

LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN RELACIÓN CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ENERGÍA Y GAS COMBUSTIBLE RESULTAN IDÓNEAS, NECESARIAS Y CONEXAS CON LAS CAUSAS QUE DIERON LUGAR A LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA, DIRIGIDAS A GARANTIZAR LA CONTINUIDAD EN SU PRESTACIÓN EN LAS CONDICIONES IMPUESTAS PARA ENFRENTAR LA PANDEMIA POR COVID19, EN PARTICULAR DE LOS SECTORES SOCIALES MÁS VULNERABLES

X. EXPEDIENTE RE-261 - SENTENCIA C-187/20 (junio 18)
M.P. Cristina Pardo Schlesinger

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 517 DE 2020 (abril 4)

Por el cual se dictan disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional", y

CONSIDERANDO:

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a 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 de la República, 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, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar existentes.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo 2020, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones generales tenidas en para adoptar dicha medida se incluyeron las siguientes:

Que el 30 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) identificó el nuevo coronavirus (COVID-19) y declaró este brote como

emergencia de salud pública de importancia internacional.

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

Que el 9 de marzo de 2020 la OMS solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir propagación del virus.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró que el brote del coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación y la escala de transmisión, toda vez que se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 por lo instó a los estados a tomar acciones urgentes.

Que la Organización Mundial de la Salud (OMS), la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata los gobiernos, las personas y las empresas.

Que mediante la Resolución número 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaron a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, "por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas frente al virus", en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y en virtud de la misma, se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19, hasta configurar una pandemia, representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 31 de marzo 2020 16 muertes y 906 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (390),

Cundinamarca (38), Antioquia (101), Valle del Cauca (116), Bolívar (42), Atlántico (33), Magdalena (10), (11), Norte de Santander (19), Santander (11), Cauca (9), Caldas (15), Risaralda (35), Quindío (16), Huila (24), Tolima (9), Meta (11), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1), Nariño (4), Boyacá (6), Córdoba (2), Sucre (1) y La Guajira (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 1 abril a 08:09 GMT-5, - Hora del Meridiano Greenwich-, se encuentran confirmados 783,360 casos, 37,203 fallecidos y 206 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19

Que el Fondo Monetario Internacional mediante Comunicado de Prensa 20/114 del 27 marzo de 2020, publicó la "Declaración conjunta del Comité Monetario y Financiero Internacional y Directora Monetario Internacional", la cual expresa:

"(...) Estamos en una situación sin precedentes en que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021 (. ..)"

Que mediante Decreto 417 del 17 marzo de 2020 al declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica se señaló, entre las razones tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida, la necesidad garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, "(...) razón por la cual se deberá analizar las medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en abastecimiento de los mismos".

Que por medio del Decreto 457 de 2020 el Gobierno nacional impartió instrucciones en virtud la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, estableciendo la medida de aislamiento preventivo obligatorio desde las cero horas (00:00) del 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas (00:00) del día 13 de abril de 2020.

Que debido a los impactos económicos que el estado Emergencia Económica, Social y Ecológica conlleva, es necesario acudir a fuentes financiación para lograr que los mantenimientos, operaciones y actividades propias para la prestación de los servicios públicos se lleven a cabo con normalidad, sin afectar ni paralizar del servicio.

Que el artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son

inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, control y la vigilancia dichos servicios.

El artículo 4 la 1 de 1994 señaló que los servicios públicos domiciliarios se consideran servicios públicos esenciales, y el artículo 14 define los servicios públicos domiciliarios de energía y de gas combustible.

Que en los aspectos económicos de supuestos fácticos del precitado Decreto 417 de 2020, declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se indicó que: "(...) 42,4% los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son asalariados, Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento la pandemia. Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias. Que las medidas sanitarias resultan en una reducción de flujos de caja de personas y empresas. Los menores flujos de conllevan a posibles incumplimientos de pagos y obligaciones, rompiendo relaciones de largo plazo entre deudores y acreedores que se basan en confianza y pueden tomar períodos largos en volver a desarrollarse".

Que debido a la emergencia la Pandemia COVID 19 y al impacto económico que situación genera, se podrá ver reducida la capacidad de pago de los usuarios por lo que es necesario garantizar la prestación del servicio de energía eléctrica y de gas combustible especialmente, a aquellos que cuentan con insuficientes medios económicos.

Que teniendo en cuenta el mandato constitucional al Gobierno nacional en relación con los servicios públicos, se debe garantizar la prestación de los mismos durante la Emergencia Económica, Social y Ecológica, para las familias puedan permanecer en casa, y mantener las condiciones de distanciamiento social y el aislamiento, estrategias fundamentales para prevenir el contagio.

Que el artículo 140 de la Ley 142 de 1994 establece que la falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que ésta sea bimestral y tres (3) períodos cuando sea mensual, constituye causal de suspensión de prestación del servicio.

Que en el precitado Decreto 417 de 2020, declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se indicó que:

"(...) el 42,4% de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son asalariados. Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de /a pandemia. Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias. Que medidas sanitarias resultan en una reducción de flujos de caja de personas y empresas. Los menores flujos conllevan a posibles incumplimientos de pagos y obligaciones, rompiendo relaciones largo plazo que se basan en la confianza y tomar períodos largos en volver a desarrollarse.

Por lo anterior, se hace necesario establecer facultades legales que permitan establecer medidas vinculantes en términos de facturación por parte de las de servicios públicos domiciliarios, en la medida en que para estas no resulta obligatorio que el pago de los servicios prestados se pueda diferir; lo cual permitirá aliviar la carga económica de los usuarios finales y, por ende dar continuidad a la prestación de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible por redes.

Que conforme al artículo 126 de la Ley 142 de 1994, las fórmulas tarifarias tendrán una vigencia cinco años, por lo que, es necesario otorgarle a la Comisión de Regulación de y Gas -CREG- facultades para que pueda adoptar medidas asociadas a asuntos tarifarios transitorios y que se enmarquen dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que el ordenamiento jurídico establece que el pago subsidios se hará una vez éstos sean causados, toda vez que de conformidad con el artículo 5 de la Ley 1 de 1994, estos deben ser otorgados a los usuarios de menores ingresos.

Que no obstante lo anterior, por el acaecimiento de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada la Pandemia COVID 19, se podrá ordenar el giro subsidios manera anticipada sin la necesidad conciliar y validar la información del otorgamiento a usuarios manera previa a la asignación, de forma tal que existan los recursos necesarios para que las empresas de servicios públicos domiciliarios puedan darle continuidad a la prestación de estos sin perjuicio de conciliaciones y validaciones posteriores y así finalmente, asegurar la asignación de los subsidios a los usuarios finales.

Que teniendo en cuenta el mandato constitucional al Gobierno nacional en relación con los servicios públicos, se debe garantizar la prestación de los mismos durante la Emergencia Económica, Social y Ecológica con miras a que las familias puedan permanecer en casa y así mantener las condiciones de distanciamiento social y el aislamiento, estrategias fundamentales para prevenir el contagio.

Que el artículo 368 de la Constitución Política señala que la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

Que de acuerdo con las previsiones contenidas en el considerando en precedencia, los departamentos, municipios y distritos están facultados para conceder subsidios tarifarios a las personas de menores ingresos, teniendo en cuenta los recursos con que cuenten a tal efecto.

DECRETA:

Artículo 1. Pago diferido de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible. Las empresas comercializadoras que presten el servicio público de energía eléctrica y gas combustible por redes, podrán diferir por un plazo de treinta y seis (36) meses, el costo del consumo básico o de subsistencia que no sea subsidiado a usuarios residenciales de estratos 1 y 2 para los consumos correspondientes al ciclo de facturación actual, y al ciclo de facturación siguiente a la fecha de expedición del presente Decreto, sin que pueda trasladarle al usuario final ningún interés o costo financiero por el diferimiento del cobro.

Artículo 2. Financiación del pago diferido de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible Lo dispuesto en el precedente artículo, sólo será obligatorio para las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por redes, si se establece una línea de liquidez para las empresas comercializadoras de servicios públicos a las que se refiere este artículo, a una tasa de interés nominal del 0%, por el mismo plazo al que se difiere el cobro del consumo básico o de subsistencia al que hace referencia este artículo en la respectiva factura.

En caso de que se establezca dicha línea de liquidez, las empresas comercializadoras del servicio de energía eléctrica y gas combustible por redes, estarán en la obligación de diferir el pago del consumo de energía y gas combustible en los términos dispuestos en el presente artículo, aun cuando la empresa comercializadora de servicios públicos opte por no tomarla.

Para las empresas comercializadoras del servicio público domiciliario de energía eléctrica en Zonas No Interconectadas, la línea de liquidez de la que trata este artículo podrá extenderse a la totalidad del consumo causado en los ciclos de facturación de los que trata el presente decreto.

PARÁGRAFO PRIMERO. Las empresas comercializadoras de los servicios de energía eléctrica y gas combustible por redes que tomen la línea de liquidez de la que trata este artículo a una tasa de interés del 0% nominal

para la totalidad del monto a diferir, deberán ofrecer un descuento en el actual ciclo de facturación, y en el siguiente a la expedición del presente decreto, de mínimo el 10% sobre el valor no subsidiado de la correspondiente factura, para aquellos usuarios de estratos 1 y 2 que hagan el pago de la factura en la fecha de pago oportuno.

Las empresas comercializadoras del servicio de energía eléctrica y gas combustible por redes que no ofrezcan dicho descuento, sólo podrán acceder a la línea de liquidez a la tasa de interés del 0% nominal, por un 75% de la totalidad del monto a diferir. En este caso, o en el evento en que las empresas comercializadoras de servicios públicos opten por no tomar la mencionada línea de liquidez, no podrá trasladarse al usuario ningún interés o costo financiero derivado de un mecanismo para cubrir el diferimiento del cobro de la factura.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El otorgamiento de la línea de liquidez se hará con los datos históricos de consumo y costo unitario por la prestación del servicio según la información existente en el Sistema Único de Información (SUI). La entidad financiera, multilateral o bilateral que ofrezca la línea de liquidez adelantará el análisis de riesgo correspondiente de las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por redes, con el fin de determinar cuáles de estas podrían requerir la constitución de garantías para el acceso a la línea de liquidez de la que trata este artículo.

Conforme a lo anterior, en caso de que alguna empresa comercializadora del servicio de energía o gas combustible por redes 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, para lo cual podrá aplicar lo dispuesto en el artículo 5 de este decreto; (iii) cualquier otro tipo de garantía suficiente para la entidad financiera, multilateral o bilateral que ofrezca la línea de liquidez.

Las empresas de servicios públicos oficiales o mixtas a las que se refiere este artículo, 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.

Artículo 3. Adopción de medidas extraordinarias en la prestación de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible. Mientras permanezca vigente la declaratoria de Emergencia Sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG-, podrá adoptar en forma transitoria esquemas especiales para diferir el pago de facturas

emitidas, así como adoptar de manera transitoria todas aquellas medidas, disposiciones tarifarias y regímenes regulatorios especiales que considere necesarios, inclusive lo relacionado con el aporte voluntario de que trata el presente Decreto, con el fin de mitigar los efectos del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sobre los usuarios y los agentes de la cadena de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, y sus actividades complementarias.

PARÁGRAFO PRIMERO. Para las medidas que adopte la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG-, se establecerán en cada caso su vigencia en función del cumplimiento de los objetivos para los cuales hayan sido expedidas.

PARÁGRAFO SEGUNDO. La Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG- podrá adoptar todas las medidas necesarias de las que trata este Decreto mientras permanezca vigente la declaratoria de Emergencia Sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, sin la observación de los períodos, plazos y requisitos definidos en las leyes 142 y 143 de 1994 y demás disposiciones legales.

Así mismo, el Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas podrán establecer las medidas extraordinarias de las que trata este Decreto sin necesidad de agotar el requisito de información de los proyectos de regulación a la Superintendencia de Industria y Comercio del que tratan la Ley 1340 de 2009 y el Decreto 1074 de 2015. Tampoco será de obligatorio el cumplimiento de los requisitos y plazos de publicidad y de consulta de los proyectos de regulación previstos en la Ley 1437 de 2011 y el Decreto 1078 de 2015.

Artículo 4. Aporte voluntario "Comparto mi energía". Los usuarios residenciales de estratos 4, 5 y 6, y los usuarios comerciales e industriales, podrán efectuar un aporte voluntario dirigido a otorgar un alivio económico al pago de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible.

Los usuarios residenciales beneficiarios del aporte voluntario, serán aquellos que defina el Ministerio de Minas y Energía a través de resolución, de manera previa a la implementación del mecanismo.

Para lo anterior, las empresas de servicios públicos domiciliarios deberán incluir en las facturas de todos los usuarios de estratos 4, 5 y 6, Y usuarios comerciales e industriales, un valor que incluya un monto o un porcentaje de la factura sugerido como aporte voluntario "Comparto mi Energía", sin perjuicio de la posibilidad de que los usuarios aporten un monto o un porcentaje diferente.

PARÁGRAFO PRIMERO. El Ministerio de Minas y Energía podrá establecer una cuenta especial en el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, en caso de que se genere un superávit de recursos después de la

aplicación del aporte voluntario "Comparte tu Energía", con el fin de que los mismos se dirijan a beneficiar el consumo de energía eléctrica y gas combustible, en los términos en que lo defina dicho ministerio, atendiendo las normas presupuestales aplicables.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Las empresas de servicios públicos domiciliarios deberán reportar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la aplicación del aporte "Comparte tu Energía".

PARÁGRAFO TERCERO. Las prestadoras del servicio público de energía eléctrica y gas combustible por redes deberán contar con las herramientas tecnológicas idóneas, para permitir el pago de aportes voluntarios directamente al consumo de otros usuarios.

Artículo 5. Pago de electrocombustible en Zonas No Interconectadas -ZNI. El Ministerio Minas y podrá utilizar recursos Fondo Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingreso - FSSRI, para reconocer directamente a los distribuidores mayoristas de combustibles líquidos, el costo del electrocombustible estimado dicho ministerio, con base en el cupo asignado por el IPSE para respectivas localidades de las Zonas No Interconectadas.

El costo del electrocombustible al que se el inciso anterior, será restado del monto total subsidios asignados a la respectiva empresa prestadora del servicio, para siguientes períodos de giro, hasta completar el monto desembolsado. Para este trámite, no necesario verificar el cumplimiento de lo indicado en el segundo inciso del artículo 99.10 de la 142 de 1994.

Artículo 6. Giro anticipado de subsidios. Durante la vigencia 2020, el Ministerio de Minas y Energía podrá, siempre y cuando haya disponibilidad de caja y presupuestal para los fondos de subsidios: i) asignar subsidios de manera anticipada a las empresas comercializadoras energía eléctrica y empresas de gas combustible respecto de sus usuarios estratos 1, 2 y 3 teniendo en cuenta proyecciones basadas en montos de subsidios históricos asignados a usuarios atendidos en su respectivo mercado comercialización; (ii) otorgar nuevos subsidios

para usuarios estratos 1 y 2 del servicio público domiciliario de Gas Licuado de Petróleo, previa focalización de acuerdo con los resultados arrojados por el SISBEN en relación con el combustible usado para cocinar, en el mismo porcentaje aplicable que a los usuarios subsidiados actualmente y; (iii) asignar los subsidios por menores tarifas correspondientes al año 2019 a las empresas comercializadoras, sin que sea necesario contar con una validación en firme los montos.

En todo caso, el Ministerio de Minas y antes de 31 de diciembre 2020, deberá efectuar las conciliaciones y validaciones correspondientes a los pagos de subsidios anticipados que se hayan efectuado. En caso de que el resultado de dichas conciliaciones y validaciones arroje un saldo a favor del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingreso - FSSRI, el Ministerio de Minas y Energía podrá descontar dicho valor de los siguientes giros de subsidios a la empresa prestadora del servicio, que en todo caso deberá aplicarlos a los usuarios correspondientes. Lo dispuesto en este artículo no será aplicable para empresas servicios públicos en liquidación, en razón a que con estas no podrá asegurarse el mecanismo de compensación de subsidios.

Artículo 7. Asunción del pago de servicios públicos por entidades territoriales. Durante el término de declaratoria Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa la Pandemia COVID-19, las entidades territoriales podrán asumir total o parcialmente el costo de los servicios públicos de energía eléctrica o de gas combustible de los usuarios dentro de su jurisdicción.

PARÁGRAFO. En aquellos casos en que las entidades territoriales decidan asumir total o parcialmente el costo de los servicios públicos de energía eléctrica o de gas combustible, dichas entidades deberán girar oportunamente los recursos a las empresas comercializadoras que atienden a tales usuarios. Cuando ello ocurra, el monto asumido por el ente territorial se aplicará para reducir la tarifa de los usuarios que determine la respectiva entidad territorial.

Artículo 8. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

5. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto legislativo 517 del 4 de abril de 2020 "Por el cual se dictan disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020".

6. Síntesis de la providencia

Para examinar las medidas adoptadas en el Decreto 517 de 2020, la Corte: (i) reiteró sus precedentes sobre el parámetro de control judicial y los requisitos exigibles a los decretos adoptados al amparo de la emergencia económica, social o ecológica; (ii) se refirió a los precedentes jurisprudenciales en materia de servicios públicos de

energía y gas domiciliario y su importancia en estados de emergencia económica, social y ecológica, (iii) procedió a examinar la constitucionalidad de la norma.

En cuanto al contenido de la norma, luego de la parte motiva conformada por 38 considerandos que reiteran el marco de la emergencia y justifican la necesidad de las medidas, el Decreto 517 de 2020: (i) En los artículos 1 a 3 establece la obligación para las empresas comercializadoras de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible de ofrecer la opción del pago diferido de dos ciclos de facturación a usuarios residenciales de los estratos 1 y 2 o un descuento por pronto pago, a condición de que se cree una línea de financiación para las empresas, con 0% de interés y a su vez, autoriza la adecuación de esquemas tarifarios especiales por parte del Ministerio de Minas y Energía y la CREG. (ii) En el artículo 4 dispone la creación de un aporte voluntario sugerido en la factura, con el que los usuarios residenciales de los estratos 4, 5 y 6, y los usuarios comerciales e industriales pueden generar un alivio en el pago de energía y gas domiciliario a los usuarios que establezca el Ministerio de Minas y Energía. (iii) En el artículo permite al Ministerio de Minas y Energía disponer de los recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingreso con el fin de reconocer a los distribuidores mayoristas el costo estimado -según los cupos asignados- del electro combustible para las localidades de las Zonas no Interconectadas. (iv) En el artículo 6 autoriza a que, durante el año 2020, el Ministerio de Minas y Energía pueda asignar subsidios de forma anticipada a las empresas comercializadoras de la energía eléctrica y gas domiciliario y otorgar nuevos amparos a usuarios de gas licuado de los estratos 1, 2 y 3. (v) Finalmente, en el artículo 7 del Decreto autoriza a las Entidades territoriales a asumir el pago de los servicios públicos de energía y gas domiciliarios.

Del examen de los **requisitos formales** esta Corte concluyó que el Decreto 517 de 2020 cumple con el lleno de las exigencias por cuanto fue expedido por el Presidente de la República, en el ejercicio de las competencias y dentro del término del Estado de Emergencia declarado por el Decreto 417 de 2020; lleva la firma del Presidente de la República y de los dieciocho (18) ministros, y cuenta con una motivación expresa conformada por treinta y ocho (38) considerandos en los que se explican las razones que justifican la adopción de las medidas.

En cuanto al análisis material de las medidas desarrolladas en el articulado del Decreto 517 de 2020, la Corte Constitucional siguió el orden de los requisitos establecida en la parte considerativa de la decisión y llegó a las siguientes conclusiones:

*En cuanto al **requisito de finalidad**, las medidas adoptadas por el Decreto 517 de 2020 tienen como propósito mitigar los efectos económicos negativos que la emergencia provocada por el COVID -19 tenga en los usuarios de los servicios públicos y que pueden restringir o limitar el pago de las facturas a las empresas comercializadoras de los servicios de energía y gas combustible, generando a su vez problemas de caja que pueden impactar la continuidad del servicio.*

Al respecto la Corte consideró que la idoneidad de la finalidad general perseguida por el Decreto examinado resulta remarcada por el hecho de que se trata de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía y gas, que tienen la naturaleza de servicios públicos esenciales, y que, en las circunstancias de la emergencia provocada por el COVID-19, cobran una particular relevancia por cuanto las medidas de aislamiento y confinamiento hacen que del servicio de energía eléctrica y gas domiciliario dependan toda una serie de derechos vinculados con la dignidad humana.

*El requisito de **conexidad material**, la Corte Constitucional encontró que la norma tiene estrecha conexidad con el Decreto 417 de 2020 por el cual se declaró el EESE por cuanto en su parte motiva señala concretamente: "Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberán analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano."*

En cuanto a la conexidad de las medidas dispuestas en el articulado y la parte motiva de la misma norma, la Corte encontró que las medidas dispuestas en el Decreto 517 de 2020 tenían relación directa con las motivaciones y justificaciones esgrimidas en la parte considerativa de la norma.

En concordancia con el anterior examen, bajo el **juicio de motivación suficiente**, la Corte encontró que las medidas dispuestas en el Decreto 517 de 2020 estaban suficientemente sustentadas y motivadas por cuanto las medidas para mitigar el contagio tienen una repercusión directa en la capacidad económica de los hogares, lo cual puede impactar en dificultades para pagar los servicios públicos de energía y gas domiciliario, cuya prestación, en particular por las necesidades de confinamiento generadas por la crisis, es una obligación constitucional del Estado. En ese sentido, las medidas que tienden a facilitar el cumplimiento de los pagos de servicios de energía eléctrica y gas domiciliario y a evitar su suspensión están dirigidas a mitigar los efectos de la crisis y garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En cuanto al **juicio de arbitrariedad** la Corte encontró que las medidas dispuestas en el Decreto 517 de 2020 **(i)** no regulan aspectos relativos al núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; **(ii)** no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público, y de los órganos del Estado y en particular y **(iii)** no suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Al realizar el **juicio de intangibilidad** a Corte Concluyó que ninguna de las medidas dispuestas en el Decreto 517 de 2020 suspende o limita derechos constitucionales o sus garantías, respecto de los cuales la Carta política en el artículo 214, y los tratados a que hace referencia el artículo 93 superior, señalan que no podrán ser suspendidos en estados de excepción.

En el examen de **no contradicción específica**, luego del análisis detallado de los artículos 1 y 2 del Decreto, encontró que la medida que ordena a las empresas prestadoras de los servicios ofrecer la opción del diferimiento de las tarifas a 36 meses u optar por un descuento por pronto pago, no desconocen el criterio de costos para el cálculo de la tarifa del servicio público y que por lo tanto no existe una contradicción específica con lo dispuesto en el artículo 367 superior, porque dichas medidas están condicionadas a la existencia de líneas de liquidez con una tasa del 0%, tal como se pudo comprobar por las respuestas enviadas a la Corte Constitucional por parte del Gobierno Nacional, fueron calculadas según fórmulas que permiten que la carga financiera no sea soportada por las empresas comercializadoras del servicio, sino por el Estado a través de una tasa subsidiada.

Por otra parte, en cuanto al artículo 3, la Corte Constitucional consideró que las atribuciones conferidas a la CREG resultan exequibles pues las facultades otorgadas se refieren a la implementación de las medidas, disposiciones tarifarias y regímenes regulatorios especiales necesarios para implementar las disposiciones del Decreto 517 de 2020.

En cuanto a los artículos 4, 5 y 6 que facilitan el pago de subsidios para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de energía y gas domiciliario, incluso en las Zonas no Interconectadas, la Corte consideró que las medidas no contradicen ninguna de las normas de la Carta superior.

Finalmente, respecto de la autorización a las entidades territoriales para subsidiar el servicio de energía y gas domiciliario, la Corte recordó que la competencia de las entidades para conceder subsidios se encuentra establecida en el artículo 368 de la Carta política, que dispone que tales subsidios deben dirigirse a "*que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.*" Además, esta facultad tiene un límite constitucional en el artículo 355 superior que prohíbe a las entidades del Estado decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. Para la Corte resultó evidente que el sentido lógico y sistemático del artículo 7 del DL 517 de 2020 no puede ser otro sino aquel que resulta conforme a los parámetros establecidos

en la Carta Política y por lo tanto la Sala Plena concluyó que la redacción de la disposición no está en contradicción con las normas constitucionales.

Bajo tales razonamientos, la Corte encontró que: **(i)** En las disposiciones del DL 517 de 2020 no hay contradicción alguna con lo dispuesto en la Carta Política o en el Bloque de Constitucionalidad. **(ii)** Las disposiciones del Decreto legislativo 517 de 2020 no desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por cuanto no modifican las competencias del Congreso y en nada afectan el libre ejercicio de la función legislativa durante la emergencia, ni durante el año siguiente previsto por la norma. **(iii)** Las medidas dispuestas en el DL 517 de 2020 no desmejoran los derechos sociales de los trabajadores.

La Corte Constitucional comprobó que las medidas dispuestas en el Decreto 417 de 2020 superan **el juicio de incompatibilidad** por cuanto el marco jurídico ordinario relativo a las cuestiones tarifarias y de subsidios de los servicios públicos de energía y gas domiciliario resultan incompatibles para implementar dichas medidas.

En cuanto al **juicio de necesidad**, para la Corporación concluyó que las competencias ordinarias del Ejecutivo no permiten tomar las medidas jurídicamente suficientes y fácticamente adecuadas que, con la celeridad requerida para atender la emergencia declarada en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, permitan lograr los objetivos del Decreto Legislativo 517 del 4 de abril de 2020, como es garantizar la prestación de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible y contribuir al cumplimiento de las medidas de aislamiento y confinamiento, además de asegurar solvencia financiera de las empresas prestadoras del servicio.

Al realizar el **juicio de proporcionalidad**, la Corte agrupó las disposiciones según el grado de restricción de derechos que podrían generar y en ese sentido, adelantó un test débil de proporcionalidad, a las medidas dispuestas en los artículos 4, 5, 6 y 7 del Decreto, para concluir que todas ellas resultan razonables para buscar fuentes de financiamiento alternas para las empresas comercializadoras de servicios públicos de tal manera que se permitan garantizar la continuidad de los servicios de energía y gas domiciliarios dadas las eventuales dificultades de caja que se puedan producir como resultado de los efectos económicos de la emergencia. Por lo tanto, se trata de finalidades y medios que no están constitucionalmente prohibidos y en conclusión se trata de medidas que se ajustan al principio de proporcionalidad.

En cuanto a las medidas sobre diferimiento y descuentos de las tarifas de energía y gas dispuestas en los artículos 1 y 2 del Decreto 517 de 2020, la Corte consideró necesario realizar un test intermedio, por cuanto al establecer restricciones en materias tarifarias se podría tener un impacto en los recursos de las empresas prestadoras de los servicios públicos. La Corte concluyó que la medida persigue el propósito, constitucionalmente importante, de garantizar la continuidad en la prestación y la accesibilidad económica de servicios públicos esenciales; es efectivamente conducente, pues minimiza los costos del servicio gracias al diferimiento, permitiendo a los usuarios continuar disfrutando del servicio, y no es evidentemente desproporcionada si se tiene presente su temporalidad -solo aplica para dos ciclos de facturación- y principalmente, la compensación que contempla el mismo Decreto con la posibilidad de acceder a una línea de liquidez con una tasa nominal del 0% -tasa subsidiada- que permite cubrir los costos del diferimiento y justifica económicamente el descuento por pronto pago a los usuarios.

Finalmente, en cuanto a la medida dispuesta en el artículo 3 del Decreto legislativo 517 de 2020, que otorga facultades a la CREG para tomar las medidas tarifarias que considere necesarias para mitigar los efectos de la crisis, la Corte concluyó que se trata de una facultad enmarcada en el objetivo de implementar las medidas tarifarias, de subsidios y del aporte voluntario dispuestas en el Decreto. En ese sentido concluyó que, al no restringir derechos constitucionales ni afectar a una población especialmente protegida, bajo el examen menos riguroso de proporcionalidad, la norma resulta adecuada a la Carta Política, en virtud de la legitimidad de la finalidad perseguida y de que la autorización a la no sujeción de los plazos y formalidades

legales para que el Ministerio de Minas y Energía y la CREG puedan implementar las medidas del decreto resulta una medida razonablemente útil para alcanzar dicho objetivo.

Finalmente, en cuanto al **juicio de no discriminación**, la Corte Constitucional encontró que las medidas adoptadas en el DL 517 de 2020 no entrañan ningún tipo de discriminación fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas.

Adicionalmente, recalcó que el uso de los criterios como el SISBEN, el estrato socioeconómico y el SUI, para la determinación de los usuarios beneficiarios de las medidas de diferimiento, descuentos y subsidios, permite que las medidas resulten razonables por cuanto se dirigen a la población más gravemente afectada por la emergencia, de tal manera que se evita cualquier tipo de diferenciación injustificada en el trato de derechos constitucionales.

En razón a lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del DL 517 de 2020.

4. Aclaración de voto

El magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** anunció la presentación de una aclaración de voto relativa a las consideraciones y fundamentos de esta providencia.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente