

## Sentencia C-465/17

### **MEDIDAS EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS DE ENERGIA ELECTRICA Y GAS POR REDES PARA HACER FRENTE AL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA EN EL MUNICIPIO DE MOCOA-Cumplimiento de los requisitos formales y materiales**

*Corresponde a esta Corporación resolver si el Decreto Legislativo 734 de 2017, promulgado por el Presidente de la República en virtud de la emergencia económica, social y ambiental declarada mediante Decreto Legislativo 601 de 2017, se ajusta a la Constitución y a la Ley estatutaria que regula los estados de excepción (Ley 137 de 1994). Para examinar las medidas adoptadas en el citado Decreto Legislativo, la Corte describe (i) el contenido del mismo; (ii) se refiere a los precedentes jurisprudenciales en materia de subsidios durante estados de emergencia económica, social o ecológica y (iii) evalúa si se cumplen los requisitos de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad y otros requisitos constitucionales. la Sala Plena de la Corte Constitucional advierte el cumplimiento de los requisitos formales previstos en el artículo 215 de la Constitución Política en la medida que (i) fue dictado en desarrollo del estado de emergencia declarado en el Decreto Legislativo 601 de 2017 en el municipio de Mocoa, Departamento de Putumayo, tanto en el área urbana como en la rural, el cual fue declarado exequible por la Corte en la sentencia C-386 de 2017, (ii) lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho, incluyendo entre ellos a un viceministro encargado ese día de las funciones del despacho, (iii) contiene una motivación respecto de las medidas adoptadas y (iv) fue expedido el 5 de mayo de 2017, dentro de los treinta días siguientes a la publicación del Decreto 601 de 2017, la cual se hizo el 6 de abril de 2017. Adicionalmente, considera que las medidas en él adoptadas, cumplen los requisitos materiales que se desprenden de la Constitución y de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, al evidenciarse el cumplimiento de los criterios de (i) conexidad, ya que existe relación entre las causas de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, Putumayo y las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 734 de 2017; (ii) finalidad, ya que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional van orientadas a conjurar las causas de la emergencia causada por la avalancha de los ríos Mocoa, Mulato y Sangoyaco y a evitar la extensión de sus efectos; (iii) necesidad fáctica y jurídica, al ser medidas indispensables para superar la crisis de los habitantes de Mocoa y no contar el Gobierno Nacional con herramientas jurídicas para tal fin en la legislación ordinaria; (iv) proporcionalidad, al guardar proporción con la gravedad de los hechos, no plantear limitaciones desproporcionadas de los derechos fundamentales involucrados y al limitar su vigencia al tiempo estrictamente necesario para atender la situación de emergencia y superar la vulneración o amenaza de los derechos afectados, y (v) al no incluir medidas que suspendan o limiten derechos y libertades fundamentales, ni interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado ni suprimir o*

*modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.*

**CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETOS EXPEDIDOS DURANTE ESTADOS DE EXCEPCION**-Requisitos formales y materiales

**ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA**-Jurisprudencia constitucional en materia de subsidios

**ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA**-Medidas que imponen cargas a los particulares con fundamento en el principio de solidaridad/**ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA**-Jurisprudencia constitucional sobre límites temporales a norma que otorga facultad a la Comisión de Regulación de Comunicaciones para constituir servidumbres sobre infraestructura de telecomunicaciones

*La Corte ha considerado ajustadas a la Constitución las medidas de emergencia que imponen cargas a los particulares con el fin de atender las causas que ocasionaron la declaratoria del estado de emergencia, con fundamento en el principio de solidaridad. En la sentencia C-222 de 2011 la Corte permitió el uso de bienes sobre los cuales pesara un decomiso preventivo, para atender los motivos de la declaratoria de emergencia de la ola invernal. En la sentencia C-272 de 2011 fue declarado exequible un decreto que obligó a los contratistas y concesionarios del Estado a poner maquinaria y personal a disposición del Gobierno Nacional para atender emergencias viales y otras emergencias que amenazaban la vida y los demás derechos de la población. Finalmente, en la sentencia C-226 de 2011 la Corte declaró exequible una norma que obligó a todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones a permitir el acceso y uso de sus redes al operador que lo solicitara, con el fin de atender la misma emergencia. Sin embargo, al realizar el juicio de proporcionalidad la Corte impuso limitaciones temporales a la facultad que esa norma otorgó a la Comisión de Regulación de Comunicaciones para imponer servidumbres.*

Referencia: Expediente RE-230.

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 734 del 5 de mayo de 2017 “*por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas por redes para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Municipio de Mocoa, declarado*

*por el Decreto 601 de 2017”.*

Magistrada Ponente:  
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil diecisiete (2017)

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

## **SENTENCIA**

### **I. ANTECEDENTES**

Mediante oficio OFI17-00048952/JMSC110200 del 8 de mayo de 2017, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia del Decreto Legislativo 734 del 5 de mayo de 2017 *“por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas por redes para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Municipio de Mocoa, declarado por el Decreto 601 de 2017”.*

En sesión del 10 de mayo de 2017, la Sala Plena repartió el expediente al magistrado (e) Aquiles Arrieta Gómez. Por auto del 17 de mayo de 2017, la magistrada Cristina Pardo Schlesinger asumió conocimiento del asunto, ofició a la Presidencia de la República, fijó en lista el expediente y corrió traslado al Procurador General de la Nación.

### **II. NORMA BAJO REVISIÓN**

“DECRETO NÚMERO 734  
(5 MAY 2017)

Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas por redes para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Municipio de Mocoa, declarado por el Decreto 601 de 2017

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto 601 de 2017, 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. Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia, 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 y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. Que mediante el Decreto 601 del 6 de abril de 2017 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Municipio de Mocoa, Departamento de Putumayo, tanto en el área urbana como en la rural, por las razones allí expuestas.

Que el Decreto 601 del 6 de abril de 2017 antes citado indicó que: "la gravedad de los daños producidos en este municipio impacta también el orden económico y social de la población porque el alud de agua, piedras y lodo causó la pérdida o la inhabilitación de las casas de cientos de colombianos, además de que destruyó sus bienes personales y recursos económicos, sin mencionar que en muchos casos inhabilitó las fuentes de subsistencia de las familias afectadas, algunas de ellas dedicadas al trabajo informal o artesanal. En este sentido, la tragedia ocurrida entre el pasado 31 de marzo y el 1º de abril tiene la capacidad de generar un problema crítico de desempleo, con fuertes consecuencias para el mercado laboral, que deben ser atendidas con medidas extraordinarias que promuevan el empleo y la generación de empresa." Así mismo se señaló que **"Para agravar las circunstancias, los suscriptores Y/o usuarios damnificados o afectados por la avalancha de Mocoa han quedado en incapacidad de cumplir con las obligaciones derivadas de la prestación del servicio público de energía eléctrica"**. (Subrayado y negrillas fuera de texto) Que sobre el particular, en los literales d. y e. del numeral 3, denominados "Justificación de la declaratoria del estado de excepción", del mencionado Decreto se determinó:

"d. Suministro de energía eléctrica y subsidios

Que con el propósito de recuperar y mantener la prestación del servicio público de energía eléctrica, afectado gravemente por el desbordamiento, se impone la necesidad de establecer medidas de rango legal que permitan garantizar el suministro del servicio **a usuarios de bajos recursos mediante el otorgamiento de subsidios.**

e. Combustibles

**Que en materia de combustibles subsidiados, se hace indispensable expedir normas de rango legal que faciliten el suministro de dichos**

**productos cuando sea necesario para** la generación de energía eléctrica o **la prestación de otros servicios públicos**, así como para el suministro de la maquinaria necesaria para remover los escombros y recuperar las vías, así como la que se necesita para recuperar la infraestructura de las zonas afectadas. "(Subrayado y negrillas fuera de texto)

Que de conformidad con lo anterior, se hace necesario establecer mecanismos que permitan mitigar los efectos de la destrucción de bienes personales y recursos económicos, así como la inhabilitación de fuentes de subsistencia de los habitantes del municipio de Mocoa, causados por la crisis, en relación con la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas por redes en dicho municipio.

Que con base en las consideraciones expuestas.

## DECRETA

Artículo 1°. Subsidio Temporal: Reconózcase un subsidio temporal a los usuarios subsidiables de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas por redes afectados por los hechos que motivaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa - departamento de Putumayo, de conformidad con el Decreto 601 de 2017, en las condiciones que establezca el Ministerio de Minas y Energía. La presente operación se encuentra soportada presupuestalmente.

Parágrafo 1. Sólo podrán acceder a este subsidio aquellas personas que tengan la condición de damnificados en los términos del artículo 6 del Decreto 599 de 2017.

Parágrafo 2. El subsidio temporal aquí establecido podrá extenderse a los usuarios que, cumpliendo las condiciones previstas en el presente artículo, hayan sido reubicados por el Gobierno Nacional por causa de la emergencia, para lo cual se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 3° de este Decreto.

Parágrafo 3. El subsidio temporal aquí establecido no podrá aplicarse a obligaciones en mora por concepto de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas por redes.

Parágrafo 4. El Ministerio de Minas y Energía priorizará la asignación de los recursos para el reconocimiento del subsidio temporal a los usuarios de Mocoa, departamento de Putumayo, en las condiciones que se señalan en el presente decreto.

Artículo 2°. Límites para el otorgamiento del subsidio temporal: En ningún caso el porcentaje del subsidio temporal podrá ser superior al 100% del consumo de subsistencia en energía eléctrica para los estratos 1, 2 Y 3; ni

superior al 100% del consumo de subsistencia en gas por redes para los estratos 1 y 2.

Artículo 3°. Temporalidad: Este subsidio temporal será aplicado a las seis (6) facturas correspondientes a un mes de consumo por usuario, cada una, o tres (3) facturas en el evento en que la facturación sea bimensual, siguientes a la declaratoria de emergencia económica social y ecológica, de conformidad con el Decreto 601 de 2017.

Artículo 4°. Imposibilidad de Prestación del Servicio Público Domiciliario: Los prestadores de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas por redes no podrán realizar cobro o facturación alguna a los usuarios cuyos inmuebles resultaron afectados por la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Municipio de Mocoa - Departamento del Putumayo, declarada a través del Decreto 601 de 2017, sino hasta tanto el respectivo inmueble recupere las condiciones necesarias para su funcionamiento, y el prestador garantice y restablezca la prestación del servicio en condiciones de seguridad.

Parágrafo. Una vez restablecido el servicio público domiciliario, dichos usuarios subsidiables accederán al subsidio temporal en las condiciones establecidas en este decreto.

Artículo 5°. En los casos en que personas naturales o jurídicas, luego de la declaratoria de emergencia económica social y ecológica de conformidad con el Decreto 601 de 2017, aporten, así sea de manera temporal, equipos e infraestructura necesarios para garantizar la prestación de los servicios públicos de energía eléctrica y gas por redes, afectados por los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, el respectivo prestador deberá suscribir el contrato que corresponda, así como asumir la responsabilidad por la operación de dichos equipos e infraestructura.

Artículo 6°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Bogotá D.C., a 5 de mayo de 2017

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA  
JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN**

**EL MINISTRO DEL INTERIOR  
JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS**

**LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES  
MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUELLAR**

**EL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO,  
MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA**

EL MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO,  
ENRIQUE GIL BOTERO

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,  
LUIS CARLOS VILLEGAS ECHEVERRI

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,  
AURELIO IRAGORRI VALENCIA

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,  
ALEJANDRO GAVIRIA URIBE

LA MINISTRA DE TRABAJO,  
CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN

EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA,  
GERMÁN ARCE ZAPATA

LA MINISTRA DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO,  
MARÍA CLAUDIA LACOUTURE PINEDO

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL,  
YANETH GIHA TOVAR

EL VICEMINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE  
ENCARGADO DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO DEL MINISTRO  
DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE,  
CARLOS ALBERTO BOTERO LÓPEZ

LA MINISTRA DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO,  
ELSA MARGARITA NOGUERA DE LA ESPRIELLA

EL MINISTRO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS  
COMUNICACIONES,  
DAVID LUNA SÁNCHEZ

EL MINISTRO DE TRANSPORTE,  
JORGE EDUARDO ROJAS GIRALDO

LA MINISTRA DE CULTURA,  
MARIANA GARCÉS CÓRDOBA”

### **III. INTERVENCIONES**

#### **1. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República**

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República mediante escrito de 24 de mayo de 2017 solicita la exequibilidad del Decreto Legislativo 734 de 2017, explicando las razones por las cuales el mismo satisface los requisitos formales y materiales definidos por la Corte Constitucional y las normas que regulan la materia

### 1.1. Cumplimiento de los requisitos formales:

En primer lugar, expresa que el decreto se encuentra debidamente firmado por el Presidente de la República y todos los ministros del Despacho. Adicionalmente, explica que *“por disposición del Decreto 690 de 2017 el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encontraba en comisión de servicios al exterior, en tal virtud, el Decreto 734 de 2017 fue suscrito por el viceministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible como encargado de las funciones del Despacho del Ministerio”*.

En segundo lugar, respecto de la motivación, expone que el texto del decreto legislativo 734 de 2017 señala los motivos por los cuales el Gobierno nacional expidió las medidas allí contempladas.

En tercer lugar, en cuanto a la oportunidad indica que el Decreto fue expedido estando vigente el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, declarado mediante el Decreto 601 del 6 de abril de 2017 por el lapso de 30 días.

### 1.2. Finalidad y Conexidad

Señala la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República que las *“medidas adoptadas en el Decreto Legislativo materia de estudio se encuentran directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la perturbación, que originaron la declaratoria del Estado de Emergencia, y a impedir la extensión de sus efectos”*.

1.2.1. Hechos perturbadores del orden económico, social y ecológico. Expone que el decreto se sustenta en la existencia de estos hechos que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, tal como se indica en el texto del Decreto 734 de 2017. Considera que *“los hechos desencadenados por la avalancha de los ríos Mocoa, Mulato y Sangoyaco constituyen una grave calamidad pública humanitaria, económica, social y ecológica que generaron un gran impacto y que requirieron acciones inmediatas para conjurar la emergencia. (...) en ese sentido, se acordaron disposiciones dirigidas a subsidiar de forma temporal la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas por redes de aquellos usuarios subsidiables, afectados por la tragedia en el municipio de Mocoa hasta el 100% del consumo de subsistencia.”*

1.2.2. Medidas adoptadas. Señala que las medidas buscan mitigar los efectos de “i) *la destrucción de bienes personales y recursos económicos y ii) la inhabilitación de fuentes de subsistencia de los habitantes del municipio de Mocoa frente a la obligación de pago de los servicios públicos domiciliarios de gas por redes y energía eléctrica por parte de los usuarios afectados por la Emergencia.*” Para mayor claridad, desarrolla el alcance de cada una de las medidas de la siguiente manera:

1.2.2.1. Reconocimiento de un subsidio temporal (artículo 1). Su finalidad es establecer las condiciones del subsidio temporal reconocido a los usuarios subsidiables de los servicios públicos domiciliarios de gas por redes y energía eléctrica, afectados con la emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa. Explica que esta medida permite al Ministerio de Minas y Energía coadyuvar a las soluciones que mitiguen los efectos de la destrucción de bienes personales y recursos económicos y la inhabilitación de fuentes de subsistencia de los habitantes del municipio de Mocoa frente a la obligación de pago de dichos servicios públicos por parte de los afectados, a fin de cubrir temporalmente el costo por la prestación del servicio de energía eléctrica a esta población hasta el consumo de subsistencia.

En otras palabras, dice, “*este artículo remueve temporalmente y de forma específica el obstáculo legal contenido en el artículo 1° de la Ley 1428 de 2010, por la cual se modifica el artículo 3 de la Ley 1117 de 2006 que a su vez modifica el artículo 99 de la Ley 142 de 1994 en lo relacionado con los porcentajes máximos a subsidiar en los estratos 1 y 2, así como el aparte del numeral 99.6 contenido en el artículo 99 de la ley 142 de 1994 vigente y aplicable para el porcentaje máximo a subsidiar en el estrato 3*”. Finaliza señalando que esta eliminación de porcentajes se encuentra acorde con la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los usuarios afectados por la Emergencia declarada en el municipio de Mocoa y que los recursos para atender esta medida se obtendrán del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, el cual cuenta con una afectación especial y no puede ser destinada a otras finalidades distintas a las previstas en la ley.

1.2.2.2. Límites al reconocimiento del subsidio temporal (artículos 2 y 3). En virtud de la temporalidad de los subsidios, el decreto establece que “*i) en ningún caso el porcentaje del subsidio temporal podrá ser superior al 100% del consumo de subsistencia en energía eléctrica para los estratos 1, 2 y 3; ni superior al 100% del consumo de subsistencia en gas por redes para los estratos 1 y 2, y ii) la aplicación del subsidio temporal se limita a las seis facturas correspondientes a un mes de consumo por usuario, cada una, o tres facturas en el evento en que la facturación sea bimensual, siguientes a la declaratoria de emergencia económica social y ecológica de conformidad con el Decreto 601 de 2017*”. De esta manera, dice, la atención puede ser acorde con la situación de emergencia de los hogares afectados por la crisis que coadyuva a mitigar los efectos frente a la obligación de pago de los servicios públicos domiciliarios, a fin de cubrir temporalmente el costo por la prestación

de los mismos.

1.2.2.3. Imposibilidad de prestación del servicio público domiciliario (artículo 4). Con esta medida, expresa, se busca evitar abusos de las empresas prestadoras del servicio que a pesar de la situación existente pueden llegar a cobrar cargos fijos o básicos que no puedan asumir los usuarios y que no corresponden al suministro del servicio. Igualmente, con ello se permite *“que en el evento en que restablezca el servicio los usuarios puedan acceder al subsidio temporal siempre que reúnan las condiciones para ello y se encuentren dentro de la temporalidad del mismo”*.

1.2.2.4. Aportes de equipo e infraestructura para la prestación de los servicios públicos domiciliarios (artículo 5). En este punto, explica que aunque la estipulación contenida en el artículo no está prevista en mandato legal alguno *“al regularse en el decreto de excepción, permite proteger a los usuarios de los servicios públicos de energía eléctrica y gas por redes afectados por la emergencia, atemperando de esta forma los efectos la destrucción de bienes personales frente a la obligación de pago de los servicios públicos domiciliarios de gas por redes y energía eléctrica por parte de los usuarios afectados por la emergencia, a los cuales es imposible la prestación de los mismos.*

### 1.3. Necesidad de expedir el Decreto Legislativo.

Expone la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República que el decreto cumple con los requisitos de necesidad jurídica y fáctica exigidos por la jurisprudencia constitucional, al estar *“directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la perturbación que originó la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa”*. Lo anterior, por cuanto los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de gas y energía eléctrica verán aliviada su carga económica en lo que respecta al pago de los mismos, cumpliendo la finalidad del Decreto 601 de 2017, esto es, *“conjurar la crisis e impedir la propagación de sus efectos económicos frente a aquellas familias que se vieron afectadas por la emergencia y que no cuentan con recursos necesarios para pagar las facturas o no les pueden ser suministrados los servicios públicos de gas por redes y energía eléctrica dada las afectaciones en sus inmuebles y en la infraestructura de prestación de dichos servicios.”*

Además, manifiesta que las medidas adoptadas son indispensables para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, teniendo en cuenta que *“el ordenamiento jurídico de rango legal vigente antes de la Emergencia Económica Social y Ecológica no ofrece los mecanismos ordinarios, necesarios y suficientes para hacer frente de manera inmediata a la súbita crisis humanitaria y económica en la que se encuentran las personas afectadas por la creciente de varias quebradas y de los ríos Mulato, Mocoa y Sangoyaco que tuvo lugar el día 31 de marzo de 2017”*.

Respecto del servicio público de energía eléctrica, señala que la tragedia impactó drásticamente la actividad comercial de la empresa de energía del Putumayo S.A. E.S.P., según la cual, 512 usuarios perdieron sus viviendas y/o locales comerciales; se afectó la prestación del servicio en ocho municipios del departamento y se presentaron daños en varios equipos de patio. De otra parte, la empresa Surgas S.A E.S.P., estimó una pérdida de gas de 1000m<sup>3</sup>, ya que al momento de la avalancha existía almacenamiento en el 100% de las redes de distribución instaladas y en funcionamiento.

Así las cosas, expone que *“el tamaño de la crisis, la extensión de sus efectos, las implicaciones económicas y sociales de la emergencia, entre otros aspectos, son circunstancias que requieren la adopción de medidas legales de impacto general mucho más profundas que las que podrían adoptarse en desarrollo de la facultad reglamentaria o en despliegue de las funciones regulares administrativas”*. Finalmente, indica que el decreto no establece limitaciones a ningún derecho fundamental y por el contrario, hace efectiva la garantía constitucional contemplada en el artículo 365 de la Constitución.

#### 1.4. Insuficiencia de la legislación ordinaria

Sobre este particular, manifiesta que *“la afectación de más de 1580 familias desencadenó un evidente problema económico, social y ecológico en el municipio de Mocoa que obligó a la adopción de medidas provisionales con el fin de paliar los efectos de la imposibilidad de generar ingresos por parte de las familias afectadas frente a la obligación de pago de los servicios públicos domiciliarios de gas por redes y energía eléctrica. Resultaba claro que las facultades ordinarias de las que goza el Presidente de la República no resultaban suficientes, razón por la cual las medidas extraordinarias decretadas permiten un mayor margen de maniobra para el manejo de la situación a través de la intervención directa en el ordenamiento legal en favor de dicha población”*.

En ese contexto, resalta que la regulación vigente no permite reconocer subsidios por encima de los porcentajes máximos establecidos en la ley a los usuarios afectados por la situación de emergencia en el municipio de Mocoa.

#### 1.5. Proporcionalidad de las medidas incorporadas en el Decreto Legislativo 734 de 2017.

Al respecto, señala que si bien para todos los usuarios de menores recursos pertenecientes al Sistema Interconectado Nacional existe un subsidio que se aplica a los consumos básicos de subsistencia de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, *“estos cuentan con porcentajes máximos establecidos en la legislación, por lo que es necesario de forma temporal, reconocer un subsidio hasta por el 100% del consumo de subsistencia en energía eléctrica para los estratos 1, 2 y 3 en energía eléctrica”*

*y hasta por el 100% del consumo de subsistencia en gas por redes para los estratos 1 y 2, con el fin de generar condiciones que impidan que los efectos de la amenaza se profundicen o generen la vulneración del derecho”.*

Además, considera que por un lado, el reconocimiento del subsidio temporal mitiga los efectos de la imposibilidad de generar ingresos por parte de las familias afectadas para cumplir la obligación del pago de los servicios públicos. Por otra parte, la prohibición de cobro o facturación al usuario al que es imposible prestarle el servicio lo protege de probables abusos de las empresas prestadoras de los servicios.

Finaliza afirmando que las medidas adoptadas buscan efectivizar y atender de manera prioritaria, como la situación de urgencia lo amerita, a la población en situación de vulnerabilidad que fue afectada por la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada a través del Decreto 601 de 2017 y a partir de allí continuar con su proyecto de vida.

## 2. Comisión de Regulación de Energía y Gas

2.1. La Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, a través de su director ejecutivo, apoyó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 734 de 2017. Inicia su intervención aclarando que *“gran parte de los artículos de la ley demandados hacen referencia al otorgamiento de subsidios a los servicios públicos domiciliarios cuya competencia se encuentra en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, por ser un aspecto de política del gobierno. No obstante, consideramos necesario pronunciarnos respecto de lo dispuesto en el artículo 4º referente a la imposibilidad de prestación del servicio público domiciliario y la no posibilidad por parte de las empresas prestadoras de cobrar por éste (energía y gas) sobre aquellos inmuebles afectados por la emergencia social, económica y ecológica en el municipio de Mocoa, declarada a través del Decreto 601 de 2017, hasta tanto el respectivo inmueble recupere las condiciones de funcionamiento y el prestador garantice y restablezca el servicio”.*

2.2. En ese contexto, recuerda la finalidad social del Estado en la prestación de los servicios públicos, de conformidad con el artículo 365 Superior y lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 para luego, destacar que *“la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad están destinadas a satisfacer necesidades colectivas primordiales en forma permanente y se consideran servicios públicos de carácter esencial, obligatorio y solidario y de utilidad pública. Así mismo, las actividades relacionadas con el servicio de electricidad se regirán por principios de eficiencia, calidad, continuidad, adaptabilidad, neutralidad, solidaridad y equidad”.*

2.3. Concluye indicando que *“los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, de manera general se prestan cumpliendo el*

*principio de eficiencia que ordena el artículo 365 de la Constitución Nacional y por ese hecho consideramos que la disposición del artículo 4 se ajusta a los fines que se tienen en la prestación de los servicios públicos domiciliarios”.*

#### **IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

El Procurador General de la Nación, dentro del término legalmente previsto, emitió el concepto de su competencia, en el cual solicitó declarar la exequibilidad del Decreto 734 de 2017 de conformidad con los argumentos que a continuación se exponen:

Con relación a los requisitos formales exigidos, manifiesta que el decreto legislativo cumple con el requisito de suscripción, pues está firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros, aclarando que la firma del viceministro de Ambiente y Desarrollo no desconoce el artículo 215, al asumir las funciones políticas del titular, como aparece en el acto, posición que dice, ha avalado este Tribunal. No obstante, advierte que *“en el expediente remitido por la Corte Constitucional no aparece copia auténtica de los decretos que concedieron la respectiva comisión, razón por la cual se estima necesario que dicha corporación verifique este aspecto.”*

Frente a la motivación expresa, señala que el decreto *“explica las razones que justifican las circunstancias fácticas, las medidas que se pretenden adoptar y las razones por las cuales los medios ordinarios resultan insuficientes para conjurar la crisis”*. En cuanto a la temporalidad, constata que el Decreto Legislativo *“se expidió dentro del término de vigencia del estado de emergencia económica, ecológica y social que se declaró mediante el Decreto 601 de 2017, pues este último fue publicado en el diario oficial el 6 de abril de 2017 y rigió por 30 días, esto es, hasta el 5 mayo de 2017”* fecha de expedición del decreto analizado. Además, copia auténtica del documento se remitió a la Corte Constitucional el lunes 8 de mayo de 2017, un día hábil después de su publicación en diario oficial. De esa manera, encuentra acreditado el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el artículo 215 Superior.

Respecto de los requisitos materiales, la Procuraduría estima que las medidas cumplen con el requisito de conexidad, pues guardan relación directa con los efectos que pretende conjurar. Señala que las prescripciones legales tienen conexidad externa con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia porque las medidas adoptadas en el Decreto 734 se relacionan con la mitigación y conjuración de los efectos de la avalancha en Mocoa (Putumayo), ya que en el Decreto 601 de 2017 se estableció, en materia de combustibles, *“la necesidad de expedir normas legales que faciliten su suministro ‘para la generación de energía eléctrica o la prestación de otros servicios públicos’ y respecto de energía eléctrica y subsidios, ‘la necesidad de establecer medidas de rango legal que permitan garantizar el suministro de servicio a usuarios de bajos recursos mediante el otorgamiento de*

*subsidios”*. Igualmente, considera que existe conexidad interna porque *“la previsión de subsidios y medidas especiales para la adecuada prestación de los servicios públicos en la zona afectada, pretende mitigar los efectos que sobre ese particular aspecto, tuvo la avenida torrencial para los habitantes de Mocoa”*.

En cuanto al juicio de prohibición de arbitrariedad, explica *“que con las medidas no se desconocen las prohibiciones expresas para el ejercicio de las facultades extraordinarias pues con estas no se limitan derechos humanos no restringibles en Estado de excepción conforme con los tratados internacionales, no se interrumpe el normal funcionamiento de las ramas u órganos del poder público ni se suprimen o modifican las organismos y funciones de acusación y juzgamiento. (...) Tampoco se expiden codificaciones, leyes estatutarias u orgánicas ni implica un desmejoramiento de las condiciones de los trabajadores”*.

Con relación al juicio de intangibilidad, considera que las medidas adoptadas *“no tienen incidencia en el núcleo esencial de los derechos que pueden ser limitados, como tampoco imponen restricciones a los derechos intangibles. Por el contrario, el acto objeto de examen busca dar plena garantía a los derechos, desarrollando el contenido de los artículos 365, 366 y 367”*. Reitera el cumplimiento del principio de finalidad, al señalar que las disposiciones *“están relacionadas con la superación de la crisis que dio lugar a la emergencia económica, social y ecológica, e impiden que potencialmente se extienda la situación de desempleo a una porción de la población que tiene que definir la situación militar como condición de acceso a determinados empleos.”* Estima que las medidas *“son mecanismos encaminados a conjurar y mitigar las crisis, pues ello obedece a la realidad de inhabilitación de numerosas viviendas y fuentes de subsistencia. Con las medidas adoptadas se busca garantizar los medios mínimos de subsistencia, y particularmente la prestación de los servicios públicos domiciliarios”*.

Respecto del requisito de motivación suficiente, el Ministerio Público evidencia que el Gobierno motivó suficientemente el decreto en estudio al identificar los efectos de la avenida torrencial, al indicar que *“(i) la zona afectada quedó ‘sin agua potable y con suspensión del servicio de energía’; (ii) los daños ocasionados impactaron ‘el orden económico y social de la población [(...) debido a] la pérdida o inhabilitación de las casas de cientos de colombianos’, la destrucción de bienes personales y recursos económicos y la inhabilitación de ‘las fuentes de subsistencia de las familias afectadas, algunas de ellas dedicadas al trabajo informal o artesanal”*.

Frente a la exigencia de incompatibilidad y subsidiariedad de los medios ordinarios disponibles, la Procuraduría realiza su estudio distinguiendo las medidas adoptadas. Respecto de la primera medida, dice que *“a pesar de que la Nación está regularmente habilitada para destinar subsidios del 100% del consumo vital, sin necesidad de acudir a sus facultades extraordinarias para*

*efectuarlo, la excepcionalidad de la medida se justifica en que ello no estaba previsto en la Ley 1815 de 2016 ‘por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2017’ en la que únicamente se dispone, en su artículo 111 que los recursos provenientes de convenios suscritos entre la Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH- y financiera de desarrollo Nación –FDN, serán dispuestos para el pago de subsidios eléctricos de que trata la Ley 142 de 1994, a través de la Dirección General de Crédito Público o directamente a través del Ministerio de Minas y Energía’’. Por esta razón, era necesario apelar a las facultades legislativas extraordinarias “con el fin de disponer y apropiar los recursos necesarios para otorgar los subsidios de que tratan los artículos 1, 2 y 3 del Decreto 734”.*

Con relación a subsidiariedad de la segunda medida, señala que la ley 142 de 1994 regula lo relativo al incumplimiento contractual por parte del usuario o suscriptor, pero “*no dispone de ninguna regla expresa para las situaciones de imposibilidad por fuerza mayor por parte del extremo pasivo de la relación, por lo cual, de la legislación ordinaria no se deriva la imposibilidad de que los prestadores del servicio público continúen cobrando y facturando los servicios públicos de gas y energía en esos casos*”. Además, aclara que en estos casos no es posible acudir supletoriamente a las normas de derecho civil y comercial al existir una regulación específica en materia de servicios públicos domiciliarios.

Respecto de la tercera medida, considera que también se exceptúa el régimen regular de los servicios domiciliarios. Estima que “*el artículo 28 de la Ley 142 dispone que ‘todas las empresas tienen el derecho a construir y modificar sus redes e instalaciones para prestar los servicios públicos’ por lo que el artículo 5 del Decreto 734 establece una limitación a la libertad contractual de las empresas prestadoras, al obligarlas a operar con la infraestructura que cualquier tercero le ofrezca, cuando los que usualmente operaban resultaran afectados por la tragedia ocurrida en Mocoa, cumpliendo así con el requisito de la subsidiariedad*”.

En cuanto a la proporcionalidad de las medidas, considera que las mismas son razonables. Expone que “*el reconocimiento de los subsidios y la imposibilidad de cobrar los servicios no prestados a los usuarios, cuyos inmuebles hayan resultado afectados por el desastre natural, no es excesivo ni implica limitaciones a derechos fundamentales. Por el contrario, son medidas tendientes a garantizar el acceso a los servicios de gas y energía para la franja de la población más vulnerable e impedir que se comenten arbitrariedades en el cobro de los mismos. Por su parte, la obligación de contratar infraestructura sí establece una limitación a la libertad de las empresas de servicios públicos domiciliarios. Sin embargo, esta medida guarda relación de proporcionalidad con la gravedad de los hechos que busca conjurar, y la limitación a los derechos es estrictamente necesaria para buscar el retorno a la normalidad. En efecto, el propósito del legislador*

*extraordinario es lograr el restablecimiento de los servicios en el menor tiempo posible, teniendo en cuenta que ello es parte esencial de la finalidad social del Estado y que se trata de servicios esenciales para los ciudadanos”.*

Finalmente, señala que las medidas examinadas no contienen criterio discriminatorio por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Motivo por el cual el Decreto 734 de 2017 supera el juicio de proporcionalidad y no discriminación.

## **V. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos dictados en desarrollo de un estado de emergencia económica, social o ecológica, de acuerdo con el artículo 241, numeral 7, de la Constitución Política.

### **2. Examen formal del Decreto Legislativo 734 de 2017**

El decreto legislativo examinado se ajusta a los cuatro requisitos de forma previstos en el artículo 215 de la Constitución Política<sup>1</sup>: (i) fue dictado en desarrollo del estado de emergencia declarado en el Decreto Legislativo 601 de 2017 en el municipio de Mocoa, Departamento de Putumayo, tanto en el área urbana como en la rural, el cual fue declarado exequible por la Corte en la sentencia C-386 de 2017<sup>2</sup>, (ii) lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho, incluyendo entre ellos a un viceministro encargado ese día de las funciones del despacho<sup>3</sup>, (iii) contiene una motivación respecto de las medidas adoptadas y (iv) fue expedido el 5 de mayo de 2017, dentro de los treinta días siguientes a la publicación del Decreto 601 de 2017, la cual se hizo el 6 de abril de 2017<sup>4</sup>.

### **3. Problema jurídico**

---

<sup>1</sup> Sentencia C-367 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada, entre otras, en las sentencias C-145 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, C-146 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-224 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-225 de 2009, M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez, C-884 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-218 de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-700 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-701 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>2</sup> Sentencia C-386 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>3</sup> Los decretos legislativos pueden ser suscritos por los funcionarios que ejercen ese día, en encargo, las funciones del respectivo ministro, como lo ha establecido la Corte en las sentencias C-448 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-328 de 1999, M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez y C-225 de 2009, M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez. A folio 69 del expediente se observa el Decreto 690 de 2017 mediante el cual se otorgó comisión al exterior al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>4</sup> Diario Oficial 50.198 del 6 de abril de 2017.

Corresponde a esta Corporación resolver si el Decreto Legislativo 734 de 2017, promulgado por el Presidente de la República en virtud de la emergencia económica, social y ambiental declarada mediante Decreto Legislativo 601 de 2017, se ajusta a la Constitución y a la Ley estatutaria que regula los estados de excepción (Ley 137 de 1994).

Para examinar las medidas adoptadas en el citado Decreto Legislativo, la Corte describirá (i) el contenido del mismo; (ii) se referirá a los precedentes jurisprudenciales en materia de subsidios durante estados de emergencia económica, social o ecológica y (iii) evaluará si se cumplen los requisitos de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad y otros requisitos constitucionales.

#### **4. Contenido del decreto legislativo bajo revisión**

4.1. El Decreto Legislativo 734 de 2017 contiene tres medidas. En primer lugar, reconoce un subsidio temporal para los servicios públicos de energía eléctrica y gas por redes, a favor de los usuarios afectados por la avalancha del 31 de marzo de 2017 en Mocoa (artículo 1º) y a quienes hayan sido reubicados por el Gobierno Nacional por causa de la emergencia (artículo 1º, par. 2). El subsidio debe ser otorgado de acuerdo con las condiciones que establezca el Ministerio de Minas y Energía (artículo 1º), y su aplicación se limita a las personas que tengan la condición de damnificados en los términos del Decreto 599 de 2017, que declaró la situación de desastre por los mismos hechos (artículo 1º, par. 1). El subsidio no puede superar el monto del consumo de subsistencia definido por las autoridades para los estratos 1, 2 y 3, tratándose de energía eléctrica, o para los estratos 1 y 2, tratándose de gas por redes (artículo 2º). El subsidio tiene una vigencia de seis meses a partir de la declaratoria de emergencia (artículo 3º).

4.2. Por otra parte, el Decreto Legislativo prohíbe realizar cobro o facturación respecto de los usuarios cuyos inmuebles hayan sido afectados por la avalancha, hasta que estos recuperen las condiciones necesarias para su funcionamiento y el prestador garantice la prestación del servicio (artículo 4º).

4.3. Por último, obliga a los prestadores de servicios públicos a suscribir contratos y asumir la responsabilidad por la operación de los equipos e infraestructura que hayan sido aportados por personas naturales o jurídicas para garantizar la prestación de los servicios públicos de energía eléctrica y gas por redes (artículo 5º).

4.4. Para justificar estas tres medidas, el Decreto Legislativo bajo revisión trae a colación los considerandos del Decreto Legislativo 601 de 2017 que se refieren a (i) la destrucción e inhabilitación de las viviendas de cientos de personas, (ii) la incapacidad de los usuarios damnificados o afectados para cumplir con las obligaciones derivadas de la prestación del servicio de energía eléctrica, y (iii) la necesidad de expedir normas para garantizar el suministro

del servicio de energía eléctrica a usuarios de escasos recursos así como garantizar la prestación de otros servicios públicos. También se señala en los considerandos la necesidad de “*establecer mecanismos que permitan mitigar los efectos de la destrucción de bienes personales y recursos económicos, así como la inhabilitación de fuentes de subsistencia...*”.

## **5. Análisis de los requisitos materiales de expedición del Decreto Legislativo**

5.1. Respecto del contenido del decreto, la Corte debe realizar (i) el *juicio de conexidad* entre las causas de la declaratoria de emergencia y la finalidad del decreto (conexidad externa) y entre dichas causas y las disposiciones del mismo (conexidad interna). (ii) El *juicio de finalidad*, que consiste en verificar que las medidas estén directa y específicamente orientadas a conjurar las causas de la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos. (iii) El *juicio de necesidad*, que requiere establecer si las medidas son indispensables para alcanzar el fin buscado; “*este juicio versa sobre la relación de necesidad entre el fin buscado y el medio empleado para alcanzarlo. [...] [C]omprende dos partes en las cuales se juzga si el Presidente [...] incurrió en un error manifiesto de apreciación acerca de la necesidad de la medida: a) el juicio de necesidad fáctica, orientado a examinar si las medidas adoptadas [...] son necesarias para superar las causas de la crisis [...] o impedir la extensión de sus efectos; y b) el juicio de necesidad jurídica, o juicio de subsidiariedad, dirigido a establecer si existen normas que regulen situaciones similares en tiempos de normalidad y, en caso afirmativo, si estas medidas ordinarias preexistentes son idóneas para enfrentar la situación excepcional*”<sup>5</sup>. (iv) El *juicio de proporcionalidad*, en el cual se analiza si las medidas guardan proporción con la gravedad de los hechos y se verifica que no planteen restricciones o limitaciones desproporcionadas de los derechos fundamentales y (v) el *juicio de otros requisitos constitucionales*, relacionados con los límites generales a las medidas de excepción contempladas en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y la Constitución.<sup>6</sup>

El principio de temporalidad apunta a que toda medida de excepción tenga una duración limitada de acuerdo con las exigencias de la situación. Es decir, se

---

<sup>5</sup> Ver, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional, C-179 de 1994 (1994 (MP. Carlos Gaviria Díaz. AV. Alejandro Martínez Caballero; SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz; SV. Eduardo Cifuentes, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero; SV. Jorge Arango Mejía)), donde la Corte examinó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, Ley 137 de 1994; C-122 de 1997 (MP. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz. SV. Jorge Arango Mejía, Carlos Gaviria Díaz y Fabio Morón Díaz. AV. Jorge Arango Mejía; AV. Carlos Gaviria Díaz; AV. Hernando Herrera Vergara; AV. Fabio Morón Díaz), donde la Corte examina el principio de subsidiariedad aplicado a la declaratoria de emergencia económica y social del Decreto 080 del 13 de enero de 1997.

<sup>6</sup> Sentencias C-225 de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-672 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-700 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-703 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y C-724 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

prohíbe la permanencia de las medidas de excepción una vez finalizada la emergencia, así como la adopción de medidas por tiempo ilimitado. De lo contrario, podría darse el fenómeno de la institucionalización de los regímenes de excepción.

Este principio de temporalidad fue recogido por el artículo 215 de la Carta cuando estableció que el estado de emergencia económica, social o ecológica será declarado por períodos de hasta 30 días, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

*Precedentes jurisprudenciales en materia de subsidios durante estados de emergencia económica, social o ecológica.*

5.2. La posibilidad de conceder subsidios para los servicios públicos se encuentra prevista en el artículo 368 de la Constitución y ha sido desarrollada ampliamente en la legislación y la regulación pertinente. La Ley 142 de 1994 faculta tanto a los ministerios como a los municipios para otorgar subsidios a cargo de sus respectivos presupuestos<sup>7</sup> y la Ley 143 de 1994 ordena a la Comisión de Regulación de Energía y Gas definir los subsidios de energía eléctrica, y cubrir los valores faltantes con cargo al presupuesto nacional<sup>8</sup>. La Corte Constitucional ha admitido tanto los subsidios con cargo al presupuesto de las entidades<sup>9</sup>, como los denominados subsidios cruzados, que se pagan con cargo a las tarifas de los usuarios de estratos más altos<sup>10</sup>.

5.3. En estados de emergencia, el Gobierno Nacional tiene permitido conceder subsidios más allá de lo previsto en la legislación pertinente y focalizarlos a la población afectada por los hechos que dan lugar a una emergencia económica, social o ecológica. En la sentencia C-275 de 2011, la Corte declaró exequible un decreto legislativo que disponía no cobrar los servicios de telecomunicaciones a los usuarios damnificados por la ola invernal causada por el Fenómeno de la Niña<sup>11</sup>. Más recientemente, en la sentencia C-703 de 2015, la Corte declaró exequible un decreto de emergencia que incluía la asignación prioritaria de subsidios—en ese caso subsidios de vivienda—a la población afectada por la crisis fronteriza con Venezuela<sup>12</sup>.

5.4. La Corte también ha considerado ajustadas a la Constitución las medidas de emergencia que imponen cargas a los particulares con el fin de atender las causas que ocasionaron la declaratoria del estado de emergencia, con

---

<sup>7</sup> Ley 142 de 1994, artículos 5.3 (municipios) y 67.4 (Ministerios).

<sup>8</sup> Ley 143 de 1994, artículo 47.

<sup>9</sup> Sentencia C-566 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz (declaratoria de exequibilidad de los artículos 89.8 y 99.6 de la Ley 142 de 1994 sobre la financiación de subsidios de servicios públicos).

<sup>10</sup> Sentencia C-086 de 1998, M.P. Jorge Arango Mejía (declaratoria de exequibilidad del artículo 5° de la Ley 286 de 1996 que regula subsidios tarifarios cruzados).

<sup>11</sup> Sentencia C-275 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>12</sup> Sentencia C-703 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

fundamento en el principio de solidaridad. En la sentencia C-222 de 2011 la Corte permitió el uso de bienes sobre los cuales pesara un decomiso preventivo, para atender los motivos de la declaratoria de emergencia de la ola invernal<sup>13</sup>. En la sentencia C-272 de 2011 fue declarado exequible un decreto que obligó a los contratistas y concesionarios del Estado a poner maquinaria y personal a disposición del Gobierno Nacional para atender emergencias viales y otras emergencias que amenazaban la vida y los demás derechos de la población<sup>14</sup>. Finalmente, en la sentencia C-226 de 2011 la Corte declaró exequible una norma que obligó a todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones a permitir el acceso y uso de sus redes al operador que lo solicitara, con el fin de atender la misma emergencia<sup>15</sup>. Sin embargo, al realizar el juicio de proporcionalidad la Corte impuso limitaciones temporales a la facultad que esa norma otorgó a la Comisión de Regulación de Comunicaciones para imponer servidumbres<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Sentencia C-222 de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>14</sup> Sentencia C-272 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>15</sup> Sentencia C-226 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>16</sup> Al respecto, aunque la Corte encontró necesarias e idóneas las medidas adoptadas, consideró que las mismas resultaban desproporcionadas al afectar principios constitucionales. Así, frente a la facultad de la CRC de constituir servidumbres sobre la infraestructura de proveedores de otros servicios públicos diferentes a los de telecomunicaciones, determinó que *“esta medida, para efectos de entenderse constitucional, no puede ser permanente debido a que la prestación de cada servicio público exige para sus proveedores permisos, infraestructura y, en general, un régimen especial al que se han sometido de tiempo atrás por lo que su explotación no podría verse condicionada de manera permanente a la posibilidad de la constitución de servidumbres sobre su infraestructura para la prestación del servicio de telecomunicaciones. (...) Teniendo en cuenta que el objeto de la medida bajo estudio es que los lugares en donde no exista infraestructura de telecomunicaciones por causa de la ola invernal, puedan contar con ella para lograr un eficiente flujo de información entre los afectados y las distintas autoridades encargadas de la atención de la calamidad, entonces para que la limitación a los principios y derechos constitucionales descritos sí se vea compensada con la finalidad de la medida, y así ésta se entienda proporcional y, por tanto, exequible, la Sala Plena declarará que sólo podrá regir durante la **primera fase de la emergencia**, esto es, durante la **fase de emergencia humanitaria**. Más allá de ese tiempo, el gobierno nacional contará con el tiempo suficiente para crear las condiciones necesarias para que se lleven a cabo las obras pertinentes dirigidas a que los proveedores de servicios de telecomunicaciones cuenten con sus propias redes e infraestructura.”*; Con relación a la fijación de las condiciones económicas, técnicas y jurídicas del acceso y uso a través de servidumbres, por parte de la CRC a través de un procedimiento expedito, la Corporación diferenció, en primer lugar, la temporalidad de las condiciones y, en segundo lugar, la utilización del procedimiento expedito regulado por el decreto, para luego concluir que *“sólo se justificaría la limitación de los derechos de libre iniciativa privada, libre empresa y autonomía de la voluntad privada cuando la vigencia de la medida bajo estudio se encuentre restringida a la **primera fase de la emergencia**, esto es, a la etapa de **ayuda humanitaria de emergencia** que es cuando se requiere un procedimiento expedito para lograr el pronto restablecimiento de los servicios de telecomunicaciones para permitir el suministro de información relacionada con la atención y mitigación de los efectos inmediatos de la ola invernal. En este sentido la Sala Plena condicionará la constitucionalidad del párrafo primero del artículo 1 del decreto legislativo bajo examen.”* Respecto de la declaratoria de utilidad pública de la provisión de redes e infraestructura de telecomunicaciones, la Sala Plena encontró que la medida tenía efectos directos sobre el ejercicio del derecho de propiedad por tanto, estimó que *“sólo será proporcional si, primero, no se entiende que con ello pueda llevarse a cabo la expropiación de los predios sino sólo la constitución de servidumbre de ocupación y, segundo, si sólo tiene vigencia durante la primera fase de la emergencia pues en las otras fases se podrá evitar la afectación del núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, buscando con tiempo terrenos donde no se afecte la propiedad de los particulares o, si se requiere, es posible aplicar el proceso ordinario*

5.5. Teniendo en cuenta los anteriores precedentes, la Corte pasa a realizar las verificaciones requeridas por el artículo 215 de la Constitución, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional.

#### *Juicio de conexidad*

5.5.1. El Decreto 601 de 2017, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia, Social y Ecológica en el Municipio de Mocoa, dentro de sus consideraciones destaca la afectación a la prestación de los servicios de energía eléctrica y gas como consecuencia de la avalancha, señalando que la misma *“afectó la red de conducción de energía eléctrica en el departamento del Putumayo, impidiendo el flujo de energía a diferentes municipios. Por ello, salió de servicio la subestación Mocoa (Junín) de la cual depende el servicio eléctrico para varios municipios del Putumayo. Que, para agravar las circunstancias, los suscriptores y/o usuarios damnificados o afectados por la avalancha de Mocoa han quedado en incapacidad de cumplir con las obligaciones derivadas de la prestación del servicio público de energía eléctrica”*. Adicionalmente, en la justificación de la declaratoria del estado de excepción, frente al tema del suministro de energía eléctrica y combustible, se advierte lo siguiente:

#### *“(…) d. Suministro de energía eléctrica y subsidios*

*Que con el propósito de recuperar y mantener la prestación del servicio público de energía eléctrica, afectado gravemente por el desbordamiento, se impone la necesidad de establecer medidas de rango legal que permitan garantizar el suministro del servicio a los usuarios de bajos recursos, mediante el otorgamiento de subsidios. Que, adicionalmente, el Gobierno nacional evaluará la adopción de medidas de rango legal que permitan destinar los recursos parafiscales de los fondos eléctricos para fines asociados con ese servicio que, sin embargo, no están previstos en la regulación inicial de cada fondo.*

#### *e. Combustibles*

*Que en materia de combustibles subsidiados, se hace indispensable*

---

*civil.”* Finalmente, la medida relacionada con la no exigencia de estudios técnicos, estudios de seguridad, licencia de construcción, entre otros, para que las entidades competentes otorguen los permisos de despliegue de infraestructura, fue modificada por la Corte al estimar que se vulneraban varios principios constitucionales, estableciendo entonces que i) debían exigirse esos requisitos por parte de los municipios *“incluso cuando los permisos solicitados se relacionen con la emergencia económica, social y ecológica”*; ii) las autoridades del orden nacionales *“exclusivamente podrían tener esa facultad si no se inmiscuye en las competencias de los municipios y si la ley lo ha autorizado previamente”* y iii) *“la prelación del otorgamiento de los permisos para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones sólo podrá ser obligatoria durante la fase de atención humanitaria de emergencia”*. (Sentencia C-226 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.)

*expedir normas de rango legal que faciliten el suministro de dichos productos cuando sea necesario para la generación de energía eléctrica o la prestación de otros servicios públicos, así como para el suministro a la maquinaria necesaria para remover los escombros y recuperar las vías, así como la que se necesita para recuperar la infraestructura de las zonas afectadas. (...)*”

De conformidad con lo anterior, la Corte considera cumplido el requisito de *conexidad interna*, toda vez que el Decreto 601 de 2017 se refiere con claridad a los efectos que generó la avalancha sobre la subsistencia de los habitantes de Mocoa y sobre la continuidad de la prestación de los servicios públicos, a lo cual también hacen referencia los considerandos del decreto bajo revisión y las medidas adoptadas en el mismo se dirigen exclusivamente a superar los efectos de la crisis.

Por otra parte, las tres medidas comprendidas en el Decreto bajo revisión están relacionadas directamente con las causas de la declaratoria del estado de emergencia, es decir, son concordantes con las consideraciones expuestas en el Decreto 601 de 2017. En efecto, el otorgamiento temporal del subsidio tiene una clara relación de *conexidad externa* con las causas de la emergencia declarada, que incluyen la pérdida de capacidad adquisitiva de los damnificados y por lo tanto la imposibilidad de cumplir sus obligaciones. La prohibición de cobrar a los usuarios que, por causa de la avalancha, no han podido usar el respectivo servicio, también se relaciona claramente con esas causas. Por último, la obligación de suscribir los contratos y responder por la operación de los equipos y la infraestructura aportada, se dirige a regularizar la situación de los mismos, y con eso a facilitar su operación continuada para la garantía de la prestación de los servicios públicos de energía y gas.

#### *Juicio de finalidad*

5.5.2. Las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 734 de 2017, tal como lo sostiene la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, se adoptaron con el fin de conjurar la crisis y evitar la extensión de los efectos de la avalancha que dio origen a la declaratoria de emergencia, cumpliendo así el requisito de *finalidad*. El objetivo último de las tres medidas dispuestas por el Gobierno es aliviar el efecto inmediato que dicha avalancha tuvo sobre las finanzas personales de los mocoanos de más escasos recursos.

En efecto, las medidas contempladas en el Decreto Legislativo 734 de 2017 otorgan instrumentos a las autoridades mediante los cuales pueden mitigar los efectos de i) la destrucción de bienes personales y recursos económicos y ii) la inhabilitación de fuentes de subsistencia de los habitantes del municipio de Mocoa, especialmente en relación con el pago de los servicios públicos de energía eléctrica y gas por redes.

La medida adoptada en el artículo primero, que reconoce un subsidio temporal

a los usuarios afectados de los estratos 1, 2 y 3 por encima de los límites legales establecidos, permite cubrir temporalmente el costo total de la prestación de los servicios de energía y gas, atendiendo, como dice la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, la situación de vulnerabilidad de los usuarios subsidiables afectados con la emergencia económica.

Por otro lado, las medidas contempladas en los artículos segundo y tercero del Decreto Legislativo 734 de 2017, al fijar un límite temporal (máximo seis meses) y cuantitativo (100% del valor del consumo de subsistencia de energía y gas) a los subsidios reconocidos, permite una atención acorde con la situación de los hogares afectados con la crisis al establecer un periodo razonable de recuperación económica de los mismos, que les permita asumir nuevamente sus obligaciones.

La medida fijada en el artículo cuarto, relacionada con el régimen de cobro y facturación de los servicios públicos domiciliarios no prestados, es coherente con la situación fáctica de algunos hogares del Municipio de Mocoa que vieron afectados sus inmuebles y la infraestructura que permite el suministro de los servicios de gas y energía eléctrica. En este artículo, se permite el acceso a los subsidios señalados en el artículo primero una vez se restablezcan las condiciones necesarias para la prestación del servicio, medida que se ajusta a las necesidades de la población afectada con la avalancha y a la intención de mitigar la crisis.

Finalmente, el artículo quinto establece la obligación para las empresas prestadoras de servicios públicos de contratar la infraestructura ofrecida para su prestación, asumiendo la respectiva responsabilidad. Con ello se pretende, en virtud del principio de solidaridad, que los particulares colaboren, bajo la responsabilidad de las respectivas empresas, en la recuperación de la infraestructura de las zonas afectadas para regularizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios y facilitar su operación continuada.

Así las cosas, la Corte encuentra que las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 734 de 2017 están directa y específicamente orientadas a conjurar las causas de la emergencia declarada en el municipio de Mocoa y a evitar la extensión de sus efectos. Las consecuencias de la avalancha de los ríos Sangoyaco, Mocoa y Mulato fueron públicamente conocidas y además de ocasionar la pérdida de vidas humanas, esta catástrofe destruyó inmuebles, inhabilitó fuentes de subsistencia de las familias afectadas y generó la interrupción en la prestación de los servicios públicos de energía y gas a parte de la población damnificada.

#### *Juicio de necesidad*

5.5.3. A juicio de la Corte, las medidas contempladas en el Decreto Legislativo 734 de 2017 son *necesarias fáctica y jurídicamente*. De acuerdo

con las consideraciones del decreto y con la intervención del Gobierno Nacional, existen razones fácticas y jurídicas, para justificar tanto el no cobro de servicios públicos de energía y gas a los damnificados, como la utilización de equipos de particulares para la continuidad en la prestación de los mismos.

Respecto de la razones de *necesidad fáctica*, se advierte que las medidas tienen que ver con el hecho de que el alud de agua, piedras y lodo consecuencia de la creciente de varias quebradas y de los ríos Mulato, Mocoa y Sangoyaco, ocasionó la pérdida o la inhabilitación de las casas de varios habitantes del municipio de Mocoa, destruyendo además, sus bienes personales y recursos económicos, inhabilitando en muchos casos, las fuentes de subsistencia de las familias dedicadas al trabajo informal o artesanal. En este contexto, los damnificados no cuentan con capacidad económica para cumplir con las obligaciones derivadas de la prestación de los servicios públicos de energía eléctrica y gas y los subsidios otorgados generan un alivio en parte de su carga económica. Igualmente, la exoneración del cobro por la imposibilidad en la prestación de estos servicios públicos es coherente con la realidad de las afectaciones de las viviendas y la infraestructura de las redes.

De conformidad con la información suministrada por la Presidencia de la República, la tragedia afectó la prestación de los servicios públicos de energía eléctrica y gas. Respecto del servicio público de energía eléctrica, la Empresa de Energía del Putumayo S.A. E.S.P., reportó que la tragedia impactó drásticamente su actividad comercial ya que 512 usuarios perdieron sus viviendas y/o locales comerciales; se afectó la prestación del servicio en ocho municipios del departamento y se presentaron daños en varios equipos de patio y en la sala de Control de la Subestación Junín la cual dejó sin servicio de energía a cerca de 70.000 usuarios. De otra parte, la empresa Surgas S.A E.S.P., estimó una pérdida de gas de 1000m<sup>3</sup>, ya que al momento de la avalancha existía almacenamiento en el 100% de las redes de distribución instaladas y en funcionamiento.

Así las cosas, los efectos negativos de la avalancha del pasado 31 de marzo son evidentes y requerían la adopción de medidas que permitieran mitigarlos. Al respecto, para la Corte el Decreto 734 de 2017 escoge las tres medidas menos lesivas para las empresas de servicios públicos al delimitar con claridad la aplicabilidad de cada una de ellas y las más ajustadas a la situación de la población afectada con la tragedia. La primera medida se limita a subsidiar temporalmente a los “*usuarios subsidiables*”, es decir, a usuarios que la regulación aplicable ya haya señalado como posibles beneficiarios de los subsidios, que tengan condición de damnificados, sin incluir las obligaciones en mora y solo por seis meses. La segunda medida, limita el no cobro de los servicios públicos no suministrados al tiempo durante el cual estos efectivamente no se puedan prestar, y la tercera medida se refiere exclusivamente a los equipos y la infraestructura aportada para garantizar la prestación de los servicios afectados por la avalancha. Por las anteriores razones, la Corte da por establecida la necesidad fáctica de las medidas

adoptadas.

Así mismo, aunque el Decreto Legislativo 734 de 2017 no indica expresamente que las normas vigentes relacionadas con la prestación de servicios públicos no permite dar solución a la emergencia declarada, en este caso encuentra la Sala Plena justificada adecuadamente la *necesidad jurídica* o *incompatibilidad* de la legislación ordinaria con la emergencia declarada. Es decir, las facultades ordinarias del Ejecutivo son insuficientes para garantizar, de manera gratuita y oportuna, la prestación de los servicios públicos de energía y gas a los usuarios damnificados, para establecer el no cobro a aquellos usuarios que por su condición de afectados no pueden usar los servicios públicos y para permitir la colaboración de personas naturales o jurídicas en el restablecimiento de la prestación de los mencionados servicios públicos.

En primer lugar, respecto del reconocimiento de los subsidios las normas legales vigentes<sup>17</sup> no permiten otorgar subsidios a los servicios de energía eléctrica y gas por redes por el valor total del consumo básico o de subsistencia. Igualmente, resulta válido el argumento del Ministerio Público respecto de la necesidad jurídica de autorizar legalmente la apropiación presupuestal para cubrir el pago de los subsidios a otorgar, (título legal de gasto) motivo por el cual fue indispensable apelar a las facultades legislativas extraordinarias del Ejecutivo para autorizar legalmente los recursos necesarios con el fin de otorgar los subsidios contemplados en el Decreto Legislativo 734 de 2017.

En segundo lugar, en cuanto al no cobro de los servicios públicos de energía eléctrica y gas por redes por imposibilidad de prestar el servicio, la legislación ordinaria ya mencionada no dispone de mecanismos que permitan esta exoneración.

Finalmente, respecto de la tercera medida adoptada, relacionada con la obligación de suscribir contratos con personas naturales o jurídicas que aporten equipos e infraestructura para la prestación de los servicios públicos resalta la Corte que si bien la Ley 80 de 1993 contempla en su artículo 42 la posibilidad de no acudir a la convocatoria pública en casos de urgencia manifiesta, la obligación impuesta a las empresas de servicios públicos de energía y gas de Mocoa por el artículo 5 del Decreto Legislativo 734 de 2017 va más allá de lo contemplado en estas situaciones y constituye un supuesto especial, consecuencia de la emergencia declarada en el municipio de Mocoa, el cual requiere que la prestación del servicio se realice de manera inmediata e ininterrumpida durante el tiempo que dure la misma. De lo anterior se deriva que bajo los supuestos del artículo 42 mencionado, no existiría un

---

<sup>17</sup> Ley 1428 de 2010, por la cual se modifica el artículo 3 de la Ley 1117 de 2006 que a su vez modifica el artículo 99 de la Ley 142 de 1994 en lo relacionado con los porcentajes máximos a subsidiar en los estratos 1 y 2. Ley 142 de 1994, artículo 99, numeral 99.6 contenido vigente y aplicable para el porcentaje máximo a subsidiar en el estrato 3.

procedimiento expedito ni eficaz para lograr que los prestadores de energía y gas afectados respondan y formalicen la relación que surgiría con los particulares que solidariamente colaboren con la continuidad en el suministro de estos servicios, como por ejemplo aportando una planta eléctrica. Así las cosas, esta medida no se encuentra prevista en la regulación ordinaria, siendo jurídicamente necesario crearla, superando así este Decreto Legislativo el juicio de incompatibilidad.

#### *Juicio de proporcionalidad*

5.5.4. Por último, las medidas son *proporcionales* a los hechos acaecidos en el municipio de Mocoa el 31 de marzo de 2017, los cuales son especialmente graves. La avalancha “*acabó con la vida de 290 personas, dejó heridas a 332 más, afectó 1.518 familias y produjo la desaparición de 200 habitantes*”<sup>18</sup>. Algunos barrios fueron destruidos en su totalidad<sup>19</sup>, y algunas personas cuyas casas no fueron destruidas totalmente quedaron, en todo caso, “*en incapacidad de cumplir con las obligaciones derivadas de la prestación del servicio público de energía eléctrica*”<sup>20</sup>.

Bajo ese entendido, la primera medida adoptada en el decreto legislativo bajo revisión (artículos 1, 2 y 3) no limita los derechos fundamentales de las personas y no afecta económicamente a las empresas prestadoras de los servicios públicos que se subsidian, puesto que el subsidio temporal se otorga a cargo del Presupuesto General de la Nación, como lo indica el artículo 1º del Decreto, en las condiciones que indique mediante acto administrativo el Ministerio de Minas y Energía<sup>21</sup>. Estos subsidios, a su vez, se encuentran soportados por los movimientos presupuestales que se realizan por medio del Decreto 733 de 2017.

Se observa, así mismo, que las medidas de subsidio son proporcionadas frente a la afectación de las finanzas públicas, toda vez que se otorgan solamente por un periodo de seis meses, y únicamente a favor de los estratos subsidiables en cada uno de los servicios a que se refiere el decreto-ley, respecto del consumo de subsistencia.

La segunda medida adoptada en el decreto limita de manera leve los derechos de las empresas prestadoras de servicios públicos, al prohibir el cobro a usuarios cuyos inmuebles hayan resultado afectados al punto de impedir la prestación del servicio. De manera que aunque se impone una nueva carga a los prestadores, ésta se justifica en el principio de solidaridad y es

---

<sup>18</sup> Decreto 601 de 2017, considerando 3.

<sup>19</sup> Decreto 601 de 2017, considerando 8.

<sup>20</sup> Decreto 601 de 2017, considerando 27.

<sup>21</sup> En tiempos de normalidad, los subsidios fijados por los Ministerios son cubiertos por sus respectivos presupuestos (Ley 142 de 1994, artículo 67). El Decreto 734 de 2017 no modifica esta norma.

comparativamente leve frente a la necesidad de aliviar el choque económico causado a los mocoanos por la avalancha y buscar el retorno a la normalidad.

La tercera medida obliga a estos prestadores a asumir la responsabilidad por la operación de los equipos y la infraestructura que se haya aportado para facilitar la prestación de los servicios. Sobre esta medida en particular, la Sala hará las siguientes precisiones:

(i) En primer lugar, la medida contenida en el artículo 5 del Decreto Legislativo objeto de estudio constituye una excepción al normal ejercicio de la contratación estatal prevista en la Ley 80 de 1993, toda vez que permite que las empresas prestadoras de los servicios públicos de energía eléctrica y gas puedan contratar directamente con las personas naturales o jurídicas que aporten equipos o infraestructura para garantizar la prestación de los mismos. Esta situación, a juicio de la Sala, no resulta contraria al ordenamiento jurídico interno, toda vez que el citado estatuto de contratación contempla la posibilidad de no acudir a los procedimientos de selección o contratación en situaciones de urgencia manifiesta, entre otros motivos, como consecuencia de un estado de excepción, razón por la que esta formalización de la relación de solidaridad con los particulares no resulta desproporcionada frente a la imperiosa solución a la crisis del municipio de Mocoa, Putumayo.<sup>22</sup> No obstante, la medida era necesaria jurídicamente, porque la posibilidad de acudir a la declaración de urgencia manifiesta no se acomodaba a la verdadera situación, que como se explicó arriba, implicaba la necesidad de formalizar la relación entre quien, por razones de solidaridad, presta equipos o infraestructura, y la E.S.P. que recibe tales bienes, lo cual obligaba al legislador extraordinario a exigir la contratación.

(ii) En segundo lugar, aunque la norma no establece expresamente un término de duración de esta medida, es claro para esta Sala Plena que la contratación autorizada en el citado artículo, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, estará vigente por el tiempo necesario para superar la crisis acaecida en el Municipio de Mocoa, Putumayo. En ese contexto, y teniendo en cuenta la finalidad y necesidad de las medidas adoptadas, no existe duda de que este artículo cumple con el principio de temporalidad, el cual, tal como lo ha señalado enfáticamente esta Corte, *“apunta a que toda medida de excepción tenga una duración limitada de acuerdo con las exigencias de la situación”*,<sup>23</sup> razón por la que los contratos que se formalicen bajo las condiciones previstas en la norma analizada, tendrán vigencia mientras se mantengan las circunstancias que impidan el normal funcionamiento y

---

<sup>22</sup> Ley 80 de 1993. Artículo 42. *“DE LA URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos. // La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado. (...)”*

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-226 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)

prestación de los servicios públicos de energía y gas. De manera que una vez superada la emergencia, se acudirá a los parámetros de contratación señalados en el ordenamiento jurídico.

(iii) En tercer lugar, observa la Sala que esta medida ha sido concebida para salvaguardar tanto los derechos de la población afectada con los hechos que motivaron la declaratoria de emergencia, como los de aquellos ciudadanos o personas jurídicas que, en cumplimiento del deber de solidaridad previsto en el artículo 95 de la Constitución, contribuyan con la prestación ininterrumpida de los servicios públicos de energía eléctrica y gas por redes, por ejemplo, al poner a disposición de la correspondiente empresa de servicios una planta eléctrica, quienes no están en el deber de asumir una carga adicional por su contribución. Bajo ese entendido, imponer la obligación de contratación y responsabilidad a las empresas de servicios públicos por la operación de los equipos suministrados no resulta excesiva o desproporcionada.

Finalmente, las medidas adoptadas son idóneas al permitir aliviar la situación económica de la población subsidiable afectada por la avalancha ya que los hace beneficiarios de subsidios por la totalidad del consumo de subsistencia de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas por redes. Además, exoneran del cobro y facturación a aquellos usuarios a los cuales les es imposible, por las circunstancias fácticas de las viviendas, la recepción de estos servicios públicos durante el tiempo en que no puedan acceder a ellos y permite la colaboración de particulares a través del aporte de equipos en el restablecimiento de la infraestructura para garantizar la continuidad en la prestación del servicio bajo la responsabilidad de la empresa, protegiéndolos de posibles abusos por parte de las empresas prestadoras. En esa medida, se repite, los instrumentos previstos en el Decreto 734 de 2017 no constituyen una carga excesiva o desproporcionada para los prestadores de servicios, ni sacrifica los intereses constitucionales involucrados.

#### *Juicio respecto de otros requisitos constitucionales*

5.5.5. Finalmente, procede la Sala Plena a evaluar si las medidas adoptadas en el Decreto 734 de 2017 contradicen los requisitos generales previstos en la Constitución Política y en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.

Al respecto, se advierte que las medidas no realizan distinciones basadas en alguno de los criterios sospechosos de discriminación previstos en la Constitución. En efecto, aunque se establecen beneficios para un grupo de ciudadanos y se mantienen las obligaciones contractuales para la población no cobijada por los subsidios, existen razones válidas - previamente mencionadas - que justifican esa diferencia de trato por lo que no puede ser considerado como de carácter discriminatorio, dando cumplimiento a lo ordenado en el artículo 14 de la Ley 137 de 1994.

En igual sentido, se observa que el decreto se adapta a los límites del artículo

15 de la Ley 137 de 1994 toda vez que (i) no incluye medidas que suspendan o limiten derechos y libertades fundamentales; (ii) las medidas no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado y (iii) no suprimen ni modifican los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.

## **6. Conclusión**

En este caso, efectuada la revisión constitucional del Decreto-Legislativo 734 de 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional advierte el cumplimiento de los requisitos formales previstos en el artículo 215 de la Constitución Política en la medida que (i) fue dictado en desarrollo del estado de emergencia declarado en el Decreto Legislativo 601 de 2017 en el municipio de Mocoa, Departamento de Putumayo, tanto en el área urbana como en la rural, el cual fue declarado exequible por la Corte en la sentencia C-386 de 2017, (ii) lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho, incluyendo entre ellos a un viceministro encargado ese día de las funciones del despacho, (iii) contiene una motivación respecto de las medidas adoptadas y (iv) fue expedido el 5 de mayo de 2017, dentro de los treinta días siguientes a la publicación del Decreto 601 de 2017, la cual se hizo el 6 de abril de 2017.

Adicionalmente, considera que las medidas en él adoptadas, cumplen los requisitos materiales que se desprenden de la Constitución y de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, al evidenciarse el cumplimiento de los criterios de (i) *conexidad*, ya que existe relación entre las causas de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, Putumayo y las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 734 de 2017; (ii) *finalidad*, ya que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional van orientadas a conjurar las causas de la emergencia causada por la avalancha de los ríos Mocoa, Mulato y Sangoyaco y a evitar la extensión de sus efectos; (iii) *necesidad* fáctica y jurídica, al ser medidas indispensables para superar la crisis de los habitantes de Mocoa y no contar el Gobierno Nacional con herramientas jurídicas para tal fin en la legislación ordinaria; (iv) *proporcionalidad*, al guardar proporción con la gravedad de los hechos, no plantear limitaciones desproporcionadas de los derechos fundamentales involucrados y al limitar su vigencia al tiempo estrictamente necesario para atender la situación de emergencia y superar la vulneración o amenaza de los derechos afectados, y (v) al no incluir medidas que suspendan o limiten derechos y libertades fundamentales, ni interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado ni suprimir o modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.

Así las cosas, la Sala Plena de la Corte Constitucional procederá a declarar la exequibilidad del Decreto 734 de 2017.

## **VI. DECISIÓN**

La Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

**RESUELVE**

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 734 del 5 de mayo de 2017 “*por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de emergencia eléctrica y gas por redes para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Municipio de Mocoa, declarado por el Decreto 601 de 2017*”.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Presidente

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO  
Magistrado

DIANA CONSTANZA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

ANTONIO JOSE LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada  
*Con aclaración de voto*

IVÁN ESCRUCERÍA MAYOLO  
Magistrado (e)

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIÁN  
Secretaria General (e)