en el tiempo de la medida sub examine está directa y específicamente encaminada a impedir la agravación de los efectos de la crisis, que impacta la capacidad de pago de los usuarios de los estratos 1 y 2, cuyos ingresos se afectan por la crisis y, con ello, se afecta también la sostenibilidad financiera de las empresas prestadoras del servicio; corresponde tanto a las consideraciones del Decreto 637 de 2020⁹¹ como a las del Decreto 819 de 2020⁹²; tiene una motivación suficiente; no desconoce prohibiciones constitucionales, no suspende o vulnera el núcleo esencial de derechos o libertades fundamentales, ni interrumpe el normal funcionamiento de los órganos del Estado; no afecta derechos intangibles; no contraría de manera específica normas constitucionales ni desmejora los derechos sociales de los trabajadores; no suspende la vigencia de leyes; es necesaria y proporcional.

Los dos primeros artículos del Decreto 581 de 2020 autorizan a Findeter, previo cumplimiento de unos requisitos, a otorgar créditos a empresas de servicios públicos domiciliarios, y establecen las condiciones de tales operaciones crediticias. Estos artículos fueron declarados condicionalmente exequibles en la Sentencia C-251 del 16 de julio de 2020⁹³. Respecto de la expresión “empresas de servicios públicos domiciliarios”, contenida en el artículo 1, se declaró que es exequible “en el sentido de que el universo de las beneficiarias de las operaciones de crédito incluye a todas las prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico con independencia de su condición de ser empresas”⁹⁴. Respecto de la expresión “sin que sea necesario ningún otro requisito o autorización de otras entidades u órganos estatales”, contenida en el artículo 2,

se declaró que es exequible “en el entendido de que no excluye la autorización de asambleas y concejos”.

Habiéndose superado el control formal del Decreto 819 de 2020, para su análisis material, conviene empezar por advertir la existencia de dos elementos incuestionables a partir de la declaración de exequibilidad del artículo 1 del Decreto 581 de 2020, hecha en la Sentencia C-251 de 2020. Estos elementos son: 1) la autorización dada a Findeter para otorgar créditos a empresas de servicios públicos domiciliarios es compatible con la Constitución, y 2) cuando se trata de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, los créditos pueden otorgarse a todas las prestadoras de los mismos, con independencia de su condición de empresas. En este contexto, el artículo 3 del Decreto 819 de 2020, es compatible con dichos elementos, en la medida en que: 1) no se refiere a empresas, sino a “personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo”⁹⁵; 2) a las que autoriza a contratar créditos directos con Findeter, en las condiciones previstas en el artículo 2 del Decreto 581 de 2020.

La medida sub examine, además de lo dicho sobre el referido condicionamiento y de la alusión expresa al artículo 2 del Decreto 581 de 2020, sólo tiene dos diferencias relevantes respecto del artículo 1 del Decreto 581 de 2020⁹⁶, a saber: 1) se refiere de manera explícita a la financiación de los nuevos períodos de consumo, que incluye el cargo fijo y el consumo, de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, conforme a lo previsto en el artículo 2 del Decreto 819 de 2020; y 2) prevé, en el inciso segundo de este artículo (el mismo contenido normativo se prevé en el numeral 2 del artículo 5 *ibidem*), que el plazo de los créditos otorgados con base en el Decreto 581 de 2020 y en el Decreto 819 de 2020 “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.”⁹⁷

Como se acaba de decir en el análisis anterior⁹⁸, este tribunal debe centrarse en estas diferencias y, en lo demás, seguir el precedente contenido en la Sentencia C-251 de 2020. Respecto de la primera diferencia, dado que ya se ha considerado que la extensión en el tiempo de la medida de diferir el pago supera los juicios materiales, por las mismas razones ya expuestas, el aludir a esta extensión, también las supera, en tanto y en cuanto, guarda con ella una relación directa y estrecha, dado que es una medida correlativa y, en tales condiciones, al extender la primera, esta extensión debe estar financiada por la segunda.

Respecto de la segunda diferencia deben destacarse dos elementos normativos relativos al plazo: 1) la limitación máxima del plazo de los créditos, que será de 36 meses y 2) la previsión de que el plazo, respetando dicho límite máximo, puede superar el límite legal establecido para amortizar créditos de funcionamiento, cuando la prestadora, por su naturaleza jurídica, deba cumplir con un límite.

Para analizar el segundo elemento es necesario considerar la remisión expresa que se hace al Decreto 581 de 2020. En el artículo 2 de este decreto se fijan las condiciones aplicables a las operaciones de crédito. La primera de tales condiciones (numeral 2.1.) es la de que las entidades que accedan al crédito deben “cumplir las normas sobre endeudamiento de acuerdo con su naturaleza jurídica, sin perjuicio de lo dispuesto en los Decretos 528 y 517 de 2020”.

El Decreto 517 de 2020, en tanto se refiere al pago diferido de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, no es relevante para este caso.

El inciso tercero, del párrafo del artículo segundo del Decreto 528 de 2020, en su inciso final, dispone que las empresas de servicios públicos oficiales o mixtas, que sean prestadoras

de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, “quedarán exentas 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.” Esta norma fue declarada exequible en la Sentencia C-203 de 2020.

Siendo uno de los límites para el endeudamiento estatal el relativo al plazo de amortización del crédito, y habiéndose considerado compatible con la Constitución que este límite no se aplique a las empresas de servicios públicos oficiales o mixtas, como acaba de verse, el extender la excepción a otros prestadores de los referidos servicios públicos domiciliarios, como pueden ser los municipios, conforme a lo previsto en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994¹⁰⁰, a la luz de este precedente, también resulta compatible con la Constitución. Del mismo modo, esta extensión es coherente con el precedente fijado en la Sentencia C-251 de 2020, al condicionar la constitucionalidad de la expresión “empresas de servicios públicos domiciliarios”, contenida en el artículo 1 del Decreto Legislativo 581 de 2020, en el sentido de que “el universo de las beneficiarias de las operaciones de crédito incluye a todas las prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico con independencia de su condición de ser empresas”.

4.6.2.3.2. El segundo grupo de medidas amplía, con algunas diferencias, la medida del pago diferido y su correlativa financiación.

Respecto de los elementos normativos del pago diferido, previsto en el Decreto Legislativo 528 de 2020 y en el artículo 2 del decreto sub examine, el artículo 4 ibidem introduce algunas diferencias, así: 1) amplía los beneficiarios de la medida, que de ser sólo los usuarios residenciales de estratos 1 y 2 de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, se extiende a dos grupos nuevos de personas: a) los usuarios residenciales de los estratos 3 y 4 y b) a los usuarios industriales y comerciales; 2) reduce el plazo del diferimiento para los nuevos beneficiarios de la medida, que pasa de ser de 36 meses, que es el de los usuarios de

estratos 1 y 2, a ser de 24 meses; 3) lo que se puede diferir es el pago del cargo fijo y del consumo no subsidiado correspondiente a las facturas emitidas después del 6 de mayo¹⁰¹ y hasta el 31 de julio de 2020. En este artículo no se incluye, como sí se hace respecto de los usuarios de los estratos 1 y 2, la prohibición expresa de trasladar a los beneficiarios de la medida, por concepto de diferimiento, intereses o costos financieros.

El artículo 7 del decreto sub judice, por su parte, presenta las siguientes particularidades: 1) extiende la medida en comento a entidades sin ánimo de lucro como zoológicos, tenedores de fauna, aviarios, acuarios y jardines botánicos o entidades afines; 2) mantiene el mismo plazo de los usuarios de estratos 1 y 2 para el diferimiento, esto es 36 meses; 3) lo que se puede diferir es el pago de los consumos causados durante los 60 días siguientes al 6 de mayo de 2020¹⁰²; 4) mantiene de manera expresa la prohibición de trasladar al usuario final intereses o costos financieros por el diferimiento. A estos elementos agrega otro: 5) las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible deberán verificar la necesidad del cobro diferido.

En cuanto a la financiación se prevén dos medidas: 1) la autorización para que Findeter establezca “líneas de redescuento con tasa compensada”, bajo ciertas condiciones¹⁰³ para los prestadores de los mencionados servicios a los usuarios del artículo 4¹⁰⁴; y 2) la ampliación de la medida de crédito directo, prevista en el Decreto 581 de 2020, para incluir a todos los prestadores de servicios públicos domiciliarios, previstos en el artículo 15 de la Ley 142 de 2020, vigilados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios¹⁰⁵.

En cuanto a las garantías de los créditos, el numeral 5 del artículo 5 del decreto sub examine prevé que las prestadoras de los servicios en comento, podrán utilizar, entre otras, las siguientes garantías: “(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.” Estas garantías, salvo lo

relativo a las garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías, son las mismas previstas en el inciso segundo del párrafo del artículo 2 del Decreto 528 de 2020¹⁰⁶, que fue declarado exequible en la Sentencia C-203 de 2020. Por tanto, respecto de ellas, corresponde seguir este precedente.

El Fondo Nacional de Garantías tiene por objeto, según lo previsto en el artículo 1.2.2.2. del Decreto 1074 de 2015¹⁰⁷, “el otorgamiento de garantías que permitan a la Mipyme (personas naturales o jurídicas) de todos los sectores económicos (excepto del sector agropecuario), el acceso al crédito ante los intermediarios financieros, para proyectos viables y que requieran financiación y no cuenten con garantías suficientes, respalda créditos destinados a la adquisición de activos fijos, capital de trabajo, reestructuración de pasivos y capitalización empresarial.” Esta garantía brinda, en el contexto de este caso, a los prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, que sean personas naturales o jurídicas y que puedan calificarse como micro, pequeña o mediana empresa, el acceso a la financiación.

Las anteriores normas, como ya se dijo en la Sentencia C-203 de 2020 respecto de medidas iniciales, que beneficiaban a los estratos 1 y 2, buscan evitar la extensión o agravación de los efectos de la crisis. El impacto económico y social de la crisis, que se ha visto agravado por la prolongación de medidas sanitarias como la del aislamiento social, por períodos que no estaban previstos inicialmente y que aún son inciertos, afectan de manera evidente la situación de personas de estratos socioeconómicos, diferentes al 1 y al 2, y a sectores como el comercio, la industria y el de las entidades sin ánimo de lucro indicadas. Es probable que estas personas, merced al aumento de la tasa de desempleo y a la drástica disminución de su actividad económica, puedan estar en la situación de no poder cumplir cabalmente con el pago de las facturas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. Justamente esta circunstancia es reconocida en el Decreto 637 de 2020, como una de las causas de la declaratoria del estado de emergencia y, además, este tipo de medidas, referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, pero preservando la salud financiera de los prestadores de los servicios, se anuncian como aquellas que deben adoptarse. En esta misma línea, la

argumentación del Decreto 819 de 2020, reconoce la necesidad de garantizar el acceso al agua potable, que no puede suspenderse ante las dificultades de pago de los usuarios atrás mencionados¹⁰⁸. Por tanto, estas medidas superan los juicios de finalidad y de conexidad material y de motivación suficiente.

Estas medidas, dado que no suspenden o vulneran el núcleo esencial de derechos y libertades fundamentales o el normal funcionamiento de los órganos del estado; no afectan derechos intangibles; no contrarían de manera específica la Constitución ni desbordan el marco de referencia del estado de emergencia, ni desmejoran los derechos sociales; y no suspenden leyes. Por tanto, también se supera los juicios de ausencia de arbitrariedad, de intangibilidad, de no contradicción específica y de incompatibilidad.

En vista de las circunstancias que motivan la declaratoria del estado de emergencia por el Decreto 637 de 2020, analizadas y verificadas por este tribunal en la Sentencia C-307 de 2020, las medidas en comento son necesarias en lo fáctico, dado que la medida sanitaria del aislamiento social afecta de manera significativa la actividad económica, tanto de las personas de los estratos socioeconómicos 3 y 4 como de la industria, el comercio y las entidades sin ánimo de lucro ya indicadas y, por tanto, su capacidad para pagar las facturas de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo. También son necesarias en lo jurídico, en la medida en que, sin ellas, se produciría el no pago, las prestadoras de estos servicios estarían obligadas, por la ley, a suspender la prestación del servicio¹⁰⁹. Al no recibirse el pago oportuno, es indudable que los prestadores requieren de una financiación adecuada, pues sin ella se comprometería tanto su situación financiera como la prestación misma del servicio. Por tanto, se supera el juicio de necesidad.

En una etapa temprana de la crisis sanitaria del COVID-19 era razonable y proporcional, como lo determinó la Sentencia C-203 de 2020, diferir el pago de los servicios en comento para los usuarios residenciales de los estratos 1 y 2, que son los de menores ingresos y recursos. Sin embargo, con la prolongación y profundización de la crisis, que incluso ha dado

lugar a un nuevo estado de emergencia económica, social y ecológica, la medida requiere un rediseño, para cubrir por un período más amplio a dichos usuarios, cuestión que se analizó ya en el fundamento jurídico anterior, y para cubrir a otros usuarios, que si bien pueden tener mayores ingresos y recursos, al ver afectada de manera significativa su actividad económica, pueden no estar en condiciones de pagar, de manera inmediata, la factura de estos servicios.

En vista de las circunstancias antedichas, este tribunal considera que el juicio de proporcionalidad debe realizarse conforme a un escrutinio intermedio, como lo consideró en la Sentencia C-203 de 2020, ante circunstancias menos graves que las actuales. Los fines perseguidos por la medida, que son los mismos ya revisados en tal sentencia: garantizar el acceso a los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad de sus prestadores y, con ello, la prestación del servicio en condiciones adecuadas, satisfacen el estándar de ser constitucionalmente importantes. Los medios empleados: diferir el pago a los usuarios y financiar a los prestadores, son efectivamente conducentes, en la medida en que hacen posible acceder a dichos servicios a quienes no tienen las condiciones económicas para pagar su costo y garantizan que los prestadores no se afectarán en sus ingresos por el no pago de estos usuarios. Por último, en vista de las circunstancias señaladas en el Decreto 637 de 2020 y verificadas en la Sentencia C-307 de 2020, en el contexto de una crisis económica sin precedentes, estas medidas no resultan evidentemente desproporcionadas. Por tanto, se supera el juicio de proporcionalidad.

Como se puso de presente en la Sentencia C-203 de 2020, la capacidad de pago y los ingresos económicos de las personas son diferentes. En esta medida, puede haber una diferencia de trato, fundada en esta circunstancia, que beneficie a los sectores más débiles, en razón del principio de solidaridad, sin que ello implique una discriminación injustificada. Esta primera aproximación al asunto, hecha a partir de las circunstancias que se conocían en el contexto del primer estado de emergencia económica, social y ecológica, debe considerar, en este proceso, las circunstancias que ahora se conocen, según las cuales un grupo

significativo de personas que tenían un empleo, ya no lo tienen y, con ello, han visto mermados de manera significativa sus ingresos, y conforme a las cuales los usuarios comerciales e industriales, al no poder operar en algunos casos, o al operar de manera reducida en otros, carecen de los recursos suficientes para atender a tiempo todas sus obligaciones, entre ellas las del pago de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. Algo semejante puede decirse de las entidades sin ánimo de lucro, a las que alude el artículo 7 del Decreto 819 de 2020, pues sus costos de funcionamiento se mantienen, al mismo tiempo que sus ingresos se han mermado de manera significativa.

El decreto sub examine no incluye a los usuarios residenciales de los estratos altos: 5 y 6, de los cuales es posible asumir, de manera razonable, que a pesar de la extensión de la crisis en el tiempo y, con ella, de las medidas sanitarias básicas, existe una condición de ingresos o de ahorro, que les permite asumir el pago de las facturas de los servicios en comento. Cabe señalar que si bien, en principio cabría pensar que, a este respecto, al comienzo de la crisis la situación de quienes se encuentran en los estratos 1 y 2 requería de atención urgente, con la prolongación en el tiempo de la crisis y la afectación de la actividad económica, dicha consideración puede hacerse extensiva a los usuarios de los estratos 3 y 4, ya los usuarios industriales y comerciales, así como a las entidades sin ánimo de lucro aludidas en este análisis, las cuales, ante la sensible caída de la actividad productiva, afrontan una compleja situación económica. Por tanto, al haber una justificación objetiva para el trato dado en la norma, que se funda en el principio constitucional de solidaridad y que, además, contribuye a hacer sostenible la prestación de los servicios mencionados, se supera el juicio de no discriminación.

Por último, la Sala debe considerar la solicitud de condicionar la exequibilidad del artículo 7 del decreto sub examine, hecha por el Ministerio Público. Sobre la base de que los ingresos de las entidades allí previstas dependen de la visita de las personas, mientras no se permita las aglomeraciones, por razón del COVID-19, estas entidades no generaran ingresos. Dado que esta situación puede prolongarse más allá del período previsto en el susodicho artículo, el condicionamiento propuesto consiste en que las medidas deben extenderse hasta tanto se

permita la apertura de las actividades de dichas entidades.

El pago diferido para estas entidades, estaba previsto, con anterioridad al Decreto 819 de 2020, en el artículo 3 del Decreto 580 de 2020. Este decreto fue declarado inexecutable, por no satisfacer los presupuestos formales, en la Sentencia C-256 de 2020. En el artículo 3 del Decreto 580 de 2020 se preveía que el período de servicio a diferir era el de los 60 días siguientes a la declaratoria del estado de emergencia hecha por el Decreto 417 de 2020. La norma sub judice, dictada en vigencia de la declaratoria del estado de emergencia hecha por el Decreto 637 de 2020, prevé el mismo período, pero lo cuenta a partir de la declaratoria de este decreto.

En el caso de las entidades en comento existe un elemento normativo adicional, previsto en el parágrafo del artículo 7. Este elemento normativo es el de que la necesidad del cobro diferido de los aludidos servicios debe ser verificada por las respectivas corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible. No se trata, entonces, de una medida que se aplique de manera automática y sin ninguna revisión, sino que está sometida a un proceso de verificación, que por lo demás, en cuanto versa sobre los requerimientos de zoológicos, tenedores de fauna, aviarios, acuarios y jardines botánicos, puede considerarse afín a las responsabilidades de las referidas corporaciones en materia ambiental.

Si bien es cierto que las actividades en las cuales puedan darse aglomeraciones probablemente se reanuden más tarde que otras, esta mera circunstancia no resulta suficiente, a juicio de la Sala, para que las entidades relacionadas en el artículo 7 del Decreto 819 de 2020 reciban un trato más favorable que el de otras personas que también tienen una afectación grave en sus condiciones económicas, que puede también prolongarse en el tiempo, como sería el caso, de las personas de estratos socioeconómicos bajos. De hacerse el condicionamiento solicitado, se estaría introduciendo una diferencia de trato injustificada, en la medida en que dichas entidades no están en una situación de debilidad manifiesta igual o mayor a la que sufren las personas de los estratos socioeconómicos 1 y 2, a las que, con todo, también se les fija un límite temporal, en cuanto al periodo de consumo cuyo pago puede diferirse, que tiene como límite el 31 de julio de 2020.

4.6.2.4. Medidas respecto de subsidios en el sector de agua potable y saneamiento básico

El tercer grupo de medidas prevé dos subsidios. Un subsidio a la demanda, conforme al cual se autoriza a las entidades públicas a aportar bienes o derechos a los prestadores de servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, siempre que su valor no se incluya en el cálculo de las tarifas a cobrar a los usuarios. Y un subsidio rural, que también es a la demanda, dado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que pueden recibir las organizaciones autorizadas para prestar servicios de agua potable, vigiladas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que atiendan a suscriptores en zona rural. Este subsidio se otorgará, previo el cumplimiento de unas condiciones y requisitos, teniendo en cuenta priorizar a las organizaciones que atiendan a usuarios de menores ingresos y no se aplica a quienes reciban el giro directo previsto en el artículo 4 del Decreto 528 de 2020.

En el Decreto 580 de 2020, que fue declarado inexecutable en la Sentencia C-256 de 2020, se preveía algunos subsidios para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo¹¹⁰. Los subsidios sub examine tienen dos alcances diferentes. El primero, que es general, se concreta en una autorización a las entidades públicas, sin distinguir si son nacionales, departamentales, distritales o municipales, para aportar bienes o derechos a los prestadores de los mencionados servicios. El segundo, específico y focalizado, es entregado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a los prestadores que sean organizaciones autorizadas para prestar tales servicios, que atiendan a suscriptores en zona rural, con fundamento en criterios de priorización, en razón de los ingresos de sus usuarios.

Como se ha mostrado de manera suficiente en los análisis anteriores, la Constitución tiene reglas precisas sobre los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. En el contexto de la crisis económica y social, que dio lugar a la declaración hecha en el Decreto 637 de 2020,

es imperativo garantizar el acceso de todas las personas a dichos servicios, en especial si sus condiciones económicas no les permiten asumir el pago correspondiente. A este imperativo responden las medidas de diferir el pago y de financiar dicho diferimiento. Adicionalmente a estas medidas, existen las que ahora se estudian: los subsidios.

Los subsidios a la demanda buscan ayudar a las personas, cuya capacidad de pago e ingresos son menores, en este contexto de crisis, a acceder a servicios como los de acueducto y alcantarillado, que son vitales para su existencia digna y, al mismo tiempo, contribuir a sostener a sus prestadores y, con ello, a la continuidad de su prestación. Esta finalidad, como acaba de mostrarse en el análisis anterior busca impedir los efectos de la crisis y guarda relación tanto con los motivos que dieron lugar a declarar el estado de emergencia como con las consideraciones del Decreto 819 de 2020¹¹¹. Por tanto, se superan los juicios de finalidad, de conexidad material y de motivación suficiente.

Estas medidas, dado que no suspenden o vulneran el núcleo esencial de derechos y libertades fundamentales o el normal funcionamiento de los órganos del estado; no afectan derechos intangibles; no contrarían de manera específica la Constitución ni desbordan el marco de referencia del estado de emergencia, ni desmejoran los derechos sociales; y no suspenden leyes. Por tanto, también se supera los juicios de ausencia de arbitrariedad, de intangibilidad, de no contradicción específica y de incompatibilidad.

El subsidiar el consumo, priorizando a las personas de menores ingresos y, en especial, en el ámbito rural, es una medida focalizada, que busca realizar el principio constitucional de solidaridad y que resulta proporcional. En efecto, si se sigue la metodología aplicada en el análisis anterior, si se hace un escrutinio intermedio, se encuentra que: los fines satisfacen el estándar de ser constitucionalmente importantes; el medio de subsidiar la demanda es efectivamente conducente para lograrlos; y no se advierte una manifiesta desproporcionalidad. Por el contrario, el subsidio de la demanda es una medida que responde a la prioridad constitucional del gasto público social y que realiza también el principio de

igualdad, en tanto y en cuanto, protege especialmente a las personas que, por sus condiciones económicas, están en una situación de debilidad manifiesta. Por tanto, se supera el juicio de proporcionalidad.

Los subsidios a la demanda son medidas idóneas para impedir los efectos de la crisis, en la medida en que contribuyen a que los usuarios de menores recursos puedan acceder a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, a pesar de la disminución de sus ingresos, como consecuencia de la crisis. Sin este tipo de medidas, que tienen un alcance temporal más amplio que la de diferir el pago del servicio en el tiempo, en tanto los subsidios pueden ir al menos hasta el 31 de diciembre de 2020 y se pagan de manera periódica, habría dificultades para dicho acceso y, por la afectación de los ingresos de los prestadores, para la prestación misma del servicio. Estas medidas no pueden ser adoptadas por normas de rango inferior al de la ley, en la medida en que sin ellas no habría fundamento jurídico suficiente para que las entidades públicas puedan aportar bienes o derechos a las prestadoras de tales servicios, materia que debe establecerse en sus respectivos presupuestos. De otra parte, sin una norma de rango legal, no es posible para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, incluso en forma transitoria, pagar subsidios a determinadas organizaciones prestadoras de estos servicios en el ámbito rural. Por tanto, se satisface el juicio de necesidad.

Respecto del subsidio a la demanda regulado en el artículo 8 del decreto sub judice no hay ningún reparo, en cuanto atañe al juicio de no discriminación, pues no introduce ninguna diferencia de trato, en tanto y en cuanto, su beneficiario puede ser cualquiera de las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico. Respecto del otro subsidio, el denominado rural, previsto en el artículo 9, existen algunos criterios a partir de los cuales puede considerarse que hay diferentes tipos de trato.

El primer criterio, que es objetivo, está dado por tres condiciones exigibles al receptor del subsidio: 1) ser una organización autorizada para prestar el servicio de agua potable; 2) estar vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; y 3) atender a

suscriptores en zona rural. El segundo criterio, también objetivo, se concretará en la resolución que para el efecto dicte el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio¹¹². El tercer criterio, igualmente objetivo, es el de que, para la focalización y distribución de este subsidio, se priorizará a las organizaciones comunitarias sin ánimo de lucro que atiendan a usuarios de menores ingresos.

Respecto del primer criterio, la ciudadana Nelly Sofía Ardila Valderrama cuestiona en su intervención que se obligue a las organizaciones de acueductos comunitarios a someterse a la vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos, para poder recibir la ayuda económica denominada “subsidio rural”.

Sobre esta intervención, la Sala debe destacar que las dos primeras condiciones del criterio cuestionado, pueden cumplirse de manera expedita y sencilla¹¹³, al diligenciar un formulario web¹¹⁴, como ya lo han hecho, según la información dada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, muchos prestadores, al punto de ya haber doscientos mil beneficiarios al 30 de julio de 2020 y preverse que serán quinientos mil beneficiarios al 30 de agosto de 2020, con una proyección total de un millón de beneficiarios¹¹⁵.

A partir de los anteriores elementos de juicio, la Sala no comparte la posición de la interviniente, pues debe tenerse presente en este caso que el subsidio se otorga con recursos públicos y, por tanto, debe haber instrumentos idóneos para establecer su trazabilidad y su uso adecuado. Esto se reafirma al considerar el parágrafo 3 del artículo 9, en el cual se prevé que los recursos para financiar este subsidio “se podrán atender con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME-”. Sin el registro no hay manera de saber los datos de la organización prestadora ni de sus usuarios. Además, la prestación de un servicio público como el de agua potable, así sea en un ámbito pequeño o local, está sometida a la inspección y vigilancia del Presidente de la República, al tenor de lo previsto en el artículo 189.22 de la Carta.

Esta inspección y vigilancia ha sido confiada por el Presidente de la República a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, que es la responsable, entre otras tareas, de verificar, incluso respecto de los que se denominan pequeños prestadores¹¹⁶, que se cumpla con las normas aplicables y, en lo que resulta más relevante para este caso, que los subsidios se destinen a las personas de menores ingresos.

Por tanto, la diferencia de trato que se sigue de este criterio está justificada y, en consecuencia, supera el juicio de no discriminación.

Los dos criterios restantes se concretan en la Resolución 0363 de 2020, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Son especialmente relevantes para este caso, sus artículos 4, 5 y 7, relativos a las condiciones para el otorgamiento del subsidio rural¹¹⁷, a la focalización de suscriptores de menores ingresos¹¹⁸ y a la focalización territorial del subsidio rural¹¹⁹. Estos criterios, si bien establecen una diferencia de trato, ella se halla constitucionalmente justificada, especialmente por el principio de solidaridad. Por tanto, en cuanto a esto atañe, también se supera el juicio de no discriminación.

4.6.2.5. Medidas respecto del servicio público de aseo

El último grupo de medidas, conformado por la norma del artículo 10 del Decreto 819 de 2020, autoriza a las entidades territoriales, hasta el 31 de diciembre de 2020, a asumir total o parcialmente el costo del servicio de aseo de los usuarios, conforme a la disponibilidad de sus recursos y priorizando a las personas de menores ingresos. Si se decide asumir este costo, los recursos se girarán directamente al prestador del servicio, en aquellos casos en que éste se cobre de manera conjunta con otros servicios públicos domiciliarios.

La prestación del servicio de aseo, de la que depende de manera directa la salubridad pública, no puede afectarse o suspenderse por la falta de pago de las respectivas facturas. Esto es especialmente importante cuando buena parte de la población, en especial la de menores ingresos, afronta dificultades evidentes para cubrir el costo de los servicios públicos a su cargo. La autorización en comento, en realidad es también un subsidio, en los términos analizados en el fundamento jurídico anterior.

Estas medidas, dado que no suspenden o vulneran el núcleo esencial de derechos y libertades fundamentales o el normal funcionamiento de los órganos del estado; no afectan derechos intangibles; no contrarían de manera específica la Constitución ni desbordan el marco de referencia del estado de emergencia, ni desmejoran los derechos sociales; y no suspenden leyes. Por tanto, también se superan los juicios de ausencia de arbitrariedad, de intangibilidad, de no contradicción específica y de incompatibilidad.

El autorizar a las entidades territoriales a subsidiar la demanda de las personas de menores ingresos, conforme a los recursos disponibles es una medida razonable, que busca realizar el principio constitucional de solidaridad y, al mismo tiempo, garantizar la salubridad pública, que se podría en grave riesgo al suspender el servicio de aseo público. En esta medida, conforme a la metodología usada en el análisis anterior, la norma sub examine resulta proporcional. Los fines ya indicados, son constitucionalmente importantes; el medio de subsidiar la demanda, para favorecer a las personas de menores ingresos, es efectivamente conducente para lograrlos; y no se advierte una manifiesta desproporcionalidad. Al contrario, esta disposición realiza el mandato de especial protección a las personas que por sus condiciones económicas se encuentran en una situación de debilidad manifiesta y, al mismo tiempo, la finalidad social del Estado relativa al saneamiento ambiental. Por tanto, se supera el juicio de proporcionalidad.

Si bien la norma establece una diferencia de trato, para favorecer a las personas de menores ingresos, esta diferencia está constitucionalmente justificada pues, como acaba de verse, realiza el mandato explícito del artículo 13 de la Carta. Por tanto, se supera el juicio de no discriminación.

Se trata, también de una medida necesaria, que debe adoptarse por una norma de rango y jerarquía de ley. Sin esta previsión, las personas de menores ingresos no estarían en condiciones de cubrir los costos de prestación del servicio público de aseo y, por tanto, se podría en grave riesgo la sostenibilidad de su prestación, la cual no puede suspenderse. Si el servicio de aseo se comprometiera, la actual crisis sanitaria se haría aún más grave, pues a la pandemia ya conocida se unirían otras enfermedades, derivadas de la acumulación de basuras, con lo cual se comprometería en mayor grado la capacidad sanitaria disponible, al aumentar su uso. La destinación de recursos públicos, por las entidades territoriales, para asumir, total o parcialmente, el costo del servicio público de aseo, y para girar de manera directa los recursos a los prestadores de este servicio, debe ser autorizada por una norma con fuerza material de ley. Esta autorización no está prevista en una norma ordinaria. Por tanto, se supera el juicio de necesidad.

Por último, el artículo 11 del Decreto 819 de 2020 adopta la fórmula usual de vigencia de las normas jurídicas, que es a partir de la fecha de su publicación. La vigencia de cada una de las medidas puntuales, se ha precisado en el análisis correspondiente, destacando que ninguna tiene vocación de permanencia.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

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”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Magistrado (E)

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

1 La remisión fue hecha por la ciudadana Clara María González Zabala, en su condición de Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, actuando en nombre y representación del Presidente de la República, conforme a lo dispuesto en los Decretos 1605 del 21 de agosto de 2018 y 1786 del 4 de octubre de 2019 y la Resolución 092 del 11 de febrero de 2019.

2 Estos documentos son: 1) el “Boletín de Prensa No. 050 del 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social”; 2) la “Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020”; 3) la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, “por la cual se adoptan medidas

preventivas sanitarias en el país, por causa del coronavirus COVID2019”; 4) la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, en la cual se declara una emergencia sanitaria y se toman algunas medidas; 5) los reportes del 17 de marzo y del 3 de junio de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social; 6) los reportes del 17 de marzo y 3 de junio de 2020 de la Organización Mundial de la Salud; 7) el Decreto 637 de 2020; 8) el Decreto 417 de 2020; 9) el Decreto 636 de 2020; y 10) el Decreto 776 de 2020.

3 El texto de este decreto fue publicado en el Diario Oficial 51.335 del 4 de junio de 2020. Se encuentra desde la página 113 hasta la página 117 del mismo y corresponde en su integridad a la copia auténtica remitida a este tribunal.

4 El escrito de intervención se presentó el 7 de julio de 2020.

5 Interviene la ciudadana Nelly Sofía Ardila Valderrama, en su condición de la representante legal de la Corporación para el Desarrollo del Oriente -Compromiso-.

6 Interviene la ciudadana Clara María González Zabala, en su condición de Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, quien actúa en virtud de la delegación de funciones dispuesta en la Resolución 092 del 11 de febrero de 2019 de la Presidencia de la República.

7 Para ilustrar este aserto, alude a las Sentencias T-740 de 2011 y T-223 de 2018, a la Resolución de 28 de julio de 2010 de la Organización de las Naciones Unidas y a la Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

8 Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las Sentencias C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería, C-145/09 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-225/09 M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez, C-226 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-911/10 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-223/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-671/15 M.P. Alberto Rojas Ríos, C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

9 Sentencia C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, citando a su vez la sentencia C-216/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

10 Ibidem.

11 El carácter reglado, excepcional y limitado se refleja en varios requerimientos: (i) la Constitución prevé específicas causales para decretar los estados de excepción; (ii) la regulación de los estados de conmoción interior y de emergencia económica, social y ecológica, se funda en el principio de temporalidad (precisos términos para su duración); y (iii) la Constitución dispone limitaciones materiales estrictas para los estados de excepción, tales como que (a) los civiles no sean juzgados por autoridades militares (art. 213 de la CP), (b) los derechos humanos no puedan ser limitados (art. 93 de la CP) y (c) el derecho internacional humanitario debe ser respetado (art. 214 de la CP).

12 El control judicial está a cargo de la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, según lo dispone el numeral 7 del artículo 241 de la Carta Política, y del Consejo de Estado, tal como lo dispone el numeral 8 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, al prescribir que le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado “[e]jercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción”.

13 Sentencia C-216/99 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

14 La Corte ha aclarado que el estado de excepción previsto en el artículo 215 puede tener diferentes modalidades, dependiendo de los hechos que motiven su declaratoria. Así, se procederá a declarar la emergencia económica, cuando los hechos que dan lugar a la declaración se encuentren relacionados con la perturbación del orden económico; social, cuando la crisis que origina la declaración se encuentre relacionada con el orden social; y ecológica, cuando sus efectos se proyecten en este último ámbito. En consecuencia, también se podrán combinar las modalidades anteriores cuando la crisis que motiva la declaratoria amenace con perturbar estos tres órdenes de forma simultánea, quedando, a juicio del Presidente de la República, efectuar la correspondiente valoración y plasmarla así en la declaración del estado de excepción.

15 Decreto 333 de 1992.

16 Decreto 680 de 1992.

17 Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.

18 Decreto 80 de 1997.

19 Decreto 2330 de 1998.

20 Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

21 Decreto 4975 de 2009.

22 Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011.

23 Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las Sentencias C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias.

24 La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las Sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, entre otras.

25 Ley 137 de 1994. Art. 10. “Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.”

26 Sentencia C-724/15 M.P. Luis Ernesto Vargas. “Las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”. Sentencia C-700/15, M.P. Gloria Stella Ortiz. El juicio de finalidad “(...) es una exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras,

es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta”.

27 La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las Sentencias C-517/17 M.P. Iván Escruería Mayolo, C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

28 Constitución Política. Art. 215. “Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes”.

29 Ley 137 de 1994. Art. 47. “Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado”.

30 Sentencia C-409/17. M.P. Alejandro Linares Cantillo. “La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente”. En este sentido, ver, también, la Sentencia C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera.

31 Sentencia C-724/15. M.P. Luis Ernesto Vargas. “La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron”. En este sentido, ver, también, la sentencia C-701/15 M.P. Luis Guillermo Guerrero.

32 El juicio de motivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte en las Sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-223/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

33 Sentencia C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido. En la providencia se reiteran las consideraciones de las Sentencias C-722/15 M.P. Myriam Ávila Roldán y C-194/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

34 Al respecto, en la Sentencia C-753/15 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, la Corte Constitucional sostuvo que “en el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente, aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique”.

35 Ley 137 de 1994, “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”, artículo 8.

36 Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las Sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez y C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

37 Sentencia C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, en la cual se reiteran las consideraciones de las Sentencias C-723/15 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-742/15 M.P. María Victoria Calle Correa.

38 Artículo 7º de la Ley 137 de 1994. “Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades”.

39 Sentencia C-149/03 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada, entre otras, en las Sentencias C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

40 El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las Sentencias C-517 de 2017 M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo, C-468 de 2017 M.P. Alberto rojas Ríos, C-467

de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-751 de 2015 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-723 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-700 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

41 Al respecto pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.

42 Esta Corporación se ha referido a este juicio en las Sentencias C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-136 de 2009, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.

43 Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las Sentencias C-517/17 M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo, C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465/17 Cristina Pardo Schlesinger, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.

44 Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las Sentencias: C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-225/11 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-911/10 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-145/09 M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería.

45 Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-672/15 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-671/15 M.P. Alberto Rojas Ríos, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería.

46 “Artículo 14. No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (...)”.

47 Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo, pues de conformidad con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “la ley prohibirá toda discriminación”.

48 En este sentido, en la Sentencia C-156/11 M.P. Mauricio González Cuervo, esta Sala explicó que el juicio de no discriminación pretende hacer efectivo “el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas”.

49 Supra 4.5.2.

50 Supra II.

51 Cfr., artículo 4 de este decreto.

52 Cfr., artículo 1 de este decreto.

54 Supra 4.6.1.3.

55 Las tres competencias constitucionales son: la de declarar un estado de excepción de emergencia, la de dictar decretos con fuerza de ley y la de establecer de modo transitorio nuevos tributos o modificar los existentes. Los límites son el de la existencia de hechos que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico o constituyan una calamidad pública, el propósito exclusivo de dichos decretos con fuerza de ley, que no puede ser otro que conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos, y su conexidad directa y específica con el estado de excepción.

56 Se destaca que la cronología de los primeros brotes en Colombia, de la declaración por la OMS del COVID-19 como pandemia, de la adopción de medidas preventivas sanitarias y de la declaración de una emergencia sanitaria, y se muestra el desarrollo en el tiempo del número de personas contagiadas y muertas por causa de la pandemia.

57 Se indica que la declaración se hizo, por un término de 30 días calendario, el 6 de mayo de 2020.

58 Se alude, en general, a las medidas encaminadas a hacer frente a los efectos económicos negativos para las personas, por medio de la condonación o el alivio de sus obligaciones de diversa naturaleza. Y, de manera específica se transcribe la siguiente consideración del Decreto 637 de 2020: “Que con el objeto de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos será necesario adoptar medidas para hacerla más eficiente y garantizar la sostenibilidad de los procedimientos, costos y tarifas asociados, así como establecer mecanismos de priorización, ajuste y racionalización de los trámites y procesos, mitigando los impactos de la emergencia en la prestación del servicio y en la ejecución de proyectos de este sector.”

59 Estas competencias están previstas en el artículo 3 del Decreto 637 de 2020. En este artículo se precisa que, además de las medidas anunciadas en este decreto, el gobierno podrá adoptar otras que sean necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así como para disponer las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

60 Se advierte que, pese a que en la anterior emergencia ya se tomaron medidas, en vista de nuevas circunstancias, como la necesidad de mantener la medida sanitaria básica del distanciamiento social obligatorio y la disminución significativa de la actividad económica del país, se debe adoptar medidas adicionales a las que ya se tomaron.

61 Se informa sobre la existencia de 2.546 proyectos de construcción, según CAMACOL, de los cuales se derivan 257.000 contratos comerciales, y sobre 2.482 etapas de proyectos de vivienda activos a abril de 2020, según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, lo que equivale a 213.882 unidades de vivienda.

62 Sobre esta base, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio calcula que habría 449.000 personas vinculadas a dichos proyectos.

63 Esta norma legal prevé como comportamiento contrario a la integridad urbanística, el realizar tareas de demolición, construcción o reparación de obras, en zonas residenciales, los días festivos o, en los demás días, en el horario de seis de la tarde a ocho de la mañana.

64 Para dar esta autorización, la entidad territorial deberá salvaguardar los derechos de las personas que habitan en las zonas en las cuales se vayan a ejecutar tales actividades.

65 Esta alusión se hace con fundamento en las consideraciones del Decreto 636 (sic.) de 2020, en las cuales se informa que la medición de la encuesta de CONFECAMARAS, a abril 17 de 2020, muestra que las empresas no tienen recursos para cubrir más allá de dos meses y el 54% de los empresarios piensa disminuir su planta de personal en los próximos tres meses.

66 De las empresas de la encuesta, 105 se dedican a labores de distribución de agua, evacuación de aguas residuales y saneamiento. En cuanto a la subsistencia con recursos propios, el 85% de las empresas estima que podría durar uno o dos meses; el 10.5% estima que podría durar entre tres y cuatro meses; el 4.76% estima que podría durar más de cinco meses.

67 El 85% de estas empresas considera que pueden subsistir entre uno y dos meses con recursos propios, 10.

68 Con fundamento en los artículos 365 y 366 de la Constitución, se destaca que estos servicios son inherentes a la finalidad social de Estado, que tiene el deber de asegurar su prestación eficiente; el Estado puede prestarlos directa o indirectamente, con el concurso de particulares y comunidades organizadas; el solucionar las necesidades básicas insatisfechas de saneamiento ambiental y de agua potable es una finalidad social de Estado.

69 El diferir el pago, para quienes no puedan hacerlo de manera oportuna, significa postergarlo en el tiempo, pero en modo alguno implica, y así se dice de manera expresa en las consideraciones, su condonación.

70 Dado que al diferirse el pago se genera una disminución del flujo de caja de los prestadores, la financiación se hará por medio de FINDETER.

71 Estas entidades son zoológicos, jardines botánicos, acuarios y tenedores legales de fauna y establecimientos afines. Se precisa que los zoológicos son 23 y los establecimientos de tenencia de fauna silvestre son 659, en los cuales hay aproximadamente 20.966 individuos. La afectación de estas entidades se produce porque no pueden recibir visitantes, lo cual afecta de manera significativa su viabilidad y, con ella, de los empleos que generan - calculados en 1.500 empleos directos- y de la protección de la fauna y la flora.

71 Estas comunidades locales son, según se advierte en las consideraciones, las principales prestadoras de estos servicios en zonas rurales. Funcionan como entidades sin ánimo de lucro, con fines altruistas y carecen de las garantías suficientes para acceder a líneas de liquidez. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha identificado aproximadamente a 2.500 de estas prestadoras.

72 Las ayudas son de dos tipos: 1) habilitar a las entidades públicas, para que aporten bienes o derechos a todos los prestadores de estos servicios en el sector rural; 2) establecer condiciones para aplicar el subsidio directo a la prestación del servicio en zonas rurales, en las regiones que han sufrido impactos económicos por la crisis.

73 En algunos lugares se hace con los servicios de acueducto y alcantarillado y, en otros, con los servicios de energía o gas.

74 “ARTÍCULO 135. COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD URBANÍSTICA. <Artículo corregido por el artículo 10 del Decreto 555 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Los siguientes comportamientos, relacionados con bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público y el espacio público, son contrarios a la convivencia pues afectan la integridad urbanística y por lo tanto no deben realizarse, según la modalidad señalada: // (...) 24. Demoler, construir o reparar 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.”

75 Así lo prevé el párrafo 7 del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016.

76 “ARTÍCULO 151. PERMISO EXCEPCIONAL. Es el medio por el cual el funcionario público competente, de manera excepcional y temporal, permite la realización de una actividad que la ley o normas de Policía establecen como prohibición de carácter general, de conformidad con las normas que la regulen. El permiso solo se otorgará cuando no altere o represente riesgo a la convivencia. // PARÁGRAFO. Solicitado el permiso, este deberá concederse o negarse por escrito, y ser motivado. Si se concede, debe expresar con claridad las condiciones de tiempo, modo y lugar, su vigencia y las causales de suspensión o revocación. Cuando se expida en atención a las calidades individuales de su titular, así debe constar en el permiso y será personal e intransferible. De tal permiso se enviará copia a las entidades de control pertinentes.”

77 Así lo constató este tribunal, al estudiar los medios de prueba allegados al Expediente RE-305, en la Sentencia C-307 de 2020, que declaró exequible el Decreto 637 de 2020, por el cual se declaró el estado de emergencia, en desarrollo del cual se dictó el decreto legislativo sub judice.

78 El DANE, en su Boletín Técnico sobre Indicadores económicos alrededor de la construcción (IEAC), con corte a 5 de junio de 2020, estima que: “La Construcción como rama de actividad económica participó con el 6.4% de los ocupados. Respecto al trimestre móvil (febrero-abril 2019), la población ocupada en el total nacional disminuyó 10.6%, mientras que los ocupados en la rama de Construcción disminuyeron 12.3%”. Este documento está disponible en:

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib_const/Bol_ieac_ltrim20.pdf

79 Lo anterior se confirma en el reporte del DANE sobre población ocupada según su actividad económica y por cuenta propia, para el año 2019, en el cual la construcción representa el 6.08% del total de ocupados, lo que traducido en número de personas da una cifra de 1.521.268. Este documento está disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/poblacion-ocupada-segun-su-actividad-economica-y-por-cuenta-propia>

80 Cfr., Sentencia C-307 de 2020.

81 Supra 4.6.2.1.

82 Como lo advierte el decreto, los constructores tienen importantes relaciones comerciales con otros sectores, que les sirven de proveedores y, también, con los eventuales compradores y financiadores de las obras.

84 Si la actividad de construcción no se reactiva, los empleos del sector se afectan, pues al no poder adelantar las obras con la intensidad requerida, es posible que se requieran menos personas, o que, si los eventos se desarrollan mal, la construcción se abandone, con lo cual se perderían dichos empleos.

85 Al no haber en la Ley 1801 de 2016 un procedimiento administrativo especial, en esta materia debe seguirse lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

86 Estas medidas fueron adoptadas en los Decretos Legislativos 528 y 581 de 2020.

87 Supra 3.1.1.

88 La comparación se hace en la siguiente tabla:

Decreto 528 de 2020

Decreto 819 de 2020

Artículo 1. 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 del cargo fijo y del consumo no subsidiado a los usuarios residenciales de estratos 1 y 2, por los consumos causados durante los sesenta (60) días siguientes a la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sin que pueda trasladarle al usuario final ningún interés o costo financiero por el diferimiento del cobro

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.

89 Este decreto fue dictado el 7 de abril de 2020.

90 Este decreto fue declarado exequible en la Sentencia C-307 de 2020.

91 Supra nota 58.

92 Supra 4.6.2.1.

93 En esta sentencia se destaca que el Decreto Legislativo 468 de 2020 había facultado a

Findeter y a Bancoldex para ofrecer créditos directos, con tasas compensadas, para financiar proyectos y sectores elegibles. Este decreto fue declarado exequible en la Sentencia C-160 de 2020.

94 La sentencia destaca que los prestadores que no son empresas conforman un grupo que es cuantitativamente más amplio y cualitativamente más débil, razón por la cual al no incluirlos como receptores de financiación se incurre en un trato discriminatorio injustificado.

95 Según el artículo 15 de la Ley 12 de 1994, las personas prestadoras de servicios públicos son seis: “15.1. Las empresas de servicios públicos. // 15.2. Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos. // 15.3. Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley. // 15.4. Las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas. // 15.5. Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley. // 15.6. Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el parágrafo del artículo 17.”

96 La comparación se hace en la siguiente tabla:

Decreto 581 de 2020

Decreto 819 de 2020

ARTÍCULO 1. Crédito directo a empresas de servicios público domiciliarios. A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto y hasta el treinta y uno (31) de diciembre del año dos mil veinte (2020), previa verificación de la Superintendencia Financiera de Colombia del cumplimiento de los requisitos para la administración y gestión de los sistemas integrales de gestión de riesgos, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -Findeter- podrá otorgar créditos directos a empresas de servicios públicos domiciliarios oficiales, mixtas y privadas vigiladas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, con el fin de dotarlas de

liquidez o capital de trabajo, para implementar las medidas que el Gobierno nacional adopte para conjurar los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada a través del

Decreto 417 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.

97 Una medida semejante se tomó, en el Decreto Legislativo 798 de 2020, para la financiación relativa a los servicios de energía eléctrica y gas combustible.

98 Supra 4.6.2.3.1.1.

99 Supra nota 87.

100 Supra nota 94.

101 En esta fecha se dictó el Decreto 637 de 2020, por el cual se declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica, con fundamento en el cual se profirió, a su vez, el Decreto Legislativo 819 de 2020.

102 Ídem.

103 Estas condiciones son seis, a saber: “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.”

104 Esta medida está prevista en el artículo 5 del decreto sub judice.

105 Esta medida está prevista en el artículo 6 del decreto sub judice.

106 “Conforme a lo anterior, en caso de que alguna persona prestadora de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo requiera la constitución de garantías, podrá utilizar para el efecto, entre otras, las siguientes: (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 que vaya a recibir por la prestación del servicio; (iii) cualquier otro tipo de garantía suficiente para la entidad financiera, multilateral o bilateral que ofrezca la línea de liquidez.”

107 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo”.

108 Supra 4.6.2.1.

109 Así lo prevén los artículos 130, 140 y 141 de la Ley 142 de 1994.

110 Así se preveía en los artículos 1 y 2 de este decreto.

111 Supra 4.6.2.1.

112 Esta Resolución es la 0363 del 15 de julio de 2020, “Por la cual se reglamenta el subsidio rural de que trata el artículo 9 del Decreto Legislativo 819 de 2020”. Este documento está disponible en: <http://www.minvivienda.gov.co/NormativaInstitucional/0363%20-%202020.pdf>

113 El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio calcula que diligenciar el formulario toma unos cinco minutos. El trámite de la solicitud está previsto en los artículos 6 y 8 de la Resolución 0363 de 2020. La alusión a este acto administrativo se hace para ilustrar el procedimiento previsto, pero en modo alguno comporta un pronunciamiento sobre su validez, pues esta tarea corresponde a otras autoridades judiciales.

114 http://sgd.minvivienda.gov.co/SGD_WEB/www/pqr.minvivienda.jsp?pT=1825

115 Estás son las cifras y proyecciones que aparecen en la página web del ministerio, disponible en: <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2020/julio/minvivienda-anuncia-los-primeros-200-mil-beneficiarios-del-subsidio-de-agua-rural-por-covid-19>

116

<https://www.superservicios.gov.co/servicios-vigilados/acueducto-alcantarillado-y-aseo/pequenos-prestadores>

117 “ARTÍCULO 4. Condiciones para el otorgamiento del subsidio rural. El subsidio rural será otorgado a las organizaciones autorizadas sin ánimo de lucro que lo soliciten, siempre y cuando reúnan las siguientes condiciones: // 1. Haber iniciado operaciones antes del 1 de

enero de 2020 y contar con reconocimiento de personería jurídica como organización autorizada sin ánimo de lucro para prestar el servicio público de acueducto. Para estos efectos, la organización autorizada debe aportar el documento que acredite su personería jurídica y representación legal. // 2. Atender a suscriptores en zona rural. La organización autorizada sin ánimo de lucro prestadora del servicio público de acueducto, podrá solicitar el subsidio únicamente para los suscriptores que atienda en la zona rural de su área de prestación. Se entiende por zona rural, aquella que ha sido identificada como tal en el plan de ordenamiento territorial del respectivo municipio o distrito. A falta de esta información, se entiende por zona rural toda el área del municipio o distrito que no

hace parte de la cabecera municipal. // 3. Estar bajo la vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos

Domiciliarios por inscripción en el Registro Único de Prestadores de Servicios – RUPS que administra dicha entidad. // 4. No estar recibiendo subsidios de otras fuentes. El subsidio rural es un beneficio excepcional que no se otorgará a las organizaciones autorizadas que al momento de la solicitud: // a) Estén recibiendo los subsidios correspondientes a la vigencia 2020 por parte del municipio o distrito de su jurisdicción. // b) Estén recibiendo los subsidios correspondientes a la vigencia 2020 por giro directo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, según el artículo 4 del Decreto 528 de 2020. // c) Estén recibiendo apoyo financiero de la administración municipal o distrital para el pago del servicio público de acueducto, en virtud del artículo 2 del Decreto Legislativo 580 de 2020.”

118 “ARTÍCULO 5. Focalización de suscriptores de menores ingresos beneficiarios del subsidio rural. Para efectos del otorgamiento del subsidio rural, se entienden como suscriptores de menores ingresos a quienes reúnan las siguientes condiciones:// 1. Cuando se cuente con información de estratificación rural para identificar a los suscriptores residenciales de los estratos 1 y 2 en el respectivo municipio o distrito, el subsidio rural podrá ser solicitado sólo para estos suscriptores. // 2. En ausencia de la estratificación rural de los suscriptores residenciales en el municipio o distrito, el subsidio rural podrá ser solicitado sólo para aquellos

suscriptores de menores ingresos identificados por la organización autorizada solicitante a partir de las características de las viviendas. // En ningún caso podrá incluirse como

beneficiarios del subsidio rural a los siguientes suscriptores: // a) Quienes estén clasificados como usuarios residenciales de estratos 3, 4, 5 ó 6, o como usuarios industriales o comerciales. // b) Quienes ocupen viviendas ubicadas en parcelaciones campestres o destinadas a usos recreativos o servicios de alojamiento. // c) Quienes ocupen fincas destinadas a la producción agrícola y pecuaria en mayor escala. // Parágrafo. La organización autorizada que solicite el subsidio rural deberá informar en la solicitud el número de suscriptores atendidos en zona rural para quienes se solicita el subsidio, de conformidad con lo dispuesto en este artículo, y tener a disposición de sus usuarios y de las autoridades que lo soliciten, un listado con los suscriptores para quienes se solicitó el subsidio.”

119 “ARTÍCULO 7. Focalización territorial del subsidio rural. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio focalizará el otorgamiento del subsidio rural de manera progresiva, a las organizaciones autorizadas que se ubiquen en las zonas que reúnan las siguientes condiciones: // 1. Departamentos con mayor tasa de desempleo según datos abiertos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística. // 2. Municipios en los que se presenten casos confirmados de COVID 19, según datos abiertos del Ministerio de Salud y Protección Social.

120 Supra 4.6.2.1.