

**CORTE CONSTITUCIONAL**

**SALA PLENA**

**RAFAEL RINCÓN ORDÓÑEZ, SANTIAGO VERNAZA CIVETTA, CÉSAR RODRÍGUEZ  
MARTÍNEZ y PABLO RODRÍGUEZ PINEDA**

*Demandantes*

**c.**

**ARTÍCULO 318 DE LA LEY 1955 DE 2019**

*Norma Demandada*

---

**ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD**

---

30 de julio de 2024



## TABLA DE CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN.....	1
II.	IDENTIFICACIÓN DE LA NORMA ACUSADA COMO INCONSTITUCIONAL Y SU TRANSCRIPCIÓN LITERAL .....	3
III.	PRETENSIONES .....	3
IV.	SEÑALAMIENTO DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS Y DE LAS RAZONES POR LAS CUALES EL ARTÍCULO DEMANDADO LAS INFRINGE .....	4
A.	LA NORMA DEMANDADA ES INCONSTITUCIONAL PORQUE VULNERA LA RESERVA LEGAL CONTENIDA EN LOS ARTÍCULOS 365, 367 Y 150, NUMERAL 23, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA EN RELACIÓN CON LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS .....	4
	(i). La Constitución Política contiene reservas de ley a través de las cuales dispuso que ciertas materias deben ser desarrolladas exclusivamente por el Congreso de la República .....	4
	(ii). La Constitución Política contiene una cláusula de reserva de ley ordinaria para la fijación del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios.....	7
	(iii). En atención a la cláusula de reserva de ley, el Congreso de la República debe desarrollar los elementos del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios (como lo hizo a través de las Leyes 142 y 143) y no puede deferir su definición al Gobierno Nacional.....	10
	(iv). El Artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 es contrario a la Constitución Política porque otorgó al Presidente la facultad de fijar el régimen tarifario del servicio público de energía eléctrica, en contravención a la cláusula de reserva de ley establecida en la Constitución.....	13
B.	LA NORMA DEMANDADA ES INCONSTITUCIONAL PORQUE CREA EN CABEZA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA UNA COMPETENCIA QUE CONSTITUCIONALMENTE NO TIENE, EN CONTRAVENCIÓN A LOS ARTÍCULOS 189, NUMERAL 22; 150, NUMERAL 23; 367 Y 370 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.....	17
C.	LA NORMA DEMANDADA ES INCONSTITUCIONAL PORQUE DESCONOCIÓ LOS LÍMITES A LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR EN MATERIA DEL RÉGIMEN TARIFARIO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS ESTABLECIDA EN LOS ARTÍCULOS 365 Y 367 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA .....	18
	(i). El Legislador debe garantizar que la prestación de los servicios públicos sea eficiente y se desarrolle con base en los criterios constitucionales de costos, solidaridad y redistribución de ingresos .....	18
	(ii). Los criterios constitucionales de costos y eficiencia en la prestación del servicio público domiciliario exigen al Legislador fijar el régimen tarifario con base en los costos eficientes asociados a la prestación de dicho servicio y no a todas las inversiones que realicen las empresas correspondientes.....	21
	(iii). Los criterios constitucionales de solidaridad y de redistribución de ingresos en la prestación del servicio público domiciliario imponen al Legislador establecer el régimen tarifario con base en la capacidad económica de los usuarios.....	22
	(iv). El artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 es contrario a la Constitución Política porque estableció unas indicaciones para un régimen tarifario que desconocen los criterios de costos, de solidaridad y de redistribución de ingresos .....	24
	(1). El artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 infringe los criterios tarifarios de costos y de eficiencia contenidos en los artículos 365 y 367 de la Constitución porque no garantiza que la tarifa únicamente remunere los costos eficientes derivados de la prestación de los servicios públicos domiciliarios .....	26
	(2). El artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 infringe los criterios tarifarios de solidaridad y de redistribución de ingresos contenidos en el artículo 367 de la Constitución porque imponen las tarifas más caras de un servicio público domiciliario a la región más pobre del país.....	29

(3). El artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 tuvo como efecto que las tarifas de energía de la Región Caribe incrementaran desproporcionadamente en comparación con las del resto del país ..... 30

D.	LA PRESENTE ACCIÓN CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE APTITUD FIADOS POR LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA SER ADMITIDA Y FALLADA DE FONDO.....	33
V.	COMPETENCIA.....	34
VI.	NOTIFICACIONES.....	34
VII.	ANEXOS.....	34

Señores  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
**Sala Plena**  
*Reparto*  
E. S. D.

---

*Por correo electrónico:*  
[secretaria3@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria3@corteconstitucional.gov.co)

**Referencia:** Acción pública de inconstitucionalidad contra el **ARTÍCULO 318 DE LA LEY 1955 DE 2019**

**Asunto:** *Demanda*

**RAFAEL RINCÓN ORDÓÑEZ**, mayor de edad, vecino y domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., abogado titulado e inscrito, identificado con la cédula de ciudadanía número 91.513.953 expedida en la ciudad de Bucaramanga y con la tarjeta profesional de abogado número 161.454; **SANTIAGO VERNAZA CIVETTA**, mayor de edad, vecino y domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., abogado titulado e inscrito, identificado con la cédula de ciudadanía número 1.020.803.108 expedida en la misma ciudad y con la tarjeta profesional de abogado número 315.040; **CÉSAR RODRÍGUEZ MARTÍNEZ**, mayor de edad, vecino y domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., abogado titulado e inscrito, identificado con la cédula de ciudadanía número 1.019.150.729 expedida en misma ciudad y con la tarjeta profesional de abogado número 395.071; y **PABLO RODRÍGUEZ PINEDA**, mayor de edad, vecino y domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., abogado titulado e inscrito, identificado con la cédula de ciudadanía número 1.010.238.878 expedida en misma ciudad y con la tarjeta profesional de abogado número 362.738, de la manera más respetuosa presentamos la siguiente **ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra el **ARTÍCULO 318 DE LA LEY 1955 DE 2019**, de conformidad con lo consagrado en los artículos 214, numeral 4, de la Constitución Política de Colombia y 2 del Decreto 2067 de 1991 (en adelante, la “Acción Pública de Inconstitucionalidad”).

## I. INTRODUCCIÓN

- 1.1. Los apartes demandados del artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 son inconstitucionales. Como se demostrará detalladamente en esta Demanda, estos apartes:
- 1.2. Primero, establecen que el Gobierno Nacional podrá definir el régimen tarifario de un servicio público domiciliario cuando la Constitución expresa y específicamente establece que el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios tiene reserva de ley.
- 1.3. Segundo, establecen que ese régimen tarifario que el Gobierno Nacional definirá —aunque la Constitución dispone que esto le corresponde del Congreso— se guiará por unas indicaciones que

atentan contra los requisitos constitucionales del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios. En particular, establecen que:

- 1.3.1. Todas las inversiones que realicen las empresas serán reconocidas en el régimen tarifario. Esto, a pesar de que la Constitución dispone que el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios únicamente puede remunerar los costos eficientes de prestar el servicio correspondiente, por lo cual es inconstitucional que un régimen tarifario reconozca todas las inversiones que realice un agente del mercado.
  - 1.3.2. La Región Caribe tendrá una tarifa “*por lo menos igual*” a la del promedio del resto del país. Lo anterior, sin considerar que: (i) la ubicación geográfica no es una indicación válida para la creación de un régimen tarifario en virtud de la Constitución; y (ii) la Región Caribe es la región con mayor incidencia de pobreza monetaria del país. En consecuencia, al establecer esta indicación, el artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 impone a la región más pobre del país el deber de pagar una tarifa “por lo menos igual” a la del resto del país, lo cual atenta contra los principios de solidaridad y redistribución de ingresos consagrados en la Constitución.
- 1.4. Estos vicios de inconstitucionalidad afectan de manera sustancial el principio democrático y la faceta prestacional del Estado Social de Derecho. Con esta norma, una materia reservada para la deliberación democrática del Congreso es definida unilateralmente por el Presidente de la República. Además, con esta norma se vulnera la solidaridad, que es un eje esencial del Estado Social de Derecho, en uno de los ámbitos neurálgicos de lo que este representa: los servicios públicos domiciliarios. En efecto, y como se demostrará en la Sección IV.C(iv)(3) *infra*, estos vicios han tenido consecuencias materiales directas que son inaceptables a la luz de los principios constitucionales aplicables. Entre otras, debido a este artículo:
- 1.4.1. Un usuario de estrato 1 en la Región Caribe paga más por el servicio público de energía eléctrica que un usuario estrato 2 en el resto del país.
  - 1.4.2. Un usuario estrato 3 en la Región Caribe paga un valor similar al de un usuario estrato 5 en el resto del país.
  - 1.4.3. Los usuarios de estratos 4 a 6 en la Región Caribe pagan un 40% más que los usuarios 4 a 6 del resto del país.
- 1.5. Como consecuencia de lo anterior, y en virtud de los argumentos expuestos detalladamente en esta Demanda, la Corte Constitucional debe declarar la inconstitucionalidad de los apartes demandados del artículo 318 de la Ley 1955 de 2019.

## II. IDENTIFICACIÓN DE LA NORMA ACUSADA COMO INCONSTITUCIONAL Y SU TRANSCRIPCIÓN LITERAL

- 2.1. La norma demandada a través de la presente acción es el artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 (en adelante, la “Norma Demandada”), por medio de la cual “*se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*”. A continuación, se transcribe el texto demandado y se subrayan y resaltan en negrilla los apartes que se acusan como inconstitucionales:

*“ARTÍCULO 318. RÉGIMEN TRANSITORIO ESPECIAL PARA ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD DE LA PRESTACIÓN EFICIENTE DEL SERVICIO. Con el fin de asegurar la prestación eficiente y sostenible del servicio público domiciliario de energía eléctrica en la Costa Caribe, teniendo en cuenta el estado de Electricaribe S.A. E.S.P. al momento de su Intervención, **autorícese al Gobierno nacional para establecer un régimen transitorio especial en materia tarifaria para las actividades de distribución y comercialización del actual mercado de Electrificadora del Caribe S.A. E.S.P. o las empresas derivadas de Electrificadora del Caribe S.A. E.S.P. que se constituyan en el marco del proceso de toma de posesión de esta sociedad para las regiones en las se preste el servicio público. Para estos efectos, los límites en la participación de la actividad de comercialización de energía eléctrica podrán ser superiores hasta en diez puntos porcentuales adicionales al límite regulatorio corriente.***

***Este régimen regulatorio especial deberá establecer que la variación en las tarifas para esta región sea al menos igual a la variación porcentual de tarifas del promedio nacional, en la medida en que refleje, como mínimo, las inversiones realizadas, el cumplimiento de las metas de calidad y de reducción de pérdidas. El Gobierno nacional definirá el plazo máximo de aplicación del este régimen transitorio especial.***

*PARÁGRAFO 1o. Con recursos provenientes del sistema general de regalías se podrán financiar inversiones en infraestructura eléctrica, como aportes que no incidirán en la tarifa.*

*PARÁGRAFO 2o. Las entidades estatales que sean deudoras de Electricaribe S.A. E.S.P. deberán tomar las medidas necesarias para cumplir con las obligaciones que se derivan del servicio público de energía. El incumplimiento por parte de cualquier entidad estatal de sus deberes como usuarios de servicios públicos, especialmente en lo relativo a la incorporación en los respectivos presupuestos de apropiaciones suficientes y al pago efectivo de los servicios utilizados, es causal de mala conducta para sus representantes legales y los funcionarios responsables, sancionable con destitución”.*

## III. PRETENSIONES

- 3.1. Que se declare la inexecutable de los apartes del artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 subrayados en la Sección anterior.

#### IV. SEÑALAMIENTO DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS Y DE LAS RAZONES POR LAS CUALES EL ARTÍCULO DEMANDADO LAS INFRINGE

- 4.1. El artículo 318 demandado en este caso infringe los artículos 150, numeral 23; 189, numeral 22; 365; 367 y 370 de la Constitución Política, en la medida en la que le traslada al Presidente de la República la facultad de definir un régimen tarifario de servicios públicos domiciliarios, cuando (A) esta materia tiene una reserva de ley ordinaria; y (B) el Presidente de la República tiene unas competencias específicas en materia de servicios públicos domiciliarios en virtud de la Constitución, y entre ellas no se encuentra la definición del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios. Adicionalmente, (C) en el escenario hipotético en que se considere que el artículo 318 estableció un régimen tarifario especial, este régimen desconoció los límites a la libertad de configuración del Legislador en materia del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios establecidos en los artículos 365 y 367 de la Constitución Política.
- A. LA NORMA DEMANDADA ES INCONSTITUCIONAL PORQUE VULNERA LA RESERVA LEGAL CONTENIDA EN LOS ARTÍCULOS 365, 367 Y 150, NUMERAL 23, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA EN RELACIÓN CON LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**
- 4.2. En la presente sección se establecerá que: (i) la Constitución Política reserva determinadas materias para ser desarrolladas exclusivamente a través de una ley; (ii) dentro de las cuales se encuentra la fijación del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios. A partir de ello, se expondrá que (iii) el Congreso de la República debe desarrollar los elementos del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios (como lo hizo a través de las Leyes 142 y 143 de 1994) y no puede deferir su definición al Gobierno Nacional. En consecuencia, se demostrará que (iv) el artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 es contrario a la Constitución Política porque otorgó al Presidente la facultad de fijar el régimen tarifario del servicio público de energía eléctrica sin definir de manera completa y suficiente los elementos de dicho régimen, en contravención a la cláusula de reserva de ley establecida en la Constitución.
- (i). La Constitución Política contiene reservas de ley a través de las cuales dispuso que ciertas materias deben ser desarrolladas exclusivamente por el Congreso de la República
- 4.3. La Constitución Política establece que ciertas materias únicamente pueden ser definidas por el legislador a través de las cláusulas denominadas de “reserva de ley”. El incumplimiento de estas cláusulas genera la inexecutable de las normas que las infrinjan.
- 4.4. La Corte Constitucional ha señalado que una cláusula de reserva de ley es una manifestación de “los principios democráticos y de separación de poderes” y consiste en “una institución jurídica, de raigambre constitucional, que protege el principio democrático, al obligar al legislador a regular aquellas materias que el Constituyente decidió que fueran desarrolladas en una ley. Es una institución que impone un límite tanto al poder legislativo como al ejecutivo”<sup>1</sup>. En

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-507 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo, capítulo 4.3.

consecuencia, el Congreso de la República no puede delegar el ejercicio de funciones exclusivamente legislativas a otras autoridades, particularmente, al Ejecutivo<sup>2</sup>.

- 4.5. El principio de reserva de ley también supone un límite a la actividad reglamentaria en tanto impide que el espacio reservado para normas de rango legal puede ser ocupado, reemplazado o suplantado por normas de inferior jerarquía<sup>3</sup>. En ese sentido, la reglamentación del Poder Ejecutivo tiene una finalidad eminentemente técnica, para dar aplicación y ejecución a las disposiciones provenientes del órgano de representación popular<sup>4</sup>. Su importancia radica en garantizar una correcta aplicación de la ley, pero no en ocupar su lugar, por tratarse de materias en las cuales el Constituyente expresó una voluntad explícita de que fuera el Congreso de la República quien las desarrollara de manera suficiente<sup>5</sup>.
- 4.6. Una de las manifestaciones de esta institución es la reserva de ley ordinaria. La Constitución reserva determinadas materias para ser desarrolladas exclusivamente por el Legislativo por medio de leyes ordinarias<sup>6</sup>. Por ende, dichas materias reservadas no pueden ser objeto de remisión al reglamento, pues corresponde al Congreso de la República su regulación y desarrollo claro y expreso en virtud de un mandato constitucional<sup>7</sup>.
- 4.7. En este contexto, la jurisprudencia constitucional se ha planteado la siguiente pregunta: “¿*Qué tanto de una materia forma parte de la reserva de ley y hasta dónde puede ser reglamentada por el Gobierno?*”<sup>8</sup>. Ello porque puede haber una tensión entre los ámbitos mínimos de regulación legislativa y el espacio para una posible ordenación reglamentaria<sup>9</sup>, en tanto la Corte Constitucional ha reconocido que la cláusula de reserva de ley “*no conlleva el vaciamiento de la competencia del reglamento*”<sup>10</sup>. Al respecto, si bien la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la Constitución “*no trae una regla general para resolver estos interrogantes y la respuesta no podría revestir la misma intensidad en todos los casos, dada la multiplicidad de materias que son objeto de regulación*”<sup>11</sup>, sí ha establecido una serie de pautas para fijar los límites entre la competencia legislativa reforzada y el rol del reglamento en los casos de reserva de ley, ilustradas a continuación:

- 4.7.1. **Primero**, “*para el caso de las materias que solo están amparadas por la cláusula general de competencia legislativa, existe un mayor grado de deferencia con el reglamento para su regulación. En contrario, cuando existe disposición constitucional expresa que prevé la reserva de ley, la competencia del reglamento se restringe significativamente*”<sup>12</sup>. Es decir, la potestad reglamentaria se limita sustancialmente

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-507 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo, capítulo 4.3.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1041 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, capítulo 6.2.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1041 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, capítulo 6.2.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1041 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, capítulo 6.2.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-690 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, capítulo 3.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-690 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, capítulo 3.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1041 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, capítulo 6.2.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1041 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, capítulo 6.2.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-228 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, párrafo 18.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1041 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, capítulo 6.2.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-228 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, párrafo 18 (énfasis añadido).

tratándose de materias en las cuales la Constitución pretendió asignar al Congreso de la República la competencia exclusiva de regulación, en comparación con aquellos temas regulados en virtud de la cláusula general del inciso primero del artículo 150 superior.

4.7.2. Segundo, las materias objeto de reserva de ley pueden ser reglamentadas por el Ejecutivo siempre que la reglamentación se circunscriba a desarrollar aspectos puntuales de las disposiciones fijadas por el legislador, es decir, “*cuando [el reglamento] se circunscriba a reglas específicas, intrínsecamente relacionadas con la debida ejecución de la ley de que se trate*”<sup>13</sup>. En estos casos se permite solamente una “*concreción administrativa de los elementos centrales que hayan sido previamente definidos en la ley, lo que constituye una exigencia técnica para su debida ejecución*”<sup>14</sup>.

4.7.3. Tercero, la reserva de ley implica que es obligación del Congreso de la República regular el “*núcleo esencial de la materia reservada, de tal manera que el reglamento se limite a desarrollar, complementar y precisar lo que ya ha sido de manera expresa contemplado en la ley*”<sup>15</sup>. Esto implica que la potestad reglamentaria se concibe con el objetivo de especificar o puntualizar detalles normativos, no para regular integralmente<sup>16</sup>.

4.7.4. Cuarto, en los casos de reserva de ley, “*el reglamento no puede constituirse en una fuente autónoma de deberes, obligaciones o limitaciones a la actuación de los asociados*”<sup>17</sup>. Se reitera: la potestad reglamentaria solamente puede ser usada para determinar aspectos puntuales, técnicos y cambiantes, mientras que la ley debe establecer los elementos definitorios de la materia a regular<sup>18</sup>. En palabras de la Corte Constitucional, no se permite la ‘deslegalización’ de aquellas temáticas asignadas por el Constituyente exclusivamente al Congreso de la República<sup>19</sup>. En ese sentido, una materia se deslegaliza cuando el Legislador es muy breve con el detalle y defiere la regulación sustancial al Ejecutivo<sup>20</sup>.

4.8. En conclusión, el principio de reserva de ley es una protección democrática cuyo contenido obliga al Congreso de la República a regular ciertas materias de manera integral, abriendo espacio al reglamento para dar aplicación a un mandato legal a través de la concreción de puntos específicos, definidos previamente en la ley. La vulneración de este principio por parte del Legislativo a través de una ley que ‘deslegalice’ una materia —defiriendo su desarrollo al Gobierno Nacional— es inconstitucional y conlleva su inexecutableidad<sup>21</sup>.

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-228 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-228 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, párrafo 18 (énfasis añadido).

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-690 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, capítulo 3.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-690 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, capítulo 3.

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-228 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, párrafo 22.2.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-228 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, párrafo 22.2.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1262 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, párrafo 47.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1262 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, párrafo 47.

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-690 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil; Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-507 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

(ii). La Constitución Política contiene una cláusula de reserva de ley ordinaria para la fijación del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios

4.9. La Constitución Política contiene una cláusula de reserva de ley ordinaria para la regulación de (i) los servicios públicos y, en particular, para (ii) el desarrollo del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios. Al respecto:

4.9.1. Los artículos 150, numeral 23, y 365 de la Constitución Política reflejan la institución jurídica de reserva de ley para los servicios públicos, en los siguientes términos:

*“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...] 23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.*

*[...]*

*Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares [...]” (énfasis añadido).*

4.9.2. El artículo 367 de la Constitución Política, como norma especial para los servicios públicos domiciliarios, refuerza la reserva de ley en esta materia, concretamente para la fijación de su régimen tarifario, en los siguientes términos:

*“La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos [...]” (énfasis añadido).*

4.10. La jurisprudencia constitucional ha reconocido de manera pacífica, reiterada y uniforme que existe la reserva de ley relativa a los servicios públicos —incluidos los domiciliarios— en los siguientes términos:

*“De esta manera, el régimen jurídico especial que debe definir el Legislador en materia de servicios públicos comprende: (i) competencia, (ii) responsabilidades relativas a su prestación, (iii) cobertura, (iv) calidad y financiación, (v) régimen tarifario; (vi) deberes y derechos de los usuarios, (vii) régimen de protección, (viii) formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio; y finalmente, (ix) lo concerniente a las facultades del Presidente de la República, a quien corresponde señalar, con sujeción a la Ley, qué políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios deben aplicarse; así como ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los prestan”<sup>22</sup> (énfasis añadido).*

<sup>22</sup>

Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-263 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

- 4.11. En ese sentido, la Corte Constitucional ha entendido que el Congreso de la República cumple con su obligación constitucional en virtud del principio de reserva de ley en materia de servicios públicos cuando dispone un desarrollo legal con arreglo a los siguientes parámetros<sup>23</sup>:
- 4.11.1. Define los elementos esenciales de la obligación o régimen impuesto en relación con el servicio.
  - 4.11.2. Ordena al Gobierno Nacional reglamentar aspectos exclusivamente técnicos u operativos del servicio referentes al cumplimiento de la obligación o régimen en cuestión.
  - 4.11.3. Fija criterios inteligibles y reglas mínimas como fundamento obligatorio para la reglamentación subsiguiente.
- 4.12. Como se dijo en el párrafo 4.7.1 *supra*, la Corte ha establecido la intensidad de los límites entre las competencias de los poderes legislativo y ejecutivo dependiendo del tipo de intereses en juego<sup>24</sup>. Para el caso concreto de los servicios públicos —especialmente los domiciliarios— la reserva de ley busca que la determinación de su régimen “*sea el resultado de un proceso de deliberación pluralista, público, abierto a la participación de todos y responsable ante las personas que sean usuarios de dichos servicios*” en atención a “*la importancia de tales servicios no sólo en el ámbito económico sino social, en especial en cuanto al acceso a ellos es necesario para que las personas puedan gozar efectivamente de sus derechos*”<sup>25</sup>.
- 4.13. La importancia de la regulación sobre los servicios públicos, con especial énfasis en aquellos domiciliarios, se refleja en la dedicación de un capítulo entero en la Constitución Política a su regulación<sup>26</sup>. Ello va en línea con la jurisprudencia constitucional que resalta la estrecha correlación entre la prestación eficiente de los servicios públicos y la materialización de los postulados mínimos del Estado Social de Derecho<sup>27</sup>. Esto, además, es concordante con el reporte plasmado por los constituyentes de la Subcomisión III de la Comisión V de la Asamblea Nacional Constituyente en su informe de ponencia para el primer debate en la plenaria de la asamblea, en donde los constituyentes aclararon la importancia de destinar artículos específicos para la regulación de los servicios públicos (especialmente para aquellos domiciliarios) en el texto de la Constitución Política de 1991, en los siguientes términos: [*ver siguiente página*]

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-056 de 2021, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera: “*La Corte reconoció que artículo 296 del PND versa sobre materias que, en abstracto, están sujetas a la reserva de ley aplicable a la regulación de los servicios públicos y el ejercicio de las libertades económicas por parte de los particulares que concurren a su prestación. Sin embargo, concluyó que el artículo 296 del PND no desconoce la reserva legal aplicable a estas materias, por cuanto (i) define los elementos esenciales de la obligación de compra de energía, (ii) ordena al MinMinas reglamentar aspectos técnicos y operativos referentes a la modalidad cumplimiento de dicha obligación y (iii) fija criterios inteligibles y reglas mínimas que orientan la labor de regulación” (énfasis añadido).*

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1041 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, capítulo 6.2.

<sup>25</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-150 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, párrafo 4.2.5.

<sup>26</sup> Constitución Política, Artículo 365 y ss.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-263 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, capítulo 4.2.

*“La individualidad con que fue discutido y aprobado el articulado sobre servicios públicos se explica por la importancia que el tema ha adquirido en el ámbito nacional durante las últimas dos décadas especialmente. Aparece dentro de los objetivos sociales del Estado porque su incidencia en ese campo es evidente puesto que en la medida que los servicios públicos se presten a toda la población con regularidad, la calidad de vida de aquella se mejora y, con ésta, se logra el bienestar general”<sup>28</sup> (énfasis añadido).*

- 4.14. Por ese motivo, desde la ponencia de proyecto de los artículos 365 a 370 de la Constitución, los constituyentes de 1991 tuvieron como parámetro central el *“que todos los Servicios Públicos (incluidos obviamente los Domiciliarios) deben estar sometidos a un régimen jurídico fijado por la Ley.”*<sup>29</sup> Los constituyentes también establecieron pautas claras que el Legislador debe seguir al fijar el régimen legal de los servicios públicos, incluyendo una mención explícita al criterio tarifario<sup>30</sup>. Consecuentemente, en atención a los intereses constitucionales detrás de la regulación de los servicios públicos, incluyendo los principios de participación ciudadana y la estrecha relación con la promoción del bienestar general, la Constitución de 1991 y sus redactores reservaron esta materia especialmente para ser desarrollada por el Congreso de la República únicamente a través de una ley. Ello debe reflejarse en la intensidad alta con la cual la Corte Constitucional controle la reserva de ley en materia de servicios públicos, en particular frente a los domiciliarios, e incluso más en relación con su régimen tarifario.
- 4.15. En conclusión, y en relación con la cláusula de reserva de ley reforzada para la regulación de los servicios públicos (particularmente los domiciliarios, e incluso más particularmente para el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios), el texto de la Constitución es claro en que la determinación de los regímenes tarifarios es de exclusivo resorte del Congreso de la República, razón por la cual no es dable delegar su regulación al Gobierno Nacional<sup>31</sup>. Esta regla ha sido confirmada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>32</sup>. Además, la jurisprudencia también ha trazado una serie de pautas y criterios para revisar el cumplimiento del Legislativo con la cláusula de reserva de ley en relación con los servicios públicos domiciliarios, a través de los cuales ha reiterado las reglas expuestas en esta Sección<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> Gaceta Constitucional No. 85, Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria sobre Servicios Públicos, 29 de mayo de 1991, p. 21.

<sup>29</sup> Gaceta Constitucional No. 85, Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria sobre Servicios Públicos, 29 de mayo de 1991, p. 21 (énfasis añadido).

<sup>30</sup> Gaceta Constitucional No. 85, Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria sobre Servicios Públicos, 29 de mayo de 1991, p. 22: *“El artículo 8º, también en dos incisos, le diseña a la Ley las pautas generales que debe observar cuando expida el Régimen Legal de los Servicios Públicos Domiciliarios en materia de financiamiento, tarifas, criterios para determinar, autoridades para fijarlas y subsidios”* (énfasis añadido).

<sup>31</sup> Constitución Política, Artículo 367, Inciso 2.

<sup>32</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-186 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado: *“El artículo 367 de la Carta Política establece que la ley fijará las competencias y responsabilidades concernientes a la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Esto supone regular su cobertura, calidad, financiación y el régimen tarifario aplicable.”* (énfasis añadido); Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-041 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño: *“Por otro lado, al contrario de lo expuesto por el demandante, para la Corte es claro que el Congreso sí está facultado por la Constitución (arts. 150 -numeral 3- y 367 C.P.) para fijar el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios y para determinar las entidades competentes para fijar las tarifas. En materia de servicios públicos domiciliarios fue directamente el Constituyente quien definió tal competencia en el legislador y en ejercicio de esa facultad puede, como en efecto lo ha hecho, determinar cuáles son los elementos de las fórmulas tarifarias y cuáles los cargos que pueden incluirse. [...]”* (énfasis añadido).

<sup>33</sup> Ver párrafo 4.11 *supra* y Anexo No. 2.

(iii). En atención a la cláusula de reserva de ley, el Congreso de la República debe desarrollar los elementos del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios (como lo hizo a través de las Leyes 142 y 143) y no puede deferir su definición al Gobierno Nacional

4.16. Como se dijo anteriormente, en el marco de la obligación fijada en el artículo 367 de la Constitución, al Legislador le corresponde fijar el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios. La Corte Constitucional se ha referido a la definición de dicho régimen en los siguientes términos:

*“El abastecimiento de un servicio público domiciliario, de manera constante, eficiente y de calidad, requiere de un pago dirigido a quien presta el servicio. Este pago se denomina tarifa. La tarifa es el precio que cancelan los usuarios o consumidores de un determinado servicio público, ya sea al Estado o a una de las empresas o personas privadas que lo prestan. La forma en la que se define la tarifa depende del tipo de servicio público, del mercado y del grado de competencia que exista para el servicio respectivo. Todo lo anterior lo define la comisión de regulación correspondiente.”<sup>34</sup>*

4.17. Así, para la fijación de la tarifa, la Constitución ordena al Congreso de la República desarrollar dicho régimen atendiendo los criterios “*de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos*”<sup>35</sup>. La Corte Constitucional ha aclarado que es al Legislador a quien le compete determinar los elementos de la tarifa y los cargos a cobrar, de manera particularizada y detallada, por tratarse de una materia reservada especialmente por la Constitución a la Ley. Este es precisamente el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios. Así lo ha expresado la jurisprudencia:

*“En materia de servicios públicos domiciliarios fue directamente el Constituyente quien defirió tal competencia en el legislador y en ejercicio de esa facultad puede, como en efecto lo ha hecho, determinar cuáles son los elementos de las fórmulas tarifarias y cuáles los cargos que pueden incluirse. Siempre, teniendo en cuenta, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. Precisamente la Ley 142 de 1994 dispone que las comisiones de Regulación son las llamadas a establecer las tarifas, de acuerdo con las previsiones que allí se consagran y respetando los principios que en la materia consagró la Constitución”<sup>36</sup> (énfasis añadido).*

4.18. Como lo ha dicho la Corte Constitucional, el Congreso de la República cumplió con su carga constitucional de regular íntegramente el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios y, en particular, del servicio de energía eléctrica, a través de las leyes 142 y 143 de 1994, en atención a los criterios descritos en los párrafos anteriores. Así, el Legislativo ejerció la competencia a él reservada por el Constituyente dictando el Capítulo I del Título VI de la Ley 142 de 1994, denominado “*El régimen tarifario de las empresas de servicios públicos*”, además

<sup>34</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-186 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, párrafo 16.

<sup>35</sup> Constitución Política, Artículo 367.

<sup>36</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-041 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

de los artículos 44 a 46 de la Ley 143 de 1994 que están contenidos en el Capítulo IX, denominado “*Del régimen económico y tarifario para las ventas de electricidad*”.

- 4.19. La Corte Constitucional ha confirmado que este es el marco normativo aplicable a la determinación del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios:

*“El legislador al hacer la regulación del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios, estableció unas reglas generales en el artículo 86 de la Ley 142 de 1994, a saber: i) El régimen de regulación o de libertad; ii) El sistema de subsidios para las personas de menores ingresos; iii) Las reglas relativas a las prácticas tarifarias restrictivas de la libre competencia y que implican abuso de la posición dominante; y iv) Las reglas relativas a procedimientos, metodologías, fórmulas, estructuras estratos, facturación, opciones, valores y, en general, todos los aspectos que determinan el cobro de las tarifas”*<sup>37</sup> (énfasis añadido).

- 4.20. Esta interpretación también se confirma con una lectura gramatical y contextual de las normas legales descritas en el párrafo 4.18 *supra*, que se detalla a continuación.

4.20.1. Primero, el artículo 73.11 de la Ley 142 establece la competencia de la CREG de “[e]stablecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos, cuando ello corresponda según lo previsto en el artículo 88”. Es decir, esta competencia de la Comisión está sometida a la regulación del régimen tarifario contenida en el Capítulo I del Título VI de la Ley 142 de 1994 correspondiente al “*régimen tarifario*”.

4.20.2. Segundo, el artículo 86 de la Ley 142 establece los elementos constitutivos del régimen tarifario y el artículo 87 fija los criterios para la determinación de las fórmulas de las que trata el artículo 88, en caso de que la comisión respectiva deba establecerlas y no se esté ante el régimen de libertad contemplado en los artículos 88.2 y 88.3 del mismo cuerpo legislativo.

4.20.3. Tercero, en línea con las disposiciones de la Ley 142, los artículos 44 y siguientes de la Ley 143 establecen los parámetros aplicables al régimen tarifario del servicio público de energía eléctrica. Además, contienen una instrucción expresa para la CREG, quién “*tendrá en cuenta [cuatro] componentes en la estructura de tarifas*”<sup>38</sup>. Nótese el uso del verbo tener en el tiempo futuro denotando una orden del Legislador a la Comisión correspondiente en el sentido de fijar parámetros de obligatorio cumplimiento.

- 4.21. Así las cosas, el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios fue definido en la Ley 142 de la siguiente manera:

4.21.1. El artículo 86 define los elementos constitutivos de dicho régimen, entre los cuales se encuentran las disposiciones sobre libertad o regulación, el sistema de subsidios, las reglas relativas a las prácticas tarifarias restrictivas de la libre competencia y de posición

<sup>37</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-389 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, capítulo 3.2.  
<sup>38</sup> Ley 143 de 1994, Artículo 46 (énfasis añadido).

dominante del mercado, y las reglas relativas a los procedimientos, metodologías, fórmulas y demás aspectos técnicos del cobro de las tarifas.

- 4.21.2. El artículo 87 dispone los criterios para definir el régimen tarifario a partir de los principios de *“eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia”*.
  - 4.21.3. El artículo 88 desarrolló los tres regímenes de regulación y libertad para la fijación de las tarifas.
  - 4.21.4. Los artículos 89 y siguientes desarrollan la forma de aplicación de los criterios orientadores, los cargos a incluir en el cálculo de las tarifas, entre otras.
- 4.22. Para el servicio público de energía eléctrica, el régimen tarifario se definió en la Ley 143 de la siguiente manera:
- 4.22.1. El artículo 42 dispone la libertad y onerosidad de las transacciones en el mercado de energía.
  - 4.22.2. El artículo 43 describe las potenciales sanciones a imponer en caso de violación a las normas de la libertad de competencia.
  - 4.22.3. El artículo 44 dispone los criterios aplicables para la determinación de la tarifa tratándose de usuarios finales regulados.
  - 4.22.4. Los artículos 45 y siguientes disponen mandatos específicos para la CREG y otras autoridades en relación con la actividad reglamentaria y presupuestal de distintas autoridades administrativas.
- 4.23. En conclusión, el régimen tarifario se refiere a los elementos para tener en cuenta para fijar el precio a pagar por parte del usuario-consumidor del servicio, bien sea por la determinación de la empresa prestadora (en los regímenes libres) o por las fórmulas establecidas por las comisiones de regulación respectivas (en los escenarios regulados). Estos elementos fueron determinados por el Congreso de la República en las Leyes 142 y 143 de 1994 (para el caso de la energía eléctrica) en ejercicio de la competencia reservada al Legislador en el artículo 367, 356 y 150, numeral 23, de la Constitución Política y son de obligatorio cumplimiento para todos los prestadores de servicios públicos domiciliarios. En otras palabras, el Congreso de la República fijó el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios en las precitadas leyes, ejerciendo las facultades consagradas en una cláusula de reserva de ley ordinaria.

(iv). El Artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 es contrario a la Constitución Política porque otorgó al Presidente la facultad de fijar el régimen tarifario del servicio público de energía eléctrica, en contravención a la cláusula de reserva de ley establecida en la Constitución

4.24. A través de la Norma Demandada, el Congreso de la República determinó que el Gobierno Nacional establecerá un régimen tarifario diferencial para un sector del mercado de energía eléctrica en concreto<sup>39</sup>. Esto es contrario a la reserva de ley ordinaria contemplada en los artículos 367, 365 y 150, numeral 23, de la Constitución Política, pues permite al poder ejecutivo ejercer una competencia de resorte exclusivo del legislativo, a saber, la fijación del régimen tarifario de un servicio público domiciliario. Esta contradicción —por sí sola— debe llevar a la Corte Constitucional a declarar la Norma Demandada inexecutable.

4.25. Adicionalmente, una lectura integral de todo el artículo 318 demandado evidencia que el Congreso de la República incumplió todos los requisitos fijados por la jurisprudencia constitucional para determinar el cumplimiento de la cláusula de reserva de ley, por lo que este artículo deslegaliza la facultad del Congreso de la República en relación con la fijación de los parámetros tarifarios del servicio de energía eléctrica, en los siguientes términos.

4.25.1. Primero, por tratarse de una materia explícitamente reservada por el Constituyente para el Legislador, la competencia del reglamento está restringida significativamente. En consecuencia, una habilitación tan amplia como para “establecer un régimen transitorio especial en materia tarifaria para las actividades de distribución y comercialización” de un sector del mercado de energía es excesivamente amplia, y constituye en realidad una habilitación para expedir actos administrativos sobre materias reservadas al Congreso de la República.

4.25.2. Segundo, esta ley no reguló los elementos esenciales, nucleares y definitorios del régimen transitorio especial que se contempló para la Costa Caribe. El artículo 318 no determinó cuales serían los lineamientos, guías o parámetros del régimen tarifario. Tan solo hizo una breve referencia a la variación en las tarifas y a ciertas indicaciones que deberían ser tenidas en cuenta para la creación de un régimen tarifario, sin crear dicho régimen tarifario, como lo ordena la Constitución. Asimismo, el artículo demandado no determina cuáles componentes se exceptuarían o variarían con respecto a los componentes del régimen tarifario ordinario contemplado en el artículo 86 de la Ley 142 de 1994. Tampoco estableció los criterios para definir dicho régimen (art. 88, L. 142; art. 44, L. 143), el tipo de libertad al cual estaría sometido (art. 88, L. 142), ni los componentes de la estructura tarifaria (art. 46, L. 143), elementos todos esenciales para

---

<sup>39</sup> Norma Demandada: “[...] autorícese al Gobierno nacional para establecer un régimen transitorio especial en materia tarifaria para las actividades de distribución y comercialización del actual mercado de Electrificadora del Caribe S.A. E.S.P. o las empresas derivadas de Electrificadora del Caribe S.A. E.S.P. que se constituyan en el marco del proceso de toma de posesión de esta sociedad para las regiones en las se preste el servicio público. Para estos efectos, los límites en la participación de la actividad de comercialización de energía eléctrica podrán ser superiores hasta en diez puntos porcentuales adicionales al límite regulatorio corriente. Este régimen regulatorio especial deberá establecer que la variación en las tarifas para esta región sea al menos igual a la variación porcentual de tarifas del promedio nacional, en la medida en que refleje, como mínimo, las inversiones realizadas, el cumplimiento de las metas de calidad y de reducción de pérdidas” (énfasis añadido).

la fijación del régimen tarifario. Ello se traduce en una vulneración a la cláusula de reserva de ley.

4.25.3. Tercero, y como una consecuencia del punto anterior, la Norma Demandada habilita al Gobierno Nacional a reglamentar un régimen tarifario transitorio de forma integral. Así, las normas expedidas en ejercicio de esta habilitación inconstitucional pueden no ser específicas, pues no van a precisar o complementar un contenido ya fijado explícitamente en la ley. La habilitación es tan amplia que el Gobierno Nacional podría dictar un cuerpo normativo completamente separado de las Leyes 142 y 143 de 1994, saltándose las disposiciones legales aplicables al régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios. Es decir, esta no es una ley que permita su posterior concreción a través de un acto administrativo, con la finalidad de particularizar una exigencia técnica y asegurar la debida ejecución de la norma legal, a partir de elementos centrales definidos previamente. Por el contrario, la Norma Demandada permite al Gobierno Nacional fijar integralmente dichos elementos centrales, estableciendo todos los elementos aplicables al régimen especial creado, con lo cual el Legislador delega por completo en la Rama Ejecutiva la determinación del régimen tarifario, en contravención a las normas constitucionales referenciadas en los párrafos 4.9.1 y 4.9.2 *supra*.

4.25.4. Cuarto, la habilitación hecha por la Norma Demandada es tan ambigua y amplia que permite al reglamento crear deberes y obligaciones autónomamente. Ello porque no contiene reglas mínimas y claras para el Gobierno Nacional, sino que se constituye en una cláusula abierta. La falta de precisión sobre los criterios aplicables a la determinación de la tarifa especial y el silencio en cuanto a la variación de los elementos de la tarifa, que permite a la administración apartarse de los parámetros fijados en las Leyes 142 y 143, habilita a la Rama Ejecutiva a crear un régimen tarifario completamente diferente, fuera de los lineamientos legales planteados por el Congreso, generando entonces que el reglamento sea la fuente primigenia de las obligaciones y deberes para los actores del servicio público de energía en la Costa Caribe.

4.26. Todo lo anterior permite evidenciar una violación manifiesta a la reserva legal explicada en las subsecciones (i) y (ii) de este capítulo de la Demanda, motivo suficiente para declarar la inexecutable de la Norma Demandada. Esto se agrava teniendo en cuenta la importancia de la regulación de los servicios públicos domiciliarios por su intrínseca relación con los postulados más básicos del Estado Social de Derecho, tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional en su jurisprudencia y como lo expresaron los constituyentes de 1991. Debido a la importancia de esta distinción, la fijación de los elementos nucleares de la regulación en materia de servicios públicos (especialmente los domiciliarios) debe hacer parte del espectro decisorio del órgano democrático por excelencia: el Congreso de la República. Por ello, la vulneración a la reserva de ley en este caso es particularmente gravosa, en tanto priva de legitimidad democrática las decisiones en las cuales se establezcan los parámetros para la fijación de la tarifa de energía eléctrica en la Costa Caribe por parte de la autoridad competente.

4.27. Ahora bien, en el escenario subsidiario de que la Corte Constitucional no considere apropiada la declaratoria de inexecutable de la Norma Demandada, su executable deberá estar condicionada de la siguiente forma:

4.27.1. Primero, ante los vacíos del artículo 318 demandado, la habilitación para fijar el régimen especial transitorio en la Costa Caribe tendría que estar sometida al régimen tarifario creado por las Leyes 142 y 143 de 1994. Todo ello bajo el entendido de que cualquier determinación de las tarifas por la prestación del servicio de energía debe estar sometida a los parámetros fijados en normas legales, en tanto fue allí donde el Congreso de la República ejerció su competencia exclusiva bajo los artículos 367, 365 y 150, numeral 23, superiores, tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional<sup>40</sup>.

Además, es de resaltar que la jurisprudencia constitucional ha establecido en el pasado que el cuerpo normativo en el cual pueden estar contenidos los parámetros mínimos de regulación puede ser diferente a una sola ley, por ende, una declaratoria de exequibilidad condicionada sería apropiada para aclarar que, en cualquier caso, la Norma Demandada debe estar sometida a los parámetros establecidos en las Leyes 142 y 143<sup>41</sup>.

4.27.2. Segundo, la Norma Demandada no confiere una habilitación indefinida en el tiempo al Gobierno Nacional para exceptuarse de los parámetros legales ya descritos con anterioridad. Al ser este un elemento esencial del régimen transitorio especial correspondería al Congreso fijarlo, por lo que la declaratoria de exequibilidad sobre este aparte debería estar condicionada a que se entienda como una limitación estrictamente transitoria y limitada en el tiempo.

4.28. En el Anexo 2 de esta Demanda, el Despacho podrá encontrar una línea jurisprudencia de las sentencias de la Corte que soportan esta Demanda. Al respecto, esta línea se puede resumir en el siguiente diagrama:

[ver siguiente página]

---

<sup>40</sup> Ver párrafo 4.18 y siguientes *supra*. Ver también el artículo 186 de la Ley 142 de 1994.

<sup>41</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1041 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto: “*Así mismo, debe tenerse en cuenta que los referentes normativos para reglamentar una materia (mínimo legal) pueden encontrarse en disposiciones legales diferentes a la que se demanda, en tanto que estén relacionadas directamente con ésta o formen todas ellas un sistema legal dentro del cual queda enclavado el ejercicio de la potestad reglamentaria de que se trate*” (énfasis añadido).

**Problema jurídico:** El artículo 318 de la Ley 1955 de 2019, que le permite al Gobierno Nacional establecer un “*régimen transitorio especial en materia tarifaria para las actividades de distribución y comercialización*” de energía eléctrica en la Costa Caribe durante el periodo que el Gobierno defina, sin fijar ningún parámetro de fondo diferente a que la variación de las tarifas debe ser al menos igual a la del promedio nacional, ¿Vulnera los artículos 150, numeral 23, 365 y 367 de la Constitución, que establecen que los asuntos relacionados con los servicios públicos, en particular los domiciliarios, y en particular su régimen tarifario, tienen reserva de ley ordinaria, cuando el artículo 189, numeral 11, de la Constitución le permite al Gobierno Nacional reglamentar las leyes y el artículo 370 de la Constitución le permite al Gobierno señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios?

<p>Sí. El artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 vulnera la Constitución porque a pesar de que el Gobierno Nacional puede reglamentar leyes y fijar políticas de administración para los servicios públicos, solo lo puede hacer sobre la base de una ley que autorice la reglamentación de asuntos puntuales, técnicos y cambiantes y que fije los criterios, parámetros o bases inteligibles, claros y orientadores dentro de los cuales debe actuar la administración. En</p>	<div style="text-align: center;">●</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: fit-content;">C-791 de 2002 (fundadora)</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: 80%;">La ley puede autorizar al Gobierno Nacional reglamentar asuntos relacionados con los servicios públicos. Sin embargo, la ley debe contener los críticos mínimos que deben ser tenidos en cuenta por la administración para reglamentar esa materia. La Corte no señala que la facultad de reglamentación de leyes del Gobierno comprenda la regulación del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios.</div> <div style="text-align: center;">●</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: fit-content;">C-150 de 2003 (hito)</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: 80%;">La ley que autoriza a la administración a reglamentar asuntos relativos a los servicios públicos domiciliarios debe contener criterios inteligibles que establezcan: (i) la finalidad y los criterios materiales para la reglamentación; (ii) las prestaciones o derechos que se aseguran a través de la reglamentación; (iii) las reglas a las cuales está sometida la administración y que rigen la actividad regulada; y (iv) los límites a posibles tratamientos arbitrarios o ilegítimos y los parámetros para el control de legalidad por parte del juez contencioso administrativo. Estos aspectos, que tienen reserva legal, no pueden ser suplidos por la reglamentación del Gobierno Nacional.</div> <div style="text-align: center;">●</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: fit-content;">C-675 de 2005 (reconceptualizadora)</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: 80%;">La ley que autoriza la reglamentación de asuntos de servicios públicos debe contener los criterios, parámetros o bases que guían la reglamentación. La reglamentación debe estar limitada por la precisión y especificación de los elementos necesarios para la aplicación de la Ley.</div>	<p>No. El artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 no vulnera la Constitución. Para aceptar esta postura, la Corte Constitucional tendría que encontrar que es válido que la administración defina todos los elementos de un régimen tarifario especial, teniendo como criterio único que la variación de las tarifas debe ser al menos igual a la del promedio nacional, en virtud de las facultades presidenciales contenidas en los artículos 189 (numeral 11) y 370 de la Constitución. Ningún precedente de la Corte Constitucional soporta esa posición, que implicaría</p>
---	--	--

<p>este caso, el artículo 318 es inconstitucional porque no estableció dichos requisitos en los términos exigidos por la Constitución, pues únicamente estableció como parámetro que la variación de las tarifas debe ser al menos igual a la del promedio nacional, sin siquiera fijar un término para la duración de dicho régimen transitorio.</p>	 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">C-1041 de 2007 (modificadora)</div>	<p>permitir que una ley le asigne al Gobierno una función que la Constitución reservó al Congreso de la República.</p>
	 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">C-263 de 2013 (reconceptualizadora)</div>	
	 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">C-056 de 2021 (consolidadora)</div>	
	<p>La ley puede autorizar la reglamentación en asuntos de servicios públicos. Sin embargo, la reglamentación debe tener una orientación eminentemente técnica y servir para la aplicación o ejecución de la ley, exclusivamente. Para ello, la ley debe fijar los parámetros o fines necesarios que orientan la reglamentación de la administración.</p>	
	<p>La ley puede autorizar a las autoridades administrativas reglamentar asuntos de servicios públicos domiciliarios. La ley debe contener reglas claras y precisas para ejercer la facultad reglamentaria. Para ello, debe contener criterios inteligibles que delimiten la intervención de las autoridades administrativas. <u>La Corte expresamente reiteró que el régimen tarifario tiene una reserva legal reforzada y por ende no puede ser definido por el Gobierno Nacional.</u></p>	
	<p>La ley solamente puede autorizar a la administración a reglamentar asuntos puntuales, técnicos y cambiantes de los servicios públicos. Para lograr esta finalidad, los criterios mínimos que debe establecer el legislador son: (i) las finalidades; (ii) la extensión de la facultad reglamentaria; y (iii) las reglas a las cuales se sujetará el órgano de regulación y que regirán la actividad regulada. Esto es especialmente relevante en asuntos que tienen una reserva legal específicamente establecida en la Constitución.</p>	

Convención (color)	Descripción
	Decisiones sobre servicios públicos domiciliarios.
	Decisiones sobre servicios públicos en general.

**B. LA NORMA DEMANDADA ES INCONSTITUCIONAL PORQUE CREA EN CABEZA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA UNA COMPETENCIA QUE CONSTITUCIONALMENTE NO TIENE, EN CONTRAVENCIÓN A LOS ARTÍCULOS 189, NUMERAL 22; 150, NUMERAL 23; 367 Y 370 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

- 4.29. La Constitución Política contiene una delimitación clara y específica en relación con las funciones del Congreso y el Presidente de la República en materia de servicios públicos, incluyendo los domiciliarios. Por una parte, como ya se explicó, corresponde al Legislativo expedir el régimen jurídico al cual se someten los servicios públicos, incluyendo las competencias, responsabilidades, cobertura, calidad y financiación de los SPD<sup>42</sup>.
- 4.30. Por otra parte, corresponde al Ejecutivo “señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten”, además de ejercer la potestad reglamentaria para garantizar la cumplida ejecución de las leyes<sup>43</sup>. Esta distinción no es coincidencia. Los constituyentes de 1991 quisieron establecer un régimen de competencias claro en cabeza de dos poderes públicos distintos, en atención a la importancia del tema y su incidencia en la consecución de los fines del Estado. Así lo plasmaron los constituyentes:

*“Por eso en este artículo se precisa que es el Congreso el que determina el Régimen Jurídico General al que debe someterse la actividad económica y social de los Servicios Públicos Domiciliarios y que es al Presidente de la República a quien corresponde señalar, con sujeción al Régimen Legal, las políticas generales de administración y control de eficiencia de tales servicios, además de ejercer, a través de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la inspección y vigilancia de las entidades que los prestan. Es consecuencia lógica y jurídica que estas nuevas atribuciones o potestades del Congreso (determinar el Régimen Jurídico de Servicios Públicos) y del Presidente de la República (señalar las políticas de administración y de control de resultados, además de ejercer el control de las entidades) que les otorga el texto Constitucional deben aparecer en el articulado correspondiente a las atribuciones del Congreso (hoy artículo 76) y a las funciones del Presidente (hoy artículo 120)”<sup>44</sup> (énfasis añadido).*

- 4.31. La jurisprudencia constitucional también ha rescatado esa distinción, estableciendo muy claramente la diferencia entre la fijación del régimen jurídico de los servicios públicos y las facultades que la Constitución atribuye al Presidente en relación con las políticas generales de administración y control de eficiencia, así como la inspección y vigilancia<sup>45</sup>. En ese sentido, la Corte Constitucional recientemente recordó que estas facultades, conferidas al Ejecutivo en virtud del artículo 370 superior, son típicamente administrativas, razón por la cual pueden ser delegadas incluso en una comisión de regulación<sup>46</sup>. Por ese motivo, la ley debe respetar la distinción fijada

<sup>42</sup> Constitución Política, Artículos 150, numeral 23, 365 y 367.

<sup>43</sup> Constitución Política, Artículos 189, numerales 11 y 22, y 370.

<sup>44</sup> Gaceta Constitucional No. 85, Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria sobre Servicios Públicos, 29 de mayo de 1991, p. 22.

<sup>45</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-272 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero, párrafos 5-8.

<sup>46</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-048 de 2024, M.P. Juan Carlos Cortés González, párrafo 57.

en la Constitución para el ejercicio de atribuciones regulatorias en materia de servicios públicos domiciliarios.

- 4.32. En el caso en concreto, la Norma Demandada desconoció dicha distinción. Al permitirle al Gobierno Nacional “*establecer un régimen transitorio especial en materia tarifaria para las actividades de distribución y comercialización*” del mercado de energía en la Costa Caribe está habilitando al Presidente de la República a ejercer una función que la Constitución no le otorgó. Al permitirle regular integralmente el régimen tarifario de un servicio público domiciliario, la Norma Demandada contravino las facultades constitucionales del Ejecutivo consagradas en los artículos 189 y 370 superiores, pues ello no se trata de la determinación de una política de administración o control de eficiencia del servicio, ni tampoco de su inspección y vigilancia. En otras palabras, la Norma Demandada permite al Gobierno Nacional ejercer una facultad muy diferente a aquellas catalogadas como típicamente administrativas, suplantando las funciones del Legislativo, razón por la cual debe ser declarada inexecutable.

**C. LA NORMA DEMANDADA ES INCONSTITUCIONAL PORQUE DESCONOCIÓ LOS LÍMITES A LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR EN MATERIA DEL RÉGIMEN TARIFARIO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS ESTABLECIDA EN LOS ARTÍCULOS 365 Y 367 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

- 4.33. Como se estableció en las Secciones III A y B *supra*, la Norma Demandada vulnera la Constitución porque infringe la reserva de ley en materia del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios y el régimen de competencias del Presidente, al establecer que sería el Presidente, y no el Congreso, el que fijaría el régimen tarifario del servicio público domiciliario de energía eléctrica en la Costa Caribe.

- 4.34. Ahora bien, la Norma Demandada estableció unas indicaciones que el Presidente tendría que considerar al momento de establecer el régimen transitorio especial del servicio público domiciliario de distribución y de comercialización de energía eléctrica en el Caribe colombiano. Esas indicaciones de la Norma Demandada son contrarias a los artículos 365 y 367 de la Constitución porque atentan contra la eficiencia de la prestación de los servicios públicos domiciliarios y contra los criterios de costos, solidaridad y redistribución de ingresos.

(i). *El Legislador debe garantizar que la prestación de los servicios públicos sea eficiente y se desarrolle con base en los criterios constitucionales de costos, solidaridad y redistribución de ingresos*

- 4.35. Los servicios públicos domiciliarios constituyen una manifestación del Estado Social de Derecho<sup>47</sup>. En ese sentido, están estrechamente ligados al respeto de la dignidad humana, a la prevalencia del interés general y a la solidaridad, pilares sobre los que se funda el modelo de Estado establecido en la Constitución Política de 1991<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Constitución Política, Artículo 1 y 365.

<sup>48</sup> Constitución Política, Artículo 1.

- 4.36. La Constitución Política determinó que el Estado tiene como fin “*promover la prosperidad y garantizar los derechos y principios consagrados en la Constitución*”<sup>49</sup>. Dentro de estos propósitos, se encuentra el acceso a los servicios públicos ya que son “*inherentes a la finalidad social del Estado*”<sup>50</sup> y, por ende, es deber del Estado “*asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional*”<sup>51</sup>.
- 4.37. La Corte Constitucional determinó que los servicios públicos tienen un vínculo estrecho con la materialización de los derechos fundamentales<sup>52</sup>. Por ende, la prestación de los servicios públicos en los términos establecidos por la Constitución —particularmente los domiciliarios— garantiza el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población<sup>53</sup>. A su vez, a través de su prestación se procura la igualdad entre quienes integran la comunidad nacional<sup>54</sup>. En armonía con ello, se ha resaltado la connotación eminentemente social de la prestación de tales servicios, cuya correcta ejecución se torna de la mayor relevancia constitucional. Al respecto, la Corte Constitucional estableció que<sup>55</sup>:

*“[P]or una parte, de la realización de los derechos fundamentales de las personas depende en gran medida de la adecuada prestación de los servicios públicos –p.ej. de agua, salud, saneamiento básico, energía, transporte, etc.– y, por otra, el Constituyente ha optado por una forma estatal, el Estado social de derecho, destinada a corregir la deuda social existente en el país con los sectores sociales más desfavorecidos mediante un sistema político que busca la progresiva inclusión de todos en los beneficios del progreso.”*

- 4.38. Como se ve, la prestación de los servicios públicos domiciliarios se orienta a cubrir las necesidades básicas insatisfechas de los ciudadanos. Ello, con el fin de asegurar condiciones mínimas de existencia que sean acordes con la dignidad inherente a todo ser humano. La jurisprudencia constitucional ha hecho explícito que los servicios públicos domiciliarios son fundamentales para garantizar una vida digna, pues son medios necesarios para la conservación y cocción de alimentos, para la higiene y aseo personal, para la ventilación o calefacción del hogar e incluso para la comunicación, la educación, el acceso a la información o el entretenimiento, a través de medios digitales<sup>56</sup>.
- 4.39. Para garantizar las mencionadas finalidades, la Constitución Política estableció una serie de requisitos que la regulación legal de los servicios públicos domiciliarios debe cumplir:

---

<sup>49</sup> Constitución Política, Artículo 2.

<sup>50</sup> Constitución Política, Artículo 365.

<sup>51</sup> Constitución Política, Artículo 365.

<sup>52</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-242 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara, Sección 4 “Visión constitucional general de la prestación de servicios públicos domiciliarios”.

<sup>53</sup> Constitución Política, Artículo 366.

<sup>54</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-636 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell, párrafo 2.3.

<sup>55</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-150 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Sentencia C-353 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>56</sup> Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión, Sentencia T-701 de 2009, M.P. Humberto Sierra Porto, Sección 3 “El derecho al acceso de los servicios públicos como derecho fundamental”.

4.39.1. En el artículo 365, la Constitución establece el “*deber del estado de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional*”<sup>57</sup>. Al respecto, la Corte ha señalado que el Estado debe garantizar que las empresas “*que proporcionen el servicio lo hagan de manera eficiente, completa y atendiendo las necesidades básicas de la población*”<sup>58</sup>. Para la Corte Constitucional, la prestación eficiente de los servicios públicos impone al Legislador la exigencia de diseñar un régimen legal de los servicios públicos que permita asegurar la calidad y la eficiencia del servicio público y su aptitud para satisfacer las necesidades básica de los usuarios<sup>59</sup>.

4.39.2. En el artículo 367, la Constitución establece que el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios debe observar los criterios de costos, solidaridad y redistribución. Al respecto<sup>60</sup>:

4.39.2.1. Por costos, la Corte Constitucional ha señalado que el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios debe garantizar que las empresas prestadoras de servicios públicos puedan recuperar “*los costos en que incurran y asegurarse de obtener recursos para poder invertir en el mismo sector con el fin de tener unos mínimos beneficios que se traduzcan en mayor competitividad y mejores beneficios para los usuarios*”<sup>61</sup>. Para ello, deben tenerse en cuenta “*una serie de factores que incluyen no sólo el valor del consumo de cada usuario sino también los aspectos económicos que involucran su cobertura y disponibilidad permanente de manera tal que la prestación sea eficiente.*”<sup>62</sup>.

4.39.2.2. En relación con la solidaridad y la redistribución de ingresos, la Corte Constitucional ha establecido que estos preceptos constitucionales “*presiden su prestación [de los servicios públicos domiciliarios], y que le exigen establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos, que responda a dichos criterios de equidad y solidaridad*”<sup>63</sup>. A su vez, son un desarrollo de los “*principios de solidaridad y de igualdad que le exigen al legislador establecer un régimen tarifario proporcional y equitativo para los sectores de bajos recursos, que involucre mecanismos de redistribución de ingresos entre las distintas clases sociales, de un lado, y de otro la orden constitucional que le impone al Estado asegurar, en todos los casos, la eficiente y universal prestación de los servicios públicos domiciliarios*”<sup>64</sup>.

4.40. Como se ve, la Corte Constitucional determinó una serie de requisitos que deben ser observados por el Legislador al momento de regular los servicios públicos domiciliarios y, en particular, su

---

<sup>57</sup> Constitución Política, Artículo 365.

<sup>58</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-739 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, párrafo 4.1.4.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Constitución Política, Artículo 367.

<sup>61</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-041 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>62</sup> Ibid. Al respecto, como se explicará en el párrafo 4.42 *infra* el criterio de costos implica que las empresas prestadoras de los servicios públicos únicamente pueden trasladar a los usuarios los costos eficientes de su gestión.

<sup>63</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-739 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>64</sup> Ibid.

régimen tarifario. Para la Corte Constitucional esos requisitos son límites a la libertad de configuración del Legislador a la hora de regular la eficiente prestación de dichos servicios<sup>65</sup>. En ese sentido, el Legislador debe garantizar, a través de la ley, la prestación eficiente de los servicios públicos y debe garantizar que el régimen tarifario incorpore los criterios de costos, solidaridad y redistribución de ingresos. Los mencionados requisitos tienen una relación inescindible con las finalidades del Estado Social de Derecho, específicamente con los principios de solidaridad, equidad y con la dignidad humana.

(ii). Los criterios constitucionales de costos y eficiencia en la prestación del servicio público domiciliario exigen al Legislador fijar el régimen tarifario con base en los costos eficientes asociados a la prestación de dicho servicio y no a todas las inversiones que realicen las empresas correspondientes

4.41. Los criterios constitucionales de costos y eficiencia que rigen la prestación de los servicios públicos domiciliarios y su régimen tarifario imponen que el Legislador únicamente puede establecer mecanismos de remuneración en virtud de los cuales las empresas prestadoras reciban una contraprestación por los costos eficientes en los que incurran, y no por cualquier inversión que realicen.

4.42. Al respecto, la Corte Constitucional estableció que “*el constituyente primario determinó en el referido artículo 367 que el Legislador debe tener en cuenta el criterio de costos al definir competencias y responsabilidades respecto del régimen tarifario de los servicios públicos, incluyendo el de energía*”<sup>66</sup>. El criterio de costos implica que las tarifas deben “*reflejar el nivel y la estructura de los costos económicos inherentes a prestar un servicio y a la demanda que existe de este*”<sup>67</sup>. **A su vez, es un límite para las empresas prestadoras de servicios públicos pues estas no pueden “trasladarles a los usuarios los costos de gestión ineficiente”**<sup>68</sup>.

4.43. En ese sentido, el criterio de costos y la obligación de garantizar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, establecidos en la Constitución, están ligados. Así lo estableció la Corte Constitucional:

*“[S]i bien es cierto que el Legislador tiene un margen amplio de configuración en materia económica y de servicios públicos, este margen encuentra como límite el criterio de recuperación de costos y eficiencia previstos en los artículos 365 y 367 superiores. Así, las fórmulas tarifarias de los servicios públicos deben garantizar que las empresas del sector recuperen los costos y gastos propios de la prestación del servicio (que no sean ineficientes) a partir de la venta de energía o por medio de los subsidios previstos por el Legislador, en ejercicio del criterio de solidaridad.”*<sup>69</sup>

4.44. En consecuencia, solo serán constitucionalmente admisibles los esquemas de remuneración de los servicios públicos domiciliarios en virtud de los cuales los costos que se remuneren a las empresas

<sup>65</sup> Ibid., párrafo 4.1.4.

<sup>66</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C- 186 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C- 186 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. (énfasis añadido).

prestadoras sean aquellos directamente asociados a la prestación **eficiente** de los servicios públicos<sup>70</sup>. Al respecto, entre otras, en la Sentencia C-150 de 2003, la Corte Constitucional estableció las siguientes reglas<sup>71</sup>:

4.44.1. Primero, los costos son los “*recursos económicos que utilizan las empresas para proporcionar el servicio público que corresponda al mayor número de usuarios*”<sup>72</sup>. En consecuencia, la medición de los costos y gastos que se requieren para la prestación del servicio “*ha[n] de tener como referencia los costos y gastos que tendría una empresa encargada de prestar el mismo servicio en un mercado competitivo, es decir, bajo condiciones de eficiencia con el mismo nivel de riesgo*”<sup>73</sup>.

4.44.2. Segundo, las fórmulas tarifarias solo deben reconocer los costos derivados de una “*adecuada administración de recursos*”<sup>74</sup>. Como consecuencia de lo anterior, “*no pueden incluirse costos o gastos innecesarios o suntuosos. Solo podrán incluirse aquellos costos que sean eficientes, conforme lo establecido en el artículo 365 de la Carta*”<sup>75</sup>.

4.45. Como se ve, el criterio de recuperación de costos tiene una relación directa con la eficiencia en la prestación del servicio público. Por ese motivo, la Corte Constitucional estableció que “*el anotado factor [de eficiencia] determina las condiciones bajo las cuales debe establecerse el costo de la prestación del servicio público. Es decir, que las tarifas se aproximen a los precios de un mercado competitivo: aumento de productividad, distribución del costo entre empresa y usuarios; **ausencia de ineficiencia en las tarifas** y de restricciones a la competencia.*”<sup>76</sup>.

4.46. En conclusión, la Constitución Política estableció como límite a la libertad de configuración legislativa en materia de servicios públicos, entre otros, el criterio de costos y de eficiencia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Ambos criterios están estrictamente ligados. La ley solo podrá autorizar que a través de la tarifa de servicios públicos se remuneren aquellos costos en los que incurran las empresas prestadoras de servicios públicos para garantizar la prestación del servicio, que sean eficientes.

(iii). Los criterios constitucionales de solidaridad y de redistribución de ingresos en la prestación del servicio público domiciliario imponen al Legislador establecer el régimen tarifario con base en la capacidad económica de los usuarios

4.47. La Constitución Política también estableció los criterios de solidaridad y de redistribución de ingresos como requisitos obligatorios en materia del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios.

---

<sup>70</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-041 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño, Sección 3 “Los servicios públicos domiciliarios. El deber constitucional del Estado de garantizar su prestación eficiente no implica su prestación directa”.

<sup>71</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-150 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C- 186 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

- 4.48. La solidaridad es un principio fundamental del Estado Social de Derecho<sup>77</sup>. Es un principio transversal a la Constitución Política que está ligado con el deber del Estado de adoptar medidas a favor de las personas marginadas, con el objetivo de procurar la igualdad material<sup>78</sup>.
- 4.49. En materia de servicios públicos domiciliarios, la Constitución Política estableció que todo régimen tarifario tendrá en cuenta el criterio de solidaridad y de redistribución de ingresos<sup>79</sup>. A su vez, determinó que podría acudir a los subsidios como una de las fuentes para pagar las tarifas con el objetivo de cubrir las necesidades básicas de las personas con menores ingresos<sup>80</sup>.
- 4.50. La Corte Constitucional estableció que en materia de servicios públicos el mandato de solidaridad y de redistribución de ingresos tiene como objetivo que todos los usuarios contribuyan con su financiación de acuerdo con su capacidad económica. Al respecto, estableció las siguientes reglas:
- 4.50.1. Primero, la solidaridad en materia de servicios públicos supone que los usuarios deban ser distinguidos en categorías a partir de su capacidad económica. Lo anterior, permite que se garanticen la prestación de los servicios públicos a la mayor cantidad de personas y que cada uno contribuya a su financiación con base en su capacidad de pago<sup>81</sup>.
- 4.50.2. Segundo, el principio de solidaridad en materia de servicios públicos genera una doble obligación a cargo del Estado: (i) por una parte, le corresponde velar por que existan mecanismos dirigidos a garantizar que las personas de más bajos ingresos accedan y disfruten de los servicios públicos, y (ii) por otra parte, es responsable de facilitar que las personas con bajos recursos puedan sufragar la tarifas que se les cobra por la prestación de estos servicios. Esto es, que la tarifa no sea exagerada para su capacidad económica<sup>82</sup>.
- 4.51. Al respecto, la Corte Constitucional determinó que el régimen tarifario, en virtud de los principios de solidaridad y de redistribución de ingresos, debe garantizar la incorporación de mecanismos que permitan a las personas de menores ingresos acceder a la prestación del servicio público y a su financiación. En ese sentido, por ejemplo:
- 4.51.1. Al referirse a ciertos costos reconocidos en fórmulas tarifarias, la Corte determinó que *“se ajusta a la Constitución, en el entendido de que al considerar los costos de expansión se incluirá un criterio expreso para hacer efectivo el principio de solidaridad y para asegurar que los beneficiarios de la misma serán, de manera prioritaria, las personas de menores ingresos”*<sup>83</sup>.

---

<sup>77</sup> Constitución Política, Artículo 1.

<sup>78</sup> Constitución Política, Artículo 13.

<sup>79</sup> Constitución Política, Artículo 367.

<sup>80</sup> Constitución Política, Artículo 368.

<sup>81</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-150 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, párrafos 4.5.2.3.1.3 a 4.5.2.3.1.6.

<sup>82</sup> Ibid., párrafo 4.5.2.3.1.3.

<sup>83</sup> Ibid.

4.51.2. A su vez, al referirse al cargo por concepto de conexión que cobran las empresas de servicios públicos a los usuarios del servicio público domiciliario de energía eléctrica, la Corte estableció que “*este cargo **no ha de ser asumido en igual proporción por todos los usuarios independientemente de su nivel de ingresos**, pues ello vulnera el principio de solidaridad, sino que deberán establecerse cargos diferenciales que aseguren a todos la posibilidad de sufragar la conexión al respectivo servicio sin perjuicio de este cargo sea distribuido en alicuotas anuales, tal como lo prevé la última frase de la norma que se analiza*”<sup>84</sup>. Por ese motivo, se reitera, dentro de los objetivos que debe perseguir al momento de ejercer la facultad de definir el régimen de los servicios públicos, el Legislador debe “*establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad*”<sup>85</sup>.

4.51.3. Adicionalmente, la Corte Constitucional determinó que las medidas que garantizaban la prestación de los servicios públicos domiciliarios durante la pandemia del COVID – 19 debían incluir disposiciones que garantizaran la prestación del servicio para los usuarios de menores ingresos. En ese sentido, la Corte Constitucional determinó que las condiciones socioeconómicas de los usuarios hacían imperativo que su tratamiento respecto de la tarifa fuera diferenciado ya que “[l]a capacidad de pago y los ingresos económicos afectan de forma diferenciada. En tal sentido, no resulta razonable extender el beneficio de la primera medida, contenida en los artículos 1 y 2 del Decreto 528 de 2020, a los estratos 3, 4, 5 y 6”<sup>86</sup>. Por ende, estas medidas fueron consideradas constitucionales porque solo beneficiaban a los usuarios de menores ingresos ya que “*la estratificación socioeconómica es una categorización que responde de forma objetiva a la capacidad económica de las personas y que es utilizada, igualmente, para establecer las cargas tarifarias, así los estratos más altos contribuyen al financiamiento para la prestación de los servicios públicos en los estratos más bajos*”<sup>87</sup>.

4.52. Como se ve, la Constitución Política determinó que los criterios de solidaridad y de redistribución de ingresos son límites a la libertad de configuración al Legislador en materia de servicios públicos. La ley que determine el régimen tarifario de los servicios públicos debe garantizar que todos los usuarios contribuyan a la financiación de los servicios públicos con base en su capacidad de pago. Por ende, la ley debe considerar la capacidad económica como criterio para diferenciar el pago de las tarifas de los servicios públicos.

(iv). *El artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 es contrario a la Constitución Política porque estableció unas indicaciones para un régimen tarifario que desconocen los criterios de costos, de solidaridad y de redistribución de ingresos*

4.53. El inciso segundo del artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 establece una serie de indicaciones que deberá tener en cuenta el Gobierno Nacional al momento de definir el régimen tarifario especial

---

<sup>84</sup> Ibid,

<sup>85</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-389 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; reiterada en las Sentencia C-741 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Sentencia C-186 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y la Sentencia C-895 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>86</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-203 de 2020, M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>87</sup> Ibid.

(aunque, como se vio, esa autorización al Gobierno Nacional infringe la Constitución porque estos asuntos tienen una reserva de ley específica y, por ende, deben ser regulados por el Congreso). En concreto, este artículo estableció que:

*“Este régimen regulatorio especial deberá establecer que la variación en las tarifas para esta región sea al menos igual a la variación porcentual de tarifas del promedio nacional, en la medida en que refleje, como mínimo, las inversiones realizadas, el cumplimiento de las metas de calidad y de reducción de pérdidas. El Gobierno nacional definirá el plazo máximo de aplicación del este régimen transitorio especial”* (énfasis añadido).

- 4.54. Como se ve, el artículo estableció que el régimen tarifario especial a ser definido por el Gobierno Nacional deberá:
- 4.55. Primero, establecer que la variación en las tarifas para la Región Caribe deberá ser al menos igual a la variación porcentual del promedio nacional. Es decir, en adelante, ya no se establecería la tarifa únicamente con base en el consumo y costos en los que las empresas prestadoras de servicios públicos incurrirían al prestar el servicio. Adicionalmente, se deberá agregar un factor con base en la variación de la tarifa porcentual del promedio nacional.
- 4.56. Segundo, para determinar la variación de las tarifas deberán considerarse, como mínimo: (i) las inversiones realizadas; y (ii) el cumplimiento de las metas de calidad y reducción de pérdidas.
- 4.57. Tercero, el Gobierno Nacional tiene la facultad de definir unilateralmente el plazo máximo para la aplicación del régimen tarifario especial.
- 4.58. Como se explicará a continuación, estas indicaciones de la Norma Demandada son contrarias a la Constitución porque atentan contra los principios que debe contener el régimen tarifario de todos los servicios públicos domiciliarios. En particular, desconocen: (1) los criterios de costos y de eficiencia porque no garantizan que en la tarifa únicamente se incluyan los costos eficientes derivados de la prestación de los servicios públicos domiciliarios; y (2) los criterios de solidaridad y de redistribución de ingresos porque desconocen la capacidad económica de los usuarios como criterio diferenciador en la tarifa y le imponen a una de las regiones más pobres del país la carga de pagar “*como mínimo*” lo mismo que el resto del país. En la práctica, como se explicará, esto ha conducido a que los usuarios en la Costa Caribe paguen mucho más que en las otras regiones por el servicio de energía eléctrica, lo cual atenta directamente contra de los principios de solidaridad y redistribución de ingresos establecidos en la Constitución.

- (1). *El artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 infringe los criterios tarifarios de costos y de eficiencia contenidos en los artículos 365 y 367 de la Constitución porque no garantiza que la tarifa únicamente remunere los costos eficientes derivados de la prestación de los servicios públicos domiciliarios*

- 4.59. El artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 infringe los criterios tarifarios de costos y de eficiencia contenidos en los artículos 365 y 367 de la Constitución porque, al establecer que el régimen tarifario del servicio público de comercialización y distribución de energía eléctrica en la Costa Caribe reconocerá las “*inversiones realizadas*”, no establece una garantía de que éstas sean los costos eficientes estrictamente necesarios para prestar dicho servicio público domiciliario. Además, al establecer que la tarifa crecerá “*como mínimo*” lo mismo que el promedio nacional, el artículo demandado está asumiendo que los costos eficientes en esta región serán como mínimo iguales a los del resto del país, sin ninguna justificación técnica en ese sentido.
- 4.60. Primero, la Norma Demandada establece que la tarifa de ciertos servicios públicos domiciliarios les remunerará, a las empresas que los presten, las “*inversiones realizadas*”. Sin embargo, las inversiones realizadas por las empresas prestadoras de servicios públicos no son, por sí solas, costos eficientes. Para ello, debe determinarse si se tratan de inversiones que son realizadas en condiciones de competencia y eficiencia. Por ende, al establecer que la tarifa les remunerará las “*inversiones realizadas*”, la Norma Demandada infringe los artículos 365 y 367 de la Constitución.
- 4.61. Al respecto, debe destacarse que no todas las inversiones que adelanten las empresas de servicios públicos deben ser remuneradas por los usuarios a través de la tarifa. Sobre este punto, la Corte Constitucional ha considerado que únicamente se pueden cobrar a los usuarios los costos que se generarían en “*condiciones de competitividad y [la tarifa está determinada] por el beneficio que realmente recibe el usuario*”<sup>88</sup>. Adicionalmente, estableció que, entre otros criterios, los costos asociados al consumo que deben pagar los usuarios deben tener en cuenta “*el consumo específico, particularizado y determinable del usuario y del servicio que preste la empresa*”<sup>89</sup>. A su vez, el costo deberá estar “*concretamente definido, es decir, no pueden ser vagos, generales y excesivamente amplios, sino que deben ser precisos y estrictos*”<sup>90</sup>.
- 4.62. Asimismo, la Corte Constitucional determinó que el régimen tarifario debe contener criterios que garanticen que en la tarifa únicamente se incorporen costos asociados a la prestación del servicio que sean el resultado de una adecuada administración de los recursos. Con base en esa garantía para el usuario la Corte Constitucional estableció que<sup>91</sup>:

*“La medición de los costos y gastos que se requieren para la prestación del servicio, ha de tener como referencia los costos y gastos que tendría una empresa encargada de prestar el mismo servicio en un mercado competitivo, es decir, bajo condiciones de eficiencia con el mismo nivel de riesgo. Ello implica que las fórmulas tarifarias deben contener criterios sobre la adecuada administración de los recursos, que no podrán incluir gastos*

---

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-353 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

innecesarios o suntuosos y que cada costo o gasto sólo podrá ser contabilizado una vez, independientemente del concepto al que corresponda según los parámetros técnicos aplicable”.

- 4.63. En ese mismo sentido, surge una garantía para los usuarios de que solamente pagarán “tarifas iguales a las que les correspondería pagar si el servicio pudiera ser ofrecido en un mercado competitivo, sin perjuicio de los mecanismos que, en concreto, consagra la ley para garantizar el principio de solidaridad.”<sup>92</sup>. Al respecto, la Corte Constitucional estableció que<sup>93</sup>:

*“En este orden de ideas, si la norma dispusiera un factor de remuneración del patrimonio inferior al del mercado, la empresa privada no se vería motivada a participar de esta actividad, con lo cual la prescripción del artículo 365 de la Carta, en el sentido de que los particulares podrán ser prestar los servicios públicos, carecería de aplicación real. En sentido contrario, si la norma estipulara que un factor de remuneración del patrimonio para las empresas particulares encargadas de la prestación de los servicios públicos superior a la que tendría una empresa similar en condiciones y bajo riesgos de mercado, se estaría vulnerando el principio de eficiencia respecto de la prestación de los servicios públicos, igualmente consagrado en el artículo 365 de la Carta.”*

- 4.64. En este aspecto, la Corte Constitucional ha señalado que a través de la tarifa se debe remunerar el patrimonio de los accionistas de las empresas prestadoras de servicios públicos, pero eso no quiere decir que la fórmula tarifaria sea una garantía de utilidad. En este sentido, las fórmulas tarifarias deben remunerar los costos eficientes de un mercado en competencia y, por ende, si una empresa determinada incurre en costos mayores, será esta empresa, y no el usuario, el que deba asumir la pérdida asociada a la ineficiencia correspondiente. En palabras de la Corte: “las empresas sujetas al régimen de libertad regulada tienen cierto ámbito de libertad para obtener niveles de eficiencia superiores a los que contempla la fórmula –lo cual implica una mayor utilidad– aunque también se encuentran sujetas al riesgo de no alcanzar los parámetros establecidos –con lo cual se reduce la utilidad o, incluso, se genera pérdida”<sup>94</sup>.

- 4.65. En consecuencia, es contrario a la Constitución Política la fijación de un régimen tarifario en el que se remuneren costos que no contengan criterios claros que garanticen que los usuarios están remunerando una adecuada administración de los recursos. No es constitucionalmente admisible que se remuneren las “*inversiones realizadas*” sin más, pues las empresas de servicios públicos también corren el riesgo de que, resultado de sus ineficiencias, no todas sus inversiones sean remuneradas por ser ineficientes. La materialización de dicho riesgo no puede ser trasladado al usuario pues la Constitución Política estableció la garantía de remunerar, únicamente, los costos eficientes. Por ende, el Artículo 318 debe ser declarado inexecutable.

- 4.66. Segundo, la Norma Demandada es inconstitucional porque establece que la tarifa de ciertos servicios públicos domiciliarios en la Costa Caribe crecerá “*como mínimo*” lo mismo que el promedio nacional. Sin embargo, la variación del promedio nacional no tiene relación alguna con los costos asociados a la prestación del servicio de energía en la Región Caribe. No se trata de un

<sup>92</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-150 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>93</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-150 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>94</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-150 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

factor que está asociado a alguna de las actividades relacionadas con la prestación del servicio de energía como la generación, la transmisión, la distribución o la comercialización de energía. Por ende, se trata de un factor que no tiene relación alguna con la prestación del servicio ni sus costos eficientes y, en este sentido, sujetar su fórmula tarifaria a este factor atenta contra los artículos 365 y 367 de la Constitución.

- 4.67. Como ya se señaló, los servicios públicos en la Constitución Política son onerosos. Sin embargo, solamente podrá remunerarse a través de la tarifa aquellos costos que estén relacionados con la prestación del servicio de energía. La Corte Constitucional determinó que a través de la tarifa solo deben remunerarse los costos que son inherentes a la prestación del servicio público. En ese sentido, solo *“los costos que se tienen en cuenta en las fórmulas tarifarias son aquellos inherentes a la prestación de un servicio público. Así, la recuperación de costos hace referencia a los gastos propios de la operación de un servicio público, lo cual incluye la expansión, la reposición y el mantenimiento”*<sup>95</sup>. Con base en esas consideraciones, la Corte determinó que los medidores del consumo son uno de los costos inherentes a la prestación del servicio. Por ende, declaró la inconstitucionalidad de la norma que prohibía el traslado de los costos asociados al usuario.
- 4.68. A su vez, la Corte Constitucional determinó que las empresas prestadoras de servicios públicos tienen derecho a recuperar los costos en los que incurran para la prestación del servicio. Con base en esa consideración, determinó que el costo fijo en la tarifa era constitucional porque permite a las empresas prestar un servicio de forma eficiente y permanente. En este sentido, la Corte reiteró que la *“tarifa que se paga por la prestación de un servicio público domiciliario está vinculada no sólo con el nivel de consumo del usuario, sino con los costos en que incurre la empresa respectiva para poder brindar el bien o servicio en condiciones de competitividad”*<sup>96</sup>. En consecuencia, es contrario a la Constitución Política la incorporación en el régimen tarifario de una erogación que no sea inherente a la prestación del servicio público. La variación del promedio nacional — consagrada en la Norma Demandada— no tiene relación alguna con los costos asociados a la prestación del servicio de energía en la Región Caribe. Por ende, se trata de un costo que, se incluye en la tarifa, pero que no tiene relación alguna con la prestación del servicio y, por lo tanto, es inconstitucional.
- 4.69. Teniendo en cuenta todo lo anterior, el artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 infringe los artículos 365 y 367 de la Constitución porque establece que el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios de comercialización y distribución de energía eléctrica en la Costa Caribe: (i) incorporará valores diferentes a los costos eficientes de la prestación de esos servicios; y (ii) deberá crecer *“como mínimo”* lo mismo que el promedio nacional, sin considerar los costos eficientes de la prestación de dichos servicios.

---

<sup>95</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C- 186 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>96</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-041 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

(2). *El artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 infringe los criterios tarifarios de solidaridad y de redistribución de ingresos contenidos en el artículo 367 de la Constitución porque imponen las tarifas más caras de un servicio público domiciliario a la región más pobre del país*

- 4.70. El artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 infringe los criterios tarifarios de solidaridad y de redistribución de ingresos contenidos en el artículo 367 de la Constitución porque impone las tarifas más caras de un servicio público domiciliario a la región más pobre de Colombia.
- 4.71. Como se explicó previamente, el artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 establece un criterio geográfico como criterio diferenciador entre usuarios de servicios públicos domiciliarios. Esto es inconstitucional en sí mismo, pues, de acuerdo con los criterios de solidaridad y de redistribución de ingresos, los usuarios solo pueden ser distinguidos respecto del pago de la tarifa de los servicios públicos con base en su capacidad económica.
- 4.72. Como si lo anterior no fuera suficiente, el artículo 318 demandado no estableció que el régimen tarifario de estos servicios públicos domiciliarios permitirá que las personas de menores recursos paguen menos por su prestación que las personas de mayores recursos. Todo lo contrario: el artículo 318 impone una misma carga de asumir las mencionadas variaciones en la tarifa con base en el promedio nacional a todos los usuarios de la región Caribe, sin considerar que la Región Caribe tiene los mayores índices de pobreza multidimensional según el DANE<sup>97</sup>.
- 4.73. En pocas palabras, el artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 estableció que la región más pobre del país siempre experimentará un crecimiento en la tarifa de su servicio público de comercialización y distribución de energía que será, como mínimo, igual al del promedio nacional. Esto implica una distinción geográfica contraria al único criterio diferenciador constitucionalmente admisible, es decir, la capacidad económica, en línea con el principio de igualdad material. Además, la Norma Demandada ignoró un mandato constitucional de buscar la redistribución de ingresos por medio de la fijación de un régimen tarifario solidario. Teniendo en cuenta lo anterior, el artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 infringe los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos contenidos en el artículo 367 de la Constitución.
- 4.74. Como anotación final, los Accionantes precisan que en el escenario hipotético en el cual la Corte Constitucional considerara que la Norma Demandada sí estableció un régimen tarifario (a pesar de lo expuesto en la Sección A *supra*) y que, además, fue expedido respetando los límites constitucionales a la libertad de configuración legislativa (a pesar de lo expuesto en esta Sección C), la exequibilidad del Artículo 318 debe estar condicionada a que su interpretación esté sometida a los parámetros establecidos en las leyes 142 y 143 de 1994, según lo establecido en el párrafo 4.19 y siguientes *supra*. Esto en tanto es allí donde se encuentran los criterios legales avalados por la Corte Constitucional, que materializaron los mandatos de los artículos 365 y 367 constitucionales, para atender los principios de solidaridad, redistribución de ingresos, costos y eficiencia, aunado a las disposiciones del artículo 186 de la Ley 142 de 1994.

---

<sup>97</sup> Según el Boletín Técnico de 19 de abril de 2024 publicado por el DANE, la región Caribe tiene una incidencia de 20,1% de pobreza multidimensional y es por ende la región con mayor incidencia de pobreza multidimensional en el país. Boletín disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMultidimensional-2023.pdf> p. 3, Tabla 2.

(3). *El artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 tuvo como efecto que las tarifas de energía de la Región Caribe incrementarían desproporcionadamente en comparación con las del resto del país*

- 4.75. Los vicios de inconstitucionalidad descritos previamente —la vulneración de los criterios de costos y eficiencia, por un lado, y de solidaridad y redistribución de ingresos, por el otro— han generado consecuencias tangibles contrarias a la Constitución para los usuarios de la Región Caribe. Al respecto, la información pública del propio Gobierno Nacional permite concluir que la introducción de esta norma —en las condiciones detalladas en el Anexo 1 de esta Demanda— ha tenido como efecto directo que las tarifas de la Región Caribe incrementen desproporcionadamente en comparación con las del resto del país<sup>98</sup>. Es más, hoy en día son las tarifas más caras de todo el país. Lo anterior, se insiste, a pesar de que esta región es la que tiene la mayor incidencia de pobreza multidimensional en el país.
- 4.76. A continuación, se presenta el resultado de comparar los datos sobre el valor de la tarifa de energía suministrado por el portal de datos Intégrame del Ministerio de Minas y Energía<sup>99</sup>, teniendo en cuenta los siguientes parámetros:
- 4.76.1. Los datos que se comparan son el precio de la energía pagada por los usuarios no regulados o residenciales, que incluye el costo de distribución y comercialización de energía eléctrica.
- 4.76.2. La unidad de medida es el kilovatio hora o (kW/h).
- 4.76.3. Los datos se organizaron con base en tres criterios: (i) periodo de tiempo; (ii) el comercializador y distribuidor de energía; y (iii) la región del país. Se presentarán dos comparaciones<sup>100</sup>:
- 4.76.3.1. Una comparación entre: (i) el precio de la energía en la Región Caribe, del 2018 a 2020, pagada por los usuarios atendidos por Electricadora del Caribe S.A. E.S.P. (“Electricaribe”) y (ii) el precio de la energía del resto del país, del 2018 a 2020, pagada por los usuarios atendidos por Empresas Públicas de Medellín S.A. E.S.P. (“EPM”), Codensa S.A. E.S.P. (“Enel”) y Celsia Colombia S.A. E.S.P. (“Celsia”).
- 4.76.3.2. Una comparación entre: (i) el precio de la energía en la Región Caribe, del 2021 a 2024, pagada por los usuarios atendidos por Air-e S.A. E.S.P. (“Aire”) y por Afinia S.A. E.S.P. (“Afinia”); y (ii) el precio de la energía del resto del país, del 2021 a 2024, pagada por los usuarios atendidos por EPM, Enel y Celsia.

<sup>98</sup> Anexo No. 1 - documento con la explicación del contexto de expedición de la Norma Demandada;

<sup>99</sup> Ver: <https://www.integrime.gov.co/>

<sup>100</sup> Anexo No. 3 – documento con la explicación de la metodología de la comparación de la tarifa en la Región Caribe respecto del resto del país.

4.77. Estas comparaciones permiten llegar a las siguientes conclusiones:

- 4.77.1. Antes de la introducción de la Ley 1955 de 2019, los usuarios de la región Caribe pagaban los valores más bajos de energía, en todos los estratos. La única excepción a esta tendencia se presenta en los estratos 3, 4, 5 y 6 en el año 2020, cuando la Ley 1955 de 2019 ya había entrado en vigor. Salvo por esta excepción, los usuarios en la Región Caribe pagaban entre el 90 y el 97% del valor que pagaban las demás regiones del país.
- 4.77.2. Después de la introducción de la Ley 1955 de 2019, en los términos indicados en el Anexo 1 de la Demanda<sup>101</sup>, los usuarios de la región Caribe pagan los valores más altos de energía, en todos los estratos. En particular, esa diferencia ha ser hasta del 40% (ver las diferencias en el estrato 3 en el año 2024).
- 4.77.3. Cualquier resultado mayor a 1 en las tablas que se encuentran a continuación demuestra que el precio de la energía en la Costa Caribe supera al resto del país. Por el contrario, valores inferiores a 1 muestran que el precio de la energía en la Costa Caribe es inferior al del promedio nacional.

4.78. Comparación 1: condiciones antes de la Ley 1955 de 2019:

<b>Comercializador y distribuidor: EPM / ENEL / Celsia (A)</b>						
	Estrato					
Año	1	2	3	4	5	6
2018	210,70	263,37	424,16	499,06	598,87	598,87
2019	219,27	274,09	444,24	522,63	627,16	627,16
2020	213,99	267,48	433,70	510,23	612,28	612,28
<b>Comercializador y distribuidor: Electricaribe (B)</b>						
	Estrato					
Año	1	2	3	4	5	6
2018	198,67	238,41	383,33	450,98	541,18	541,18
2019	213,80	266,41	422,53	497,09	596,51	596,51
2020	209,32	261,64	434,99	528,05	633,66	633,66
<b>Comparación (B dividido A)</b>						
	Estrato					
Año	1	2	3	4	5	6
2018	0,942904604	0,905228386	0,903739155	0,903658879	0,903668576	0,903668576
2019	0,975053587	0,971980007	0,95113002	0,951131776	0,951128899	0,951128899
2020	0,97817655	0,978166592	1,002974406	1,034925426	1,034918665	1,034918665

<sup>101</sup> Anexo No. 1 - documento con la explicación del contexto de expedición de la Norma Demandada;

4.79. Comparación 2: condiciones introducidas por la Ley 1955 de 2019

<b>Comercializador y distribuidor: EPM / ENEL / Celsia (A)</b>						
Estrato						
Año	1	2	3	4	5	6
2021	229,86	287,32	488,09	574,23	689,07	689,07
2022	274,54	343,18	583,02	685,91	823,09	823,09
2023	320,84	400,51	675,22	789,85	947,82	947,82
2024	363,84	582,52	655,19	781,39	937,67	937,67
<b>Comercializador y distribuidor: Aire / Afinia (B)</b>						
Estrato						
Año	1	2	3	4	5	6
2021	221,39	276,74	470,45	559,50	671,40	671,40
2022	292,84	366,05	621,56	738,49	886,19	886,19
2023	349,58	436,97	739,53	884,01	1060,81	1060,81
2024	433,69	542,11	911,36	1104,71	1325,65	1325,65
<b>Comparación (B dividido A)</b>						
Estrato						
Año	1	2	3	4	5	6
2021	0,96315148	0,96317695	0,96385912	0,97434826	0,97435674	0,97435674
2022	1,06665695	1,06664141	1,06610408	1,07665729	1,07666233	1,07666233
2023	1,08957736	1,09103393	1,09524303	1,11921251	1,1192104	1,1192104
2024	1,19197999	0,93062899	1,39098582	1,41377545	1,4137703	1,4137703

4.80. Además de las conclusiones generales señaladas en el párrafo 4.77 *supra*, estas comparaciones permiten evidenciar algunos ejemplos ilustrativos de las graves consecuencias de la inconstitucionalidad de la Norma Demandada:

4.80.1. Debido a la Norma Demandada, un usuario de estrato 1 en la región Caribe paga más que un usuario estrato 2 en el resto del país por su energía eléctrica.

4.80.2. Debido a la Norma Demandada, un usuario de estrato 3 en la región Caribe paga un valor similar al de un usuario estrato 5 en el resto del país.

4.80.3. Debido a la Norma Demandada, los usuarios de estratos 4 a 6 en la región Caribe pagan un 40% más que los usuarios de estratos 4 a 6 en el resto del país.

4.81. Estas comparaciones, elaboradas, se insiste, con datos públicos del propio Gobierno Nacional, demuestran que la inconstitucionalidad de la Norma Demandada tiene consecuencias tangibles y materiales.

**D. LA PRESENTE ACCIÓN CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE APTITUD FIJADOS POR LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA SER ADMITIDA Y FALLADA DE FONDO**

- 4.82. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado una serie de requisitos para la admisibilidad y consecuente análisis de fondo de los cargos formulados contra normas de rango legal por presuntas violaciones al texto constitucional, siempre manteniendo presente el carácter público e informal de la acción incoada en la presente demanda. Esto en tanto la jurisprudencia ha reiterado “*que la acción pública de inconstitucionalidad es una manifestación del derecho fundamental a la participación ciudadana*”<sup>102</sup>. En este caso, todos esos requisitos se cumplen.
- 4.83. La Demanda es clara<sup>103</sup>. Los problemas jurídicos por resolver en los tres cargos se presentan en los párrafos 4.28, 4.32 y 4.34 *supra* junto con los argumentos jurídicos en sede de constitucionalidad que justifican la declaratoria de inexecutable de la Norma Demandada en las secciones III.A, B y C *supra*. Además, existe un hilo conductor que permite concluir las razones por las cuales el artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 es contrario a las disposiciones constitucionales citadas en los títulos A, B y C anteriores.
- 4.84. La Demanda es certera<sup>104</sup>. Se cuestiona una norma de rango legal, o al menos una de sus interpretaciones plausibles, en contraposición con la cláusula de reserva de ley, contemplada en normas constitucionales identificadas claramente, y con las facultades otorgadas por la Constitución al Presidente de la República en relación con la regulación de los SPD. Además, se presenta un cargo relacionado con la vulneración del Congreso de la República a los límites a la libertad de configuración legislativa. Como se observa de la argumentación planteada en las secciones III.A, B y C *supra*, la inexecutable de la Norma Demandada se deriva de las consecuencias jurídicas reales de la expedición de una norma contraria al principio de reserva de ley, a las competencias constitucionales fijadas para la expedición del régimen tarifario de los SPD, y, a los límites a la libertad de configuración del Legislador en materia del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios, partiendo de una interpretación gramatical y contextual de la Norma Demandada y el texto constitucional, con su debido soporte jurisprudencial.
- 4.85. La Demanda es específica<sup>105</sup>. Se identifican con exactitud los tres cargos planteados y se hace una exposición pormenorizada de los motivos por los cuales la Norma Demandada tiene un vicio de constitucionalidad a partir del texto de la Constitución y el precedente constitucional. Con la finalidad de ilustrar este punto de forma sintética, a continuación, se resume brevemente la forma en la cual la norma acusada vulnera distintas disposiciones constitucionales:

---

<sup>102</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-122 de 2020, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>103</sup> Ibid.: “*la jurisprudencia de la Corte ha determinado que el concepto de la violación requiere que los argumentos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas sean: (i) claros, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan [...]*”.

<sup>104</sup> Ibid.: “*la jurisprudencia de la Corte ha determinado que el concepto de la violación requiere que los argumentos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas sean: [...] (ii) ciertos, es decir, que recaigan sobre una proposición jurídica real y existente [...]*”.

<sup>105</sup> Ibid.: “*la jurisprudencia de la Corte ha determinado que el concepto de la violación requiere que los argumentos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas sean: [...] (iii) específicos, en la medida en que se precise la manera como la norma acusada vulnera un precepto o disposiciones de la Constitución, con argumentos de oposición objetivos y verificables entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política [...]*”.

- 4.85.1. Cargo A: la Norma Demandada es contraria a los artículos 365, 367 y 150, numeral 23, de la Constitución Política porque deslegalizó el desarrollo del régimen tarifario del servicio público de energía eléctrica en la Costa Caribe, en contravención al principio de reserva de ley constitucional.
- 4.85.2. Cargo B: la Norma Demandada es contraria a los artículos 189, numeral 22; 150, numeral 23; 367 y 370 de la Constitución Política porque habilita al Presidente de la República a proferir una regulación sobre la cual no tiene competencia por una distinción clara y explícita que el constituyente hizo en materia de SPD.
- 4.85.3. Cargo C: la Norma Demandada es contraria a los artículos 365 y 367 de la Constitución Política porque, en el escenario en que se considere que estableció un régimen tarifario especial, este régimen desconoció los límites a la libertad de configuración del Legislador en materia del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios.
- 4.86. La Demanda es pertinente<sup>106</sup>. Se acreditan las razones constitucionales del por qué se viola la Constitución en este caso, con apoyo en la jurisprudencia correspondiente. Además, no hay argumentos de carácter doctrinario ni tampoco de legalidad. Finalmente, la Demanda es suficiente<sup>107</sup>. De manera precisa se presentan todos los argumentos y elementos de juicio que siembran una duda contundente sobre la constitucionalidad del artículo 318 de la Ley 1955 de 2019.

## V. COMPETENCIA

- 5.1. De conformidad con lo establecido en los artículos 214, numeral 4, de la Constitución Política de Colombia y 2 del Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción pública de inconstitucionalidad.

## VI. NOTIFICACIONES

- 6.1. Los Demandantes recibirán notificaciones en las siguientes direcciones de correo electrónico: [rincon@rinconcastro.com](mailto:rincon@rinconcastro.com), [svernaza@rinconcastro.com](mailto:svernaza@rinconcastro.com), [crodriguez@rinconcastro.com](mailto:crodriguez@rinconcastro.com) y [prodriguez@rinconcastro.com](mailto:prodriguez@rinconcastro.com) y en la Carrera 7 No. 75 – 51, oficina 502.

## VII. ANEXOS

- 7.1. Los Demandantes anexan a la presente Demanda los siguientes documentos que pueden consultarse en este enlace: [AP - Artículo 318 Ley 1955 de 2019](#)

---

<sup>106</sup> Ibid.: “la jurisprudencia de la Corte ha determinado que el concepto de la violación requiere que los argumentos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas sean: [...] (iv) pertinentes, lo cual implica que sean de naturaleza constitucional, y no legales y/o doctrinarios [...]”.

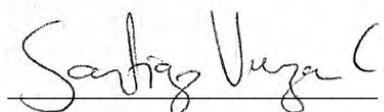
<sup>107</sup> Ibid.: “la jurisprudencia de la Corte ha determinado que el concepto de la violación requiere que los argumentos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas sean: [...] (v) suficientes, al exponer todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio, que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición acusada”.

- 7.1.1. **Anexo No. 1:** documento con la explicación del contexto de expedición de la Norma Demandada;
- 7.1.1.1. Anexo - 1.1: documentos soporte del **Anexo No. 1** en el acápite de pruebas;
- 7.1.2. **Anexo No. 2:** línea jurisprudencial señalada en el párrafo 4.28 *supra*;
- 7.1.3. **Anexo No. 3:** documento con la explicación de la metodología empleada en la Sección IV.C(iv)(3) *supra*;
- 7.1.4. **Anexo No. 4:** los documentos de identificación de la parte demandante:
- 7.1.4.1. Anexo – 4.1: fotocopia de la cédula de ciudadanía del Sr. Rafael Rincón Ordóñez.
- 7.1.4.2. Anexo – 4.2: fotocopia de la cédula de ciudadanía del Sr. Santiago Vernaza Civetta.
- 7.1.4.3. Anexo – 4.3: fotocopia de la cédula de ciudadanía del Sr. César Rodríguez Martínez.
- 7.1.4.4. Anexo – 4.4: fotocopia de la cédula de ciudadanía del Sr. Pablo Rodríguez Pineda.

De los señores Magistrados, con toda atención,



**RAFAEL RINCÓN ORDÓÑEZ**  
C.C 91.513.953



**SANTIAGO VERNAZA CIVETTA**  
C.C 1.020.803.108



**CÉSAR RODRÍGUEZ MARTÍNEZ**  
C.C 1.019.150.729



**PABLO RODRÍGUEZ PINEDA**  
C.C 1.010.238.878



**rincón  
castro**

A B O G A D O S

Carrera 7 # 75-51, Of. 502.

Tel: (+571) 6660297.

Bogotá D.C., Colombia.

[www.rinconcastro.com](http://www.rinconcastro.com)

## ANEXO 1: CONTEXTO DE EXPEDICIÓN DE LA NORMA DEMANDADA

### A. HECHOS RELACIONADOS CON EL ORIGEN DE LA NORMA DEMANDADA

- 1.1. Electricaribe S.A. E.S.P. (en adelante “Electricaribe”) era la comercializadora y distribuidora de energía que atendía el mercado de la costa caribe. Tras su intervención y posterior liquidación, el Gobierno inició un proceso para seleccionar a la empresa que reemplazaría a Electricaribe y atendería a los usuarios de dicha región.
- 1.2. Inicialmente, el proceso de selección buscó que un solo agente atendiera toda la región. Dicho mercado se denominó “Nuevo Caribe”. Sin embargo, ningún proponente presentó una oferta para atender todo el mercado. Como consecuencia de lo anterior, el Gobierno optó por dividir el mercado en dos. El primero se denominó “Caribe Mar”, comprendido por los departamentos de Bolívar, Sucre, Córdoba y Cesar y atendería en promedio un total de 1,51 millones de usuarios. El segundo se denominó “Caribe Sol” comprendido por los departamentos de Atlántico, Magdalena y La Guajira y atendería en promedio un total de 1,21 millones de usuarios<sup>1</sup>.
- 1.3. Caribe Mar fue adjudicado a las Empresas Públicas de Medellín. Tras la adjudicación, dicha empresa constituyó la sociedad Afinia S.A. E.S.P., quien es la actual operadora de ese mercado. Por su parte, Caribe Sol fue adjudicado al Consorcio Energía de la Costa, conformado por Empresa de Energía de Pereira S.A. E.S.P. y Latin American Capital Corp. S.A. Posteriormente, dicho consorcio constituyó la sociedad Air-e y es la actual operadora de dicho mercado. La operación de ambas empresas inició el 01 de octubre de 2020.



Ilustración 1 - Distribución del mercado de energía en la Costa Caribe tras la salida de Electricaribe<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ver, Resolución 040 de 2021 del MME, pp. 6-8; ver también, Prueba No. 1.01 Documento denominado “Caribe Mar y Caribe Sol, nuevos operadores de energía”.

<sup>2</sup> Prueba No.1.02 - Documento denominado “Nuevas empresas de energía arrancan desde el 1 de octubre”.

1.4. La operación de ambas empresas se adelantó en el marco de un régimen regulatorio especial que fue previsto con el objetivo de crear condiciones favorables para la entrada en operación de nuevos operadores para la región caribe. Esto fue lo que se convertiría en el artículo 318 de la Ley 1955 de 2019, donde se autorizó al Gobierno Nacional para establecer un régimen transitorio especial en materia tarifaria para las actividades de “*distribución y comercialización*”<sup>3</sup> para las empresas que llegaran a atender el mercado que en ese momento administraba Electricaribe.

**B. HECHOS RELACIONADOS CON LA FORMA EN LA QUE EL GOBIERNO NACIONAL HA APLICADO LA NORMA DEMANDADA**

1.5. El régimen regulatorio debía garantizar que “*la variación en las tarifas para esta región sea al menos igual a la variación porcentual de tarifas del promedio nacional la medida en que refleje, como mínimo, las inversiones realizadas, el cumplimiento de las metas de calidad y de reducción de pérdidas*”<sup>4</sup>. Adicionalmente, el mencionado artículo dispuso la posibilidad de financiar las inversiones en infraestructura eléctrica “*con recursos provenientes del sistema general de regalías*”<sup>5</sup>.

1.6. Mediante el Decreto 1645 de 2019 se reglamentó el mencionado régimen y se delegó a la CREG la función de establecer el régimen transitorio especial en materia tarifaria para la Región Caribe. Dicho régimen tendría una duración máxima de cinco años a partir de que la CREG estableciera su regulación. Adicionalmente, el Decreto estableció los lineamientos que debía seguir la CREG y la obligación de la SSPD de acordar programas de gestión en esta materia. La CREG estableció ese régimen regulatorio especial a través de la Resolución CREG 010 de 2020<sup>6</sup>. Las precitadas empresas iniciaron su operación con base en ese régimen regulatorio especial.

1.7. Posteriormente, inició la pandemia COVID-19. Tras la declaratoria del estado de emergencia el Gobierno expidió el Decreto Legislativo 517 de 2020 e instó a la CREG a implementar una medida transitoria que permitiera “*diferir el pago de facturas emitidas*” para mitigar los efectos del estado de emergencia sobre los “*usuarios y los agentes de la cadena de la prestación de los servicios de energía eléctrica y gas combustible (...)*”<sup>7</sup>. Dicha medida transitoria se complementó a través del Decreto Legislativo 798 de 2020. Ese Decreto determinó que las empresas comercializadoras de energía debían diferir por un plazo de 36 meses el “*costo del consumo básico o de subsistencia que no sea subsidiado a usuarios residenciales de estratos 1 y 2 (...) sin*

---

<sup>3</sup> Ley 1955 de 2019, Artículo 318.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ley 1955 de 2019, Artículo 318, parágrafo 1.

<sup>6</sup> Resolución CREG 010 de 2020. Artículo 13, parágrafo 1.

<sup>7</sup> Decreto 517 de 2020, Artículo 3.

*que pueda trasladarle al usuario final ningún interés o costo financiero por el diferimiento del cobro*<sup>8</sup>.

- 1.8. De cara a los usuarios, mediante la Resolución CREG 058 de 2020 se determinó que el valor del pago diferido sería el asociado al consumo del periodo facturado que *“supere el consumo básico o de subsistencia”* para los estratos 1 y 2<sup>9</sup>. Esta medida se aplicaría para las facturas correspondientes a los periodos de facturación de abril, mayo y junio<sup>10</sup>. Se entendería que el usuario acepta la implementación de esta tarifa diferida *“cuando no realiza el pago de la factura en el plazo previsto por la empresa”*.
- 1.9. Adicionalmente, el comercializador debía aplicar una tasa de financiación del valor diferido que sería determinado a partir del menor valor entre: (i) la *“tasa de créditos que el comercializador adquiera para implementar esta financiación”*; (ii) la *“tasa preferencial más doscientos puntos básicos”*; y (iii) la *“tasa resultante de los mecanismos de compensación que disponga la Nación directa o indirectamente a través de entidades bilaterales o multilaterales”*. Finalmente, se estableció que el periodo de pago sería de 36 meses<sup>11</sup>.
- 1.10. Es decir, en aplicación de lo dispuesto en la Resolución CREG 012 de 2020, los comercializadores pueden incrementar gradualmente el valor de la tarifa hasta alcanzar el valor calculado sin la opción tarifaria<sup>12</sup>. Posteriormente, el comercializador podría empezar a cobrar un valor adicional asociado con el pago del saldo acumulado existente en dicho mercado hasta que el saldo acumulado sea igual a cero. Es por esto por lo que los comercializadores desde comienzos del año 2020<sup>13</sup> empezaron a trasladar a sus usuarios el valor de la tarifa resultante de la opción tarifaria, el cual es menor al valor de la tarifa reconocido y calculado sin la opción tarifaria<sup>14</sup>, generando un saldo a favor del comercializador.
- 1.11. Sin embargo, el aumento de la tarifa para cobrar el saldo a favor de los comercializadores impactó el valor de la tarifa en una proporción superior a la

---

<sup>8</sup> Decreto 798 de 2020, Artículo 3.

<sup>9</sup> Inicialmente, la Resolución también previa que este pago diferido pudiera ser aplicado para los estratos 3 y 4. Sin embargo, en el marco del control inmediato de legalidad ejercido por el Consejo de Estado, declaró nula la aplicación de esta medida a esos estratos por considerar que la CREG extralimitó las atribuciones establecidas en el Decreto Legislativo 517 de 2020, que limitó las medidas transitorias para los estratos 1 y 2. Ver: Consejo de Estado, Sala especial de Decisión No. 26, C. P. Guillermo Sánchez Luque, Sentencia del 26 de marzo de 2021, con Rad No. 11001-03-15-000-2020-01743-00 (Acumulados).

<sup>10</sup> Resolución CREG 058 de 2020, artículo 4.

<sup>11</sup> Resolución CREG 058 de 2020, Artículo 9.

<sup>12</sup> Es decir, el valor del CU calculado a partir de la Resolución CREG 119 de 2007.

<sup>13</sup> En aplicación tanto de lo previsto en la Resolución CREG 058 de 2020, artículo 12 y la Resolución CREG 012 de 2020, artículo 2.

<sup>14</sup> El cálculo sin la opción tarifaria es el establecido en la Resolución CREG 119 de 2007.

inicialmente prevista<sup>15</sup>. En términos sencillos, la imposibilidad de cobrar oportunamente la tarifa completa a los usuarios finales impactó negativamente las condiciones financieras de los comercializadores de energía. La situación financiera de algunos actores se vio afectada sustancialmente por la opción tarifaria. Por ejemplo, el 6 de octubre del año 2023, Air-e radicó ante la Cámara de Comercio de Barranquilla la solicitud de inicio de un Procedimiento de Recuperación Empresarial alegando esas supuestas afectaciones financieras<sup>16</sup>.

1.12. Para atender las necesidades financieras de Air-e, el Ministerio de Minas y Energía, inmediatamente después del inicio del Procedimiento de Recuperación en la Cámara de Comercio de Barranquilla, adoptó dos medidas para aliviar la situación financiera del mencionado comercializador y distribuidor de energía:

1.12.1. *Primero*, el Gobierno ordenó la creación de una línea de crédito a través de FINDETER con el objetivo de alivianar la situación financiera de comercializadores como Air-e a través del Decreto 1637 de 2023<sup>17</sup>. Tras la autorización del Decreto 1637 de 2023, del 9 de octubre de 2023 la junta directiva de FINDETER aprobó la línea de crédito y destino un billón de pesos para financiar a los comercializadores y distribuidores de energía. El objetivo sería entregar “*recursos de manera directa y con subsidio a la tasa de interés a las empresas que se hayan acogido al programa de la opción tarifaria, que pueden ser públicas, privadas o mixtas, puesto que son las más vulnerables ante los aumentos en el precio de la generación de energía eléctrica como resultado de la disminución de la oferta hídrica a causa del Fenómeno del Niño*”<sup>18</sup>.

1.12.2. *Segundo*, se implementó la Resolución del MME 40611 del 10 de 2023. A través de esta resolución, el MME determinó la suspensión transitoria de los procedimientos de suspensión del suministro. La suspensión del suministro es

---

<sup>15</sup> Resolución CREG 101-28 de 2023, consideraciones, donde se estableció: “*Ejemplo de esto es el comportamiento de los índices de precios, toda vez que durante el periodo 2017–2019 la variación del Índice de Precios al Productor (IPP), que se emplea para actualizar aproximadamente el 85% del CU, registró un promedio de incremento anual del 3%, sin embargo, el IPP tuvo un comportamiento atípico a partir de diciembre de 2020, generando un incremento importante en el costo unitario de prestación del servicio*”.

<sup>16</sup> El PRES fue creado a través del Decreto 560 de 2020, como una de las medidas implementadas por el Gobierno Nacional en el marco del estado de emergencia decretado con ocasión al Covid -19. 1.1. Se trata de un procedimiento de reorganización empresarial que podía adelantarse ante las Cámaras de Comercio y permitía la suspensión inmediata de todos los procesos ejecutivos o de cobro coactivo que se iniciaran en contra del deudor por un periodo de 3 meses. En ese tiempo, se adelantarían negociaciones con todos los acreedores con el objetivo de alcanzar un acuerdo que debía ser convalidado por la Superintendencia de Sociedades o por un juez del circuito. Sus efectos también podían ser extendidos a acreedores ausentes o disidentes.

<sup>17</sup> Decreto 1637 de 2023, Artículo 2.6.7.12.1.

<sup>18</sup> Prueba No. 1.03 - Documento denominado “Junta Directiva de Findeter aprueba línea de crédito por \$1 billón para distribuidoras y comercializadoras de energía”.

un mecanismo previsto en la regulación como un mecanismo para sancionar a los comercializadores y/o distribuidores que incumplan sus obligaciones derivadas de las transacciones adelantadas en la bolsa de la energía o derivadas de contratos bilaterales<sup>19</sup>, es decir, las transacciones que se adelantan en el MEM. Esta conducta es sancionada en la medida en que pone en peligro la adecuada prestación del servicio de energía en el SIN<sup>20</sup>.

- 1.13. La limitación del suministro tiene dos consecuencias. La primera es desconectar individualmente o por circuito a los usuarios que son atendidos por el agente incumplido<sup>21</sup>. La segunda es impedir el registro de nuevos contratos o fronteras comerciales del agente incumplido<sup>22</sup>. Posteriormente, el administrador del sistema de intercambios comerciales (en adelante “ASIC” o “XM”) ejecuta las garantías asociadas a la obligación incumplida<sup>23</sup>. En caso de que la garantía sea insuficiente para cumplir con la obligación, o se trate de una obligación no cubierta por una garantía, se inicia un proceso de avisos que tienen como objetivo informar la zona geográfica que será afectada, las fechas en las que iniciará el programa de limitación del suministro y los horarios en los que se aplicará el programa<sup>24</sup>. Si el incumplimiento persiste, o si la SSPD no ha tomado posesión del agente incumplido, el CND ordenará a los transportadores de energía que desconecten a los usuarios del agente incumplido, en los horarios y zonas geográficas anunciadas<sup>25</sup>.
- 1.14. La Resolución 40611 de 2023 estableció como requisito para poder solicitar la suspensión de los procedimientos de limitación del suministro que el solicitante presentara una “*certificación o documento equivalente proveniente de Findeter que, de testimonio de la radicación de la solicitud de crédito, conforme al Decreto número 1637 del 9 de octubre de 2023 y Decreto número 1638 del 9 de octubre de 2023*”<sup>26</sup>. Es decir, para ser beneficiario de la suspensión de la limitación del suministro el solicitante debía acreditar haber solicitado una línea de crédito con FINDETER.
- 1.15. XM informó que Air-e fue una de las empresas que resultó beneficiaria de la limitación del suministro. Mediante una comunicación publicado el 11 de octubre de 2023, XM

---

<sup>19</sup> Resolución CREG 116 de 1998, Artículo 5. Dependiendo del tipo de transacción se configura una causal para ordenar la limitación del suministro diferente. En el primer caso, la causal es el incumplimiento de una obligación en bolsa de energía, que activa la modalidad de limitación de oficio. En el segundo caso, la causal es el incumplimiento de una obligación en un contrato bilateral de energía, que activa la modalidad de limitación por mandato.

<sup>20</sup> Resolución CREG 116 de 1998, Considerando 4.

<sup>21</sup> Resolución CREG 116 de 1998, Artículo 6.

<sup>22</sup> Resolución CREG 116 de 1998, Artículo 8.

<sup>23</sup> Resolución CREG 116 de 1998, Artículo 9, literal b).

<sup>24</sup> Resolución CREG 116 de 1998, Artículo 9, literal c).

<sup>25</sup> Resolución CREG 116 de 1998, Artículo 9, literal f).

<sup>26</sup> A través del Decreto 1638 de 2023 se autorizó “*la creación de una línea de crédito de redescuento con tasa compensada destinada a financiar proyectos y capital de trabajo en el sector energético para eficiencia, generación, comercialización, distribución, transmisión y almacenamiento y de crédito directo con tasa compensada a las entidades territoriales para la ejecución de proyectos energéticos viabilizados*”.

informó que “[d]ando alcance a los reportes de Limitación de Suministro publicados el día 10 de octubre del 2023, se informa que los procedimientos iniciados a la empresa AIR- E S.A.S. E.S.P. han sido suspendidos a partir del 10 de octubre de 2023, conforme a lo dispuesto a la Resolución 40611 de 2023”<sup>27</sup>.

1.16. Como consecuencia de lo anterior, el 10 de octubre de 2023, Air-e retiró su solicitud de reorganización empresarial<sup>28</sup>. Por lo tanto, suspendió cualquier procedimiento de reorganización y continuó su operación derivada de las medidas implementadas por el MME. En línea con estas conductas, el Gobierno Nacional ha realizado anuncios de adoptar las siguientes medidas regulatorias:

1.16.1. *Primero*, propuso medidas regulatorias fundamentándose explícita y únicamente en las propuestas de un agente del mercado, en este caso la sociedad Air-e. Al respecto: En una carta dirigida por el MME a ACOLGEN y a diferentes generadores de energía el 3 de mayo de 2024, el MME anunció que adoptaría alguna de tres medidas para buscar reducir los precios de las tarifas de energía eléctrica en la Costa Caribe<sup>29</sup>.

1.16.2. *Segundo*, el Gobierno Nacional anunció que creará un subsidio para que sea el Estado el que le pague a los comercializadores —específicamente a Afinia y a Air-e (y otras empresas del grupo EPM)— una porción significativa de los saldos pendientes de la opción tarifaria<sup>30</sup>. Nuevamente, el Gobierno anunció que buscará que otra parte de la opción tarifaria sea financiada a estos agentes específicos del mercado por los demás.

### C. PRUEBAS CITADAS EN ESTE ANEXO

1.17. Los Demandantes aportan las siguientes pruebas documentales con el fin de probar los fundamentos de hecho del presente anexo:

NÚMERO	DESCRIPCIÓN
1.01	Documento denominado “Caribe Mar y Caribe Sol, nuevos operadores de energía”.

<sup>27</sup> Prueba No. 1.04 – Documento denominado “Procedimientos de limitación de suministro suspendidos conforme a lo dispuesto en la Resolución 40611 del 10 de octubre de 2023 expedida por el Ministerio de Minas y Energía” (énfasis añadido).

<sup>28</sup> Prueba No 1.05 – “Documento denominado “Air-e retirará solicitud de procedimiento de recuperación empresarial”.

<sup>29</sup> Prueba No. 1.06 - Carta dirigida por el MME a ACOLGEN.

<sup>30</sup> Prueba No. 1.07 - Documento denominado “COMUNICADO A LA OPINIÓN PÚBLICA - Acuerdo para la ruta de reducción de costos de las tarifas”.

1.02	Documento denominado “Nuevas empresas de energía arrancan desde el 1 de octubre”.
1.03	Documento denominado “Junta Directiva de Findeter aprueba línea de crédito por \$1 billón para distribuidoras y comercializadoras de energía”.
1.04	Documento denominado “Procedimientos de limitación de suministro suspendidos conforme a lo dispuesto en la Resolución 40611 del 10 de octubre de 2023 expedida por el Ministerio de Minas y Energía”
1.05	“Documento denominado “Air-e retirará solicitud de procedimiento de recuperación empresarial”.
1.06	Carta dirigida por el MME a ACOLGEN.
1.07	Documento denominado “COMUNICADO A LA OPINIÓN PÚBLICA - Acuerdo para la ruta de reducción de costos de las tarifas”.

## Anexo 2: línea jurisprudencial sobre la reserva de ley para la regulación de los servicios públicos

**Problema jurídico:** El artículo 318 de la Ley 1955 de 2019, que le permite al Gobierno Nacional establecer un “*régimen transitorio especial en materia tarifaria para las actividades de distribución y comercialización*” de energía eléctrica en la Costa Caribe durante el periodo que el Gobierno defina, sin fijar ningún parámetro de fondo diferente a que la variación de las tarifas debe ser al menos igual a la del promedio nacional, ¿Vulnera los artículos 150, numeral 23, 365 y 367 de la Constitución, que establecen que los asuntos relacionados con los servicios públicos, en particular los domiciliarios, y en particular su régimen tarifario, tienen reserva de ley ordinaria, cuando el artículo 189, numeral 11, de la Constitución le permite al Gobierno Nacional reglamentar las leyes y el artículo 370 de la Constitución le permite al Gobierno señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios?

<p>Sí. El artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 vulnera la Constitución porque a pesar de que el Gobierno Nacional puede reglamentar leyes y fijar políticas de administración para los servicios públicos, solo lo puede hacer sobre la base de una ley que autorice la reglamentación de asuntos puntuales, técnicos y cambiantes y que fije los criterios, parámetros o bases inteligibles, claros y orientadores dentro de los cuales debe actuar la administración. En este caso, el artículo 318 es inconstitucional porque no estableció</p>	 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">C-791 de 2002 (fundadora)</div>	<p>No. El artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 no vulnera la Constitución. Para aceptar esta postura, la Corte Constitucional tendría que encontrar que es válido que la administración defina todos los elementos de un régimen tarifario especial, teniendo como criterio único que la variación de las tarifas debe ser al menos igual a la del promedio nacional, en virtud de las facultades presidenciales contenidas en los artículos 189 (numeral 11) y 370 de la Constitución. Ningún precedente de la Corte</p>
	<p>La ley puede autorizar al Gobierno Nacional reglamentar asuntos relacionados con los servicios públicos. Sin embargo, la ley debe contener los críticos mínimos que deben ser tenidos en cuenta por la administración para reglamentar esa materia. La Corte no señala que la facultad de reglamentación de leyes del Gobierno comprenda la regulación del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios.</p>	
	 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">C-150 de 2003 (hito)</div>	
	<p>La ley que autoriza a la administración a reglamentar asuntos relativos a los servicios públicos domiciliarios debe contener criterios inteligibles que establezcan: (i) la finalidad y los criterios materiales para la reglamentación; (ii) las prestaciones o derechos que se aseguran a través de la reglamentación; (iii) las reglas a las cuales está sometida la administración y que rigen la actividad regulada; y (iv) los límites a posibles tratamientos arbitrarios o ilegítimos y los parámetros para el control de legalidad por parte del juez contencioso administrativo. Estos aspectos, que tienen reserva legal, no pueden ser suplidos por la reglamentación del Gobierno Nacional.</p>	
	 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">C-675 de 2005 (reconceptualizadora)</div>	
	<p>La ley que autoriza la reglamentación de asuntos de servicios públicos debe contener los criterios, parámetros o bases que guían la reglamentación. La reglamentación debe estar limitada por la precisión y especificación de los elementos necesarios para la aplicación de la Ley.</p>	

dichos requisitos en los términos exigidos por la Constitución, pues únicamente estableció como parámetro que la variación de las tarifas debe ser al menos igual a la del promedio nacional, sin siquiera fijar un término para la duración de dicho régimen transitorio.	 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">C-1041 de 2007 (modificadora)</div>	Constitucional soporta esa posición, que implicaría permitir que una ley le asigne al Gobierno una función que la Constitución reservó al Congreso de la República.
	<p>La ley puede autorizar la reglamentación en asuntos de servicios públicos. Sin embargo, la reglamentación debe tener una orientación eminentemente técnica y servir para la aplicación o ejecución de la ley, exclusivamente. Para ello, la ley debe fijar los parámetros o fines necesarios que orientan la reglamentación de la administración.</p>	
	 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">C-263 de 2013 (reconceptualizadora)</div>	
	<p>La ley puede autorizar a las autoridades administrativas reglamentar asuntos de servicios públicos domiciliarios. La ley debe contener reglas claras y precisas para ejercer la facultad reglamentaria. Para ello, debe contener criterios inteligibles que delimiten la intervención de las autoridades administrativas. <u>La Corte expresamente reiteró que el régimen tarifario tiene una reserva legal reforzada y por ende no puede ser definido por el Gobierno Nacional.</u></p>	
	 <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">C-056 de 2021 (consolidadora)</div>	
	<p>La ley solamente puede autorizar a la administración a reglamentar asuntos puntuales, técnicos y cambiantes de los servicios públicos. Para lograr esta finalidad, los criterios mínimos que debe establecer el legislador son: (i) las finalidades; (ii) la extensión de la facultad reglamentaria; y (iii) las reglas a las cuales se sujetará el órgano de regulación y que regirán la actividad regulada. Esto es especialmente relevante en asuntos que tienen una reserva legal específicamente establecida en la Constitución.</p>	

Convención (color)	Descripción
	Decisiones sobre servicios públicos domiciliarios.
	Decisiones sobre servicios públicos en general.

La Corte Constitucional ha establecido una serie de reglas que permiten construir una línea jurisprudencial, en la que se evidencia que una ley que autorice al Gobierno Nacional a reglamentar asuntos de servicios públicos domiciliarios es inconstitucional si no fija criterios claros y orientadores para el Gobierno Nacional a la hora de reglamentar, determina con precisión los elementos mínimos para la reglamentación, y delega al Ejecutivo la facultad de definir elementos que no son puntuales, técnicos y con un propósito aplicativo. Además, es inconstitucional la ley que no fije las finalidades de la reglamentación, la extensión de la facultad regulatoria y las reglas que regirán la actividad regulada. Esta regla se basa en las siguientes subreglas jurisprudenciales:

*Primero*, la Corte Constitucional estableció que, en materia de servicios públicos, en general, la Constitución estableció una reserva de ley, por lo cual las normas en esta materia deben ser expedidas por el Congreso de la República. *Ver* artículo 150.23 de la Constitución.

*Segundo*, la Corte Constitucional estableció que, además, existe una reserva de ley específica en materia de servicios públicos domiciliarios. *Ver* artículo 365 de la Constitución.

*Tercero*, la Corte Constitucional estableció que, además de lo anterior, existe una reserva de ley incluso más específica en relación con el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios. *Ver* artículo 367 de la Constitución.

*Cuarto*, la reserva de ley no supone que el Congreso de la República tenga que definir en su totalidad el régimen jurídico aplicable. Es decir, la reserva de ley no excluye el ejercicio de la función reglamentaria por parte del Gobierno Nacional.

*Quinto*, la reserva de ley para el régimen tarifario de los servicios públicos implica que el Legislador debe establecer los elementos esenciales del régimen. La Ley 142 de 1994 estableció el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios y la Corte Constitucional en la Sentencia C-389 de 2002 consideró que el Legislador cumplió con su carga constitucional al definir los elementos del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios en el artículo 86 de la Ley 142 de 1994. Dicho artículo estableció que el régimen tarifario debe estar compuesto por reglas relativas a:

- El régimen de regulación o de libertad de la prestación del servicio;
- El sistema de subsidios para las personas de menores ingresos;
- Las reglas relativas a las prácticas tarifarias restrictivas de la libre competencia y que implican abuso de la posición dominante; y
- Las reglas relativas a procedimientos, metodologías, fórmulas, estructuras, estratos, facturación, opciones, valores y, en general, todos los aspectos que determinan el cobro de las tarifas.

El Congreso de la República no ha autorizado al Gobierno Nacional la reglamentación de un régimen tarifario especial en previas ocasiones. Sin embargo, sí ha autorizado la reglamentación de otros asuntos de los servicios públicos domiciliarios que también tienen reserva de ley. La Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de las leyes que han autorizado esa reglamentación a partir de cargos que han considerado que dicha autorización desconoce la reserva de ley. Como resultado de lo anterior, estableció que serán constitucionales las leyes que autoricen la

reglamentación de asuntos puntuales, técnicos y cambiantes y que fijen las bases, criterios o parámetros inteligibles, claros y orientadores dentro de los cuales debe reglamentar la administración.

La evolución de esta regla se evidencia en la jurisprudencia de la Corte Constitucional en los siguientes términos:

- Sentencia C-791 de 2002: La ley puede autorizar al Gobierno Nacional para reglamentar un asunto de los servicios públicos. Sin embargo, la ley debe contener los **criterios mínimos** que deben ser tenidos en cuenta por la administración para reglamentar esa materia.
- Sentencia C-150 de 2003: La ley que autoriza a los órganos administrativos la reglamentación de los servicios públicos debe contener **criterios inteligibles** que establezcan de manera clara: (i) las finalidades que han de guiar a la administración y los criterios materiales que orientarán la regulación para alcanzarlas; (ii) las prestaciones o derechos que se busca asegurar por medio de la actividad objeto de regulación; (iii) las reglas a las cuales se sujetará el órgano de regulación y que regirán la actividad regulada; y (iv) las previsiones que impidan que algunas personas sean objeto de tratamientos arbitrarios o de beneficios ilegítimos, y que especifiquen los parámetros de control por parte del juez contencioso administrativo.
- Sentencia C-675 de 2005: La ley que autoriza al Presidente de la República a ejercer su función reglamentaria en materia de servicios públicos debe contener al menos los **criterios, parámetros o bases** que deben guiar la expedición de la reglamentación. El ejercicio de la función reglamentaria está limitado por la **precisión y especificación de los elementos necesarios** para la adecuada y efectiva **aplicación** de la ley.
- Sentencia C-1041 de 2007: La ley puede autorizar al Gobierno Nacional la reglamentación en materias de servicios públicos. Sin embargo, esa reglamentación tiene una **orientación esencialmente técnica, y un propósito aplicativo o de ejecución.** Para que esa reglamentación sea constitucional debe determinarse si el legislador fijó **los parámetros o fines necesarios** para orientar el ejercicio de la potestad reglamentaria. Esos parámetros mínimos pueden encontrarse en disposiciones legales diferentes a la norma que autorizó la reglamentación.
- Sentencia C-263 de 2013: La ley puede autorizar que sean otras autoridades administrativas las que reglamenten asuntos relacionados con los servicios públicos domiciliarios. En la Ley 142 de 1994, el legislador determinó las reglas **claras y precisas** para que las Comisiones de Regulación puedan ejercer sus competencias. La ley sí contiene **criterios inteligibles** que establecen de manera clara el marco de intervención del Estado y de las autoridades administrativas.
- Sentencia C-056 de 2021: La ley puede autorizar la reglamentación de asuntos de los servicios públicos domiciliarios. Esa remisión al reglamento autoriza al Presidente a diseñar **los elementos puntuales, técnicos y cambiantes** del régimen y prestación de los servicios públicos. Para el ejercicio de la función reglamentaria la ley debe definir los **criterios inteligibles, claros y orientadores dentro de los cuales debe actuar la administración.** Los criterios que como mínimo deben ser fijados por el Legislador son los siguientes: (i) las finalidades de la reglamentación y la regulación administrativa que guiarán a la administración; (ii) la extensión

de la facultad reglamentaria o regulatoria que se confiere; (iii) **las reglas a las cuales “se sujetará el órgano de regulación y que regirán la actividad regulada”**.

Finalmente, se resalta que no hay un antecedente jurisprudencial en el que la Corte Constitucional haya analizado la constitucionalidad de una ley que autorice al Gobierno Nacional a definir el régimen tarifario de un servicio público domiciliario. Sin embargo, la Corte Constitucional ha establecido de manera reiterada y consistente que el régimen tarifario es uno de los asuntos que tienen reserva de ley, y que esta es una reserva de ley con un alto grado de especificidad en la Constitución y, por ende, de mayor protección constitucional. Por lo tanto, las mencionadas reglas jurisprudenciales también son aplicables para determinar la constitucionalidad de una ley que autorice al Gobierno Nacional a reglamentar dicho régimen.

A continuación, se presentan las fichas jurisprudenciales en las que se analizan las sentencias relacionadas en el cuadro anterior y que establecieron las reglas jurisprudenciales descritas. Las fichas jurisprudenciales tienen la siguiente estructura: (i) se presenta un resumen del caso; (ii) se resumen el cargo presentado por los demandantes relacionado con el problema jurídico a resolver; (iii) se exponen las consideraciones de la Corte Constitucional respecto del cargo propuesto; y (iv) se sintetiza la regla jurisprudencial establecida por la Corte Constitucional.

#### Fichas Jurisprudenciales<sup>1</sup>

<b>Sentencia C-791 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett)</b>	
<b>Resumen del caso</b>	<p>Reserva de ley para la regulación de servicios públicos – sistema de seguridad social en salud:</p> <p>El actor presentó acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 46 de la Ley 715 de 2001 por medio del cual se modifican ciertas competencias para la gestión en salud pública. La parte actora consideró vulnerada la reserva de ley en materia de servicios públicos porque, a su juicio, la norma demandada deslegalizaba la fijación de un elemento esencial del sistema de seguridad social en salud. La Corte declaró la exequibilidad condicionada de la norma <u>bajo el entendido que la administración estaba sometida a unos lineamientos mínimos</u> derivados de la propia carta.</p> <p>Norma demandada: <i>“Los distritos y municipios asumirán las acciones de promoción y prevención, que incluyen aquellas que a la fecha de entrar en vigencia la presente ley, hacían parte del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado. Para tal fin, los recursos que financiaban estas acciones, se descontarán de la Unidad de Pago por Capitación del Régimen Subsidiado, en la proporción que defina el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, con el fin de financiar estas acciones. Exceptúase de lo anterior, a las Administradoras del Régimen Subsidiado Indígenas y a las Entidades Promotoras de Salud Indígenas.”</i></p>

<sup>1</sup> Todas las subrayas y negrillas son añadidas y no están en el texto original de las sentencias, salvo indicación contraria.

<p><b>Resumen del cargo presentado por los demandantes</b></p>	<p>“[E]l demandante considera que el artículo parcialmente acusado desconoce el principio de reserva de ley (CP. artículo 150-21), por cuanto no precisa el alcance de las limitaciones a la libertad económica de las entidades que prestan servicios de salud en el régimen subsidiado, especialmente de naturaleza privada. Explica que de manera repentina la norma prohíbe a las entidades administradoras del régimen subsidiado continuar con las actividades de promoción y prevención que venían desarrollando lícitamente y para las cuales invirtieron cuantiosos recursos. Para el demandante, aún cuando el servicio público de salud puede ser intervenido por el Estado, sus actuaciones están sujetas a la proporcionalidad y razonabilidad, lo cual no ocurre en el caso de la norma en cuestión. [...]</p> <p>Aún cuando no es un cargo formulado con la claridad deseada, el demandante cuestiona que el legislador no haya precisado el porcentaje de la UPC-S que será trasladado a los distritos y municipios para las actividades de promoción y prevención en salud. La Corte considera que es en este sentido como puede estructurarse el cargo según el cual sólo la ley podía limitar dichas actividades. <u>El problema a resolver es entonces si esa facultad podía ser atribuida al CNSSS, o si por el contrario existía reserva de ley y, en consecuencia, el Congreso no estaba autorizado para cederla a otro órgano.</u>”</p>
<p><b>Consideraciones de la Corte Constitucional relevantes para la resolución del Problema Jurídico</b></p>	<p>“Una simple lectura de los artículos 48, 49 y 365 de la Carta demuestra que corresponde a la ley determinar los elementos estructurales del sistema, tales como (i) concretar los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, (ii) regular el servicio, (iii) autorizar o no su prestación por particulares, (iv) fijar las competencias de la Nación y las entidades territoriales, (v) determinar el monto de los aportes y, (vi) señalar los componentes de la atención básica que será obligatoria y gratuita, entre otros. [...]</p> <p>Todo lo anterior demuestra que la delimitación de los <u>elementos estructurales del Sistema de Seguridad Social en Salud es una atribución del Legislador</u>, sin perjuicio de que el desarrollo concreto de los mismos, así como los aspectos complementarios, sea realizado por el reglamento. Y para tal efecto, <u>la Corte entiende que son elementos básicos aquellos que por su naturaleza corresponden a una decisión esencialmente política</u>, es decir, que guardan estrecha relación con la configuración y delimitación del derecho prestacional. [...]</p> <p>De esta manera, la Constitución confió al Legislador el señalamiento de los principios generales que orientan el sistema de seguridad social en salud, <u>debiendo establecer un</u></p>

	<p><i><b>marco mínimo de regulación</b>, pero conservando la facultad de ser más o menos detallado en los aspectos puntuales. [...]</i></p> <p><i>Pero la norma también encomienda al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud la tarea de definir qué porcentaje de la UPC-S se destinará a las actividades de promoción y prevención en salud asignadas a las entidades territoriales, lo cual podría sugerir dudas sobre su constitucionalidad, en la medida que autoriza a otro órgano para regular un aspecto relevante dentro del sistema de seguridad social. <u>No obstante, para afirmar que esa autorización resulta inadmisibles desde una perspectiva constitucional, es necesario saber si existen o no criterios mínimos que debe ser tenidos en cuenta por el CNSSS para fijar dicho porcentaje: solamente de llegarse a un a una respuesta negativa la norma habrá de ser retirada del ordenamiento.</u></i></p>
<p><b>Síntesis de la regla establecida por la Corte Constitucional</b></p>	<p>La Corte Constitucional inició su análisis reconociendo la aplicación de la reserva de ley para la fijación de los elementos estructurales del sistema de seguridad social en salud, entre otros, con fundamento en el artículo 365 de la Carta Política. Así, definió dichos elementos como los relativos a las decisiones esencialmente políticas para la configuración y delimitación del contenido del derecho o servicio. Para concluir su análisis, la Corte fijó la siguiente regla: <u>corresponde al Congreso de la República, en virtud de la cláusula de reserva de ley, fijar un marco con criterios mínimos de regulación para orientar claramente la actividad reglamentaria de la administración.</u></p>

<p align="center"><b>Sentencia C-150 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)</b></p>	
<p><b>Resumen del caso</b></p>	<p>Reserva de ley para la regulación de los servicios públicos – Ley 142 de 1994:</p> <p>El demandante presentó acción pública de inconstitucionalidad contra múltiples artículos de las leyes 142 de 1994, 286 de 1996, 632 de 2000 y 689 de 2001. En lo relevante para la presente línea jurisprudencial, el actor acusaba de inconstitucional el primer numeral del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, por establecer como criterios determinantes para la fijación del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios, elementos contrarios a los principios constitucionales establecidos como guía para la regulación de los servicios públicos. La Corte abordó el cargo incluyendo consideraciones sobre la reserva de ley.</p> <p>Norma demandada: <i>“El régimen tarifario estará orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y</i></p>

	<p><i>transparencia. 87.1. Por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no solo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que éstos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia. En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste.”</i></p>
<p><b>Resumen del cargo presentado por los demandantes</b></p>	<p><i>“El actor afirma que “[e]l artículo 87 de la Ley 142 de 1994 al establecer los criterios para definir el régimen tarifario, se detuvo en la eficiencia económica como una aproximación de las tarifas a los precios de mercado, con opciones tarifarias para mejorar el mercado, y en la suficiencia financiera donde las fórmulas de las tarifas no sólo garantizan la recuperación de costos y gastos, sino los de expansión, reposición y mantenimiento, así como la garantía de remunerar el patrimonio propio de los accionistas, en la misma forma en que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector comparable. Y estos criterios de eficiencia económica y suficiencia financiera tienen prioridad en la definición del régimen tarifario. Las reglas son claras: protección del mercado a ultranza y protección de las utilidades de los accionistas a como dé lugar”. Señala que si bien en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994 se hace referencia a principios tales como la solidaridad y la redistribución, lo cierto es que esa misma norma subordina los criterios mencionados a los de eficiencia económica y suficiencia financiera. De esta manera, el legislador estableció un régimen tarifario que obedece a criterios exclusivamente empresariales, e hizo una mera referencia formal a los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos, en desconocimiento del mandato establecido en el artículo 367 de la Constitución.”</i></p> <p>Es importante precisar que el demandante en este caso no formuló un cargo basado en una vulneración a la reserva de ley. Sin embargo, al analizar la constitucionalidad de la norma demandada la Corte Constitucional decidió abordar ese problema jurídico. Las consideraciones de la Corte Constitucional sobre la reserva de ley se plantearon en el marco de la revisión de las características de las funciones de regulación y la autorización que hace la Ley 142 de 1994 a las comisiones de regulación para fijar las fórmulas de remuneración de los servicios públicos domiciliarios,</p>

	siguiendo cabalmente el régimen tarifario definido en las Leyes 142 y 143 de 1994.
<p><b>Consideraciones de la Corte Constitucional relevantes para la resolución del Problema Jurídico</b></p>	<p><i>“En materia de servicios públicos, el Congreso puede optar, según la finalidad que persiga, por una ley ordinaria mediante la cual regule su prestación (art. 150, num. 23 de la C.P.), o una ley específica de intervención estatal en dichos servicios (art. 150, num. 21 y art. 334 de la C.P.), así como puede decidir combinar ambos instrumentos puesto que dispone de un margen de configuración suficiente en estos ámbitos y el Constituyente no exigió una categoría específica de ley – marco, estatutaria u orgánica– en dichos asuntos. Así, la Ley 142 de 1994, la cual contiene la mayoría de las disposiciones demandadas en el presente proceso, “establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios” pero también contiene un mandato de intervención estatal en los servicios públicos y señala los “fines” de dicha intervención (art. 2° de la C.P.) así como “los instrumentos” para el desarrollo de la misma (art. 3° de la C.P.).” [...]</i></p> <p><i>De tal manera que <u>la Constitución extiende el principio de reserva de ley a la determinación del régimen de regulación de la prestación de los servicios públicos.</u> Ello obedece a la importancia de tales servicios no sólo en el ámbito económico sino social, en especial en cuanto al acceso a ellos es necesario para que las personas puedan gozar efectivamente de sus derechos. La reserva de ley en estos ámbitos, como expresión del principio democrático, busca que el régimen de los servicios públicos sea el resultado de un proceso de deliberación pluralista, público, abierto a la participación de todos y responsable ante las personas que sean usuarios de dichos servicios. Así pues, pasa la Corte a analizar los requisitos que deben observar las leyes en las que se fije el régimen de la regulación de los servicios públicos para que se preserven estos principios democráticos. [...]</i></p> <p><i>En palabras de esta Corporación, dicho régimen se compone de aquellos elementos básicos “que por su naturaleza corresponden a una decisión esencialmente política, es decir, que guardan estrecha relación con la configuración y delimitación del derecho prestacional” y, <u>agrega la Corte en esta ocasión, de las actividades que la Constitución o las leyes prevén para garantizarlo. Se trata de preservar el origen deliberativo, pluralista y participativo del régimen de los servicios públicos, habida cuenta de su trascendencia para la vida cotidiana de los habitantes del territorio nacional.</u> [...]</i></p> <p><i>Así pues, <u>las leyes que tratan sobre actividades o materias objeto de regulación por parte de los órganos administrativos, deben contener criterios inteligibles que establezcan de manera clara: (i) “las finalidades que han de guiar a la</u></i></p>

	<p><i>administración y los criterios materiales que orientarán la regulación para alcanzarlas"; (ii) las prestaciones o derechos que se busca asegurar por medio de la actividad objeto de regulación; (iii) las reglas a las cuales se sujetará el órgano de regulación y que regirán la actividad regulada; y (iv) las previsiones que impidan que algunas personas sean objeto de tratamientos arbitrarios o de beneficios ilegítimos, y que especifiquen los parámetros de control por parte del juez contencioso administrativo. <u>Esto es necesario para que el legislador fije el régimen de la regulación de los servicios públicos como lo ordena el principio de reserva de ley</u>, y así se evite que "el Congreso se abstenga de tomar las decisiones que le competen y opte por delegar en las autoridades administrativas su adopción". La Corte también ha dicho que las "regulaciones sólo puedan limitar la libertad económica cuando y en la medida en que, de acuerdo con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ello sea necesario para la protección de los valores superiores consagrados en la Carta" [...]</i></p> <p><i>En cambio, como ya se anotó, habría violado el principio de reserva de ley en la fijación del régimen de la regulación de los servicios públicos domiciliarios el que el legislador hubiera guardado silencio al respecto, delegando implícita y prácticamente en el órgano regulador la definición de este principio de rango constitucional. Además, la definición legislativa está orientada a evitar distorsiones del mercado que lleven a que la libre competencia deje de ser un derecho en beneficio de todos. Por ello, se declarará su exequibilidad."</i></p>
<p><b>Síntesis de la regla establecida por la Corte Constitucional</b></p>	<p>La Corte Constitucional consideró que, en materia de servicios públicos domiciliarios, la Constitución estableció un régimen de reserva de ley. La reserva de ley está justificada en el principio democrático que exige que "el régimen de los servicios públicos sea el resultado de un proceso de deliberación pluralista, público, abierto a la participación de todos y responsable ante las personas que sean usuarios de dichos servicios".</p> <p>Posteriormente, la Corte Constitucional determinó que el régimen de reserva de ley no implica que el Congreso de la República no pueda asignar a ciertas autoridades administrativas la reglamentación de ciertos asuntos. Esa reglamentación, sin embargo, debe estar definida y limitada en la ley. La Corte indicó como límite la existencia de "criterios inteligibles" que establecieran de manera clara: (i) las finalidades y los criterios "materiales" que orientarían la reglamentación; (ii) la delimitación de los derechos o prestaciones que se busca garantizar a través de la actividad de reglamentación; (iii) las reglas que debe observar la autoridad reguladora y que rigen la actividad regulada; y (iv) las</p>

	<p>previsiones que impidan que algunas personas sean objeto de tratamientos arbitrarios o de beneficios ilegítimos, y que especifiquen los parámetros de control por parte del juez contencioso administrativo.</p> <p>La Corte Constitucional determinó que estos criterios inteligibles evitarían que <i>“el Congreso se abstenga de tomar las decisiones que le competen <u>y opte por delegar en las autoridades administrativas su adopción</u>”</i>.</p> <p>En el caso concreto, la Corte Constitucional estableció que el artículo demandado sí estableció los criterios inteligibles exigidos por la reserva de ley. Por lo tanto, declaró su exequibilidad. En particular, determinó que es constitucionalmente admisible que las comisiones de regulación apliquen los principios y elementos definidos por la Ley 142 al fijar las fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos, en los casos que así lo requiere la Ley.</p>
--	--

<b>Sentencia C-675 de 2005 (M.P. Jaime Araujo Rentería)</b>	
<b>Resumen del caso</b>	<p>Reserva de ley para la regulación de servicios públicos – educación:</p> <p>El actor presentó acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos Arts. 80, 81, 83 y 84 de la Ley 115 de 1994. <i>Por la cual se expide la ley general de educación</i>. La parte actora consideró vulnerada la reserva de ley en materia de servicios públicos porque la norma demandada faculta al Ministerio de Educación a fijar asuntos que son competencia del Congreso de la República. En su concepto, la norma demandada no establece los criterios y normas básicas que el poder ejecutivo debe tener en cuenta a pesar de que se trata un asunto que tiene reserva de ley por tratarse de la prestación de los servicios públicos.</p> <p>Norma demandada: <i>ARTÍCULO 80. EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN. De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, el Ministerio de Educación Nacional, con el fin de velar por la calidad, por el cumplimiento de los fines de la educación y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, establecerá un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación que opere en coordinación con el Servicio Nacional de Pruebas del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, y con las entidades territoriales y sea base para el establecimiento de programas de mejoramiento del servicio público educativo.</i></p>

*El Sistema diseñará y aplicará criterios y procedimientos para evaluar la calidad de la enseñanza que se imparte, el desempeño profesional del docente y de los docentes directivos, los logros de los alumnos, la eficacia de los métodos pedagógicos, de los textos y materiales empleados, la organización administrativa y física de las instituciones educativas y la eficiencia de la prestación del servicio.*

*Las instituciones que presenten resultados deficientes deben recibir apoyo para mejorar los procesos y la prestación del servicio. Aquéllas cuyas deficiencias se deriven de factores internos que impliquen negligencias y/o responsabilidad darán lugar a sanciones por parte de la autoridad administrativa competente.*

*El Gobierno Nacional reglamentará todo lo relacionado con este artículo.*

*ARTÍCULO 81. EXÁMENES PERIÓDICOS. Además de la evaluación anual de carácter institucional a que se refiere el artículo 84 de la presente ley, los educadores presentarán un examen de idoneidad académica en el área de su especialidad docente y de actualización pedagógica y profesional, cada seis (6) años según la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.*

*El educador que no obtenga el puntaje requerido en el examen, tendrá la oportunidad de presentar un nuevo examen. Si presentado este segundo examen en el tiempo máximo de un año no obtiene el puntaje exigido, el educador incurrirá en causal de ineficiencia profesional y será sancionado de conformidad con el estatuto docente.*

*ARTÍCULO 83. EVALUACIÓN DE DIRECTIVOS DOCENTES PRIVADOS. La evaluación de los directivos docentes en las instituciones educativas privadas será coordinada entre la Secretaría de Educación respectiva o el organismo que haga sus veces, y la asociación de instituciones educativas privadas debidamente acreditada, a que esté afiliado el establecimiento educativo.*

*La evaluación será realizada directamente por la Secretaría de Educación, en el caso de no estar afiliado el establecimiento en el que se hallen prestando el servicio los docentes directivos.*

*ARTÍCULO 84. EVALUACIÓN INSTITUCIONAL ANUAL. En todas las instituciones educativas se llevará a cabo al finalizar cada año lectivo una evaluación de todo el personal docente y administrativo, de sus recursos pedagógicos y de su infraestructura física para propiciar el mejoramiento de la calidad educativa que se imparte. Dicha evaluación será*

	<p><i>realizada por el Consejo Directivo de la institución, siguiendo criterios y objetivos preestablecidos por el Ministerio de Educación Nacional.</i></p> <p><i>Las instituciones educativas cuya evaluación esté en el rango de excelencia, serán objeto de estímulos especiales por parte de la Nación y las que obtengan resultados negativos, deberán formular un plan remedial, asesorado y supervisado por la Secretaría de Educación, o el organismo que haga sus veces, con prioridad en la asignación de recursos financieros del municipio para su ejecución, si fuere el caso.”</i></p>
<p><b>Resumen del cargo presentado por los demandantes</b></p>	<p>Afirma que el Art. 150, numeral 23, de la Constitución establece que corresponde al Congreso de la República hacer las leyes y por medio de ellas ejerce, entre otras, la función de expedir aquellas que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos. Lo anterior significa que esas materias únicamente pueden ser reguladas por el poder legislativo.</p> <p>Sostiene que el Art. 80 de la Ley 115 de 1994 delega al Ministerio de Educación Nacional la competencia para establecer el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación y lo faculta para diseñar y aplicar criterios y procedimientos con el fin de evaluar la prestación del servicio público de educación, asuntos éstos cuya regulación corresponde exclusivamente al Congreso de la República.</p> <p>Expone que el Art. 81 establece la evaluación de la idoneidad de los docentes cada seis (6) años, según el área de especialidad y de actualización pedagógica y profesional, dispone la compatibilidad de dicha evaluación con la institucional y prevé unas consecuencias jurídicas para la pérdida de la evaluación.</p> <p>Indica que el Art. 83 de la citada ley se refiere a la evaluación de los directivos docentes de los planteles educativos de carácter privado y que el Art. 84 de la misma ley crea la evaluación institucional anual.</p> <p>Plantea que las citadas disposiciones no establecen los criterios y normas básicas que el poder ejecutivo deberá tener en cuenta para hacer la evaluación, la cual hace parte de las funciones públicas y de la prestación de los servicios públicos, cuya regulación corresponde exclusivamente al Congreso de la República, dejando así en manos de aquel la regulación de la materia por vía reglamentaria.</p>
<p><b>Consideraciones de la Corte Constitucional relevantes para la resolución del Problema Jurídico</b></p>	<p>La Corte determina si sobre el asunto sobre el cual se le otorgó la competencia al Presidente existe o no reserva de ley. Frente al caso del servicio público de educación establece lo siguiente:</p>

*“Conforme a los mandatos constitucionales, corresponde a la ley garantizar la profesionalización y dignificación de la actividad docente (Art. 68 C.Pol.); exigir en general títulos de idoneidad para ejercer las profesiones (Art. 26 C. Pol.), y regular la prestación de los servicios públicos (Arts. 150, Num. 23, y 365 C.Pol.) para asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Ello significa que en esta materia existe reserva de ley, es decir, ella debe ser regulada exclusivamente por el legislador, ordinario o extraordinario.*

*Dicha materia comprende lógicamente la evaluación de la prestación del servicio de educación en general y, en particular, la evaluación de quienes lo prestan. Como consecuencia, es imperativo que la ley establezca al menos los critérios, parámetros o bases para que el Presidente de la República, en ejercicio de la atribución prevista en el Art. 189, Num. 11, de la Constitución, u otra autoridad administrativa, si fuere el caso, conforme a los lineamientos jurisprudenciales de esta corporación, expida la reglamentación correspondiente con miras a su ejecución o cumplimiento. En caso contrario, la ley vulneraría las citadas disposiciones constitucionales y, también, lo dispuesto en el Art. 150, Num. 10, ibídem, que establece las condiciones para el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República por parte del órgano legislativo.”.*

Posteriormente, pasa la Corte a determinar si la función de regular que el Legislador le dio al Presidente (o a sus ministros) cumple con los criterios mínimos para poder ejercer la potestad reglamentaria. Al respecto, concluye lo siguiente:

*“Del examen de estas disposiciones legales se deduce que ellas prevén un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, lo cual está comprendido dentro de la competencia atribuida por la Constitución al legislador en dicha materia.*

*Sin embargo, ellas atribuyen al Ministerio de Educación Nacional y al Gobierno Nacional la función de regular aspectos de dicho sistema, sin señalar los criterios, los parámetros o las bases para expedir la regulación, de modo que al ejercer aquellas autoridades administrativas dicha atribución sustituyen al legislador en una materia que la Constitución reserva expresamente a éste y desbordan así el ámbito de la potestad reglamentaria, que está limitada a la precisión y especificación de los elementos necesarios para la adecuada y efectiva aplicación de la ley. Por otra parte, no existe un otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República por parte del Congreso de la República conforme a las normas superiores para expedir normas con fuerza de ley sobre la misma materia.*

	<p><u>La Corte destaca que, por existir reserva de ley en esta materia, como se indicó en estas consideraciones, el legislador, en ejercicio de su competencia constitucional, debe señalar al menos los criterios, los parámetros y las bases de la regulación, en una norma de la jerarquía de Ley previa o anterior a la que se juzga, con base en los cuales el Presidente de la República puede ejercer la potestad reglamentaria establecida en el Art. 189, Num. 11, de la Constitución, respetando tanto el contenido de la ley reglamentada como el de las demás leyes.</u></p> <p>En consecuencia la potestad reglamentaria queda sometida a esta ley como a otras Leyes, ya que el poder reglamentario debe respetar tanto la Ley reglamentada como cualquier otra Ley o norma de superior jerarquía, ya que la potestad reglamentaria es un poder normativo sometido a la Constitución y a las Leyes. El poder reglamentario es un poder para desarrollar la Ley, no para reemplazar al Legislador. El poder reglamentario del Gobierno se conserva dentro de estos límites.</p> <p>Con base en lo anterior, por ser contrarias a lo preceptuado en los Arts. 26, 67, 68, 150, Num. 23, y 365 de la Constitución, la Corte declarará inexecutable las expresiones “el Ministerio de Educación Nacional” y “el Gobierno Nacional reglamentará todo lo relacionado con este artículo” contenidas en el Art. 80; la expresión “según la reglamentación que expida el Gobierno Nacional” contenida en el Art. 81, y la expresión “por el Ministerio de Educación Nacional” contenida en el Art. 84, todos ellos de la Ley 115 de 1994.”</p>
<p><b>Síntesis de la regla establecida por la Corte Constitucional</b></p>	<p>Para establecer la constitucionalidad de la norma, la Corte adelantó un test de tres niveles. Primero, se preguntó si era una materia que tenía reserva de ley. La fuente sobre la materia de ley es la Constitución. Para el caso del servicio de educación concluyó que existe materia de Ley con base en los artículos 68, 26, 150.23 y 365).</p> <p>Segundo, determinó que la consecuencia de la reserva de ley es la obligación del Legislador de establecer por lo menos los criterios, parámetros o bases para que el Presidente puede ejercer la potestad reglamentaria.</p> <p>Tercero, analizó la norma demandada y determinó que esa disposición normativa no señaló “los criterios, los parámetros o las bases para expedir la regulación”.</p> <p>En consecuencia, determinó que la disposición demandada sustituyó al Legislador en una materia en la que la competencia que le fue expresamente asignada. Por ende, desbordó la competencia reglamentaria que “está limitada a la precisión y</p>

	<i>especificación de los elementos necesarios para la adecuada y efectiva aplicación de la ley”.</i>
--	--

<b>Sentencia C-1041 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto)</b>	
<b>Resumen del caso</b>	<p>Reserva de ley sobre servicios públicos – régimen de salud</p> <p>El actor planteó cargos de constitucionalidad contra el artículo 15 de la Ley 1122 de 2007 por considerarlo contrario al principio de reserva de ley. La Corte Constitucional entendió que no es contrario a este principio porque el conjunto de normas que regulan las prácticas contrarias a las competencias y aquellas del sistema de seguridad social en salud regulaban integralmente la materia y contenían los principios mínimos de regulación legislativa requeridos por la Constitución.</p> <p>Norma demandada: <i>“Las Empresas Promotoras de Salud (EPS) no podrán contratar, directamente o a través de terceros, con sus propias IPS más del 30% del valor del gasto en salud. Las EPS podrán distribuir este gasto en las proporciones que consideren pertinentes dentro de los distintos niveles de complejidad de los servicios contemplados en el Plan Obligatorio de Salud. El Gobierno Nacional reglamentará dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley, las condiciones de competencia necesarias para evitar el abuso de posición dominante o conflictos de interés, de cualquiera de los actores del sistema de salud.”</i></p>
<b>Resumen del cargo presentado por los demandantes</b>	<p><i>“-Segundo cargo: El inciso segundo del artículo 15 de la Ley es inconstitucional porque desconoce el principio de reserva de ley (arts. 150, 152, 189-11 y 333 CP).” En criterio del actor, el inciso 2° de la norma demandada, que ordena al Gobierno reglamentar las condiciones de competencia del sector salud resulta abiertamente indeterminado en la identificación de los sujetos pasivos (“cualquiera de los actores del sistema de salud”) y en el contenido material de la facultad otorgada (“las condiciones de competencia necesarias para evitar el abuso de posición dominante o conflictos de interés”).</i></p> <p><i>En cuanto los “sujetos pasivos”, indica que se trataría de “cualquiera de los actores del sector salud”, sin que ninguna de las normas que regulan el sistema de seguridad social defina el alcance de tal expresión, de manera que la regulación sobre el abuso de la posición dominante o conflictos de interés se referiría a toda persona, natural o jurídica, pública o privada, que “actúe” o forme parte del sistema; lo anterior, a su juicio, hace incierto cuáles son los actores a los que se refiere la norma. Que si bien se podría interpretar la noción de “actores” excluyendo a todos</i></p>

	<p><i>aquellos de quienes no se puede predicar posición dominante o conflicto de intereses, la validez de esa hermenéutica requeriría que en relación con el sistema de salud, la ley definiera previamente las nociones de posición dominante (y su abuso) y de conflicto de intereses, situación que no acontece en este caso.</i></p> <p><i>En lo relativo al contenido material de la reglamentación que se deja al Ejecutivo, el demandante sostiene que la misma se extendería de forma genérica a “las condiciones necesarias para evitar el abuso de posición dominante o conflictos de interés”. Dado que ni la Ley 1122 de 2007 ni las demás normas que regulan lo relativo al sistema de seguridad social en salud definen “qué se entiende por posición dominante, qué se entiende por abuso de tal posición, ni mucho menos cuándo hay conflicto de intereses”, la consecuencia lógica será que al Gobierno Nacional le corresponde definir, dentro de los seis meses siguientes a la publicación de la ley, aspectos que son competencia privativa del legislador: (i) cuándo hay conflicto de intereses; (ii) las situaciones de posición dominante; (iii) el abuso de la posición dominante; y, finalmente, (iv) determinar las medidas necesarias para enfrentar esas situaciones.</i></p> <p><i>Afirma que todos estos aspectos tienen reserva de ley porque constituyen restricciones a las libertades económicas de las EPS, lo que imposibilita su desarrollo por vía reglamentaria; a su juicio, la disposición acusada utiliza conceptos jurídicos indeterminados que el ejecutivo quedará en libertad de regular sin ningún tipo de referente objetivo; se delegó así una función legislativa primaria, al no fijar un contenido material mínimo que deba reglamentarse para garantizar la ejecución de la ley.”</i></p>
<p><b>Consideraciones de la Corte Constitucional relevantes para la resolución del Problema Jurídico</b></p>	<p><i>“Al respecto, la Corte advierte que se está ante una tensión entre los ámbitos mínimos de regulación legislativa y los espacios posibles de ordenación reglamentaria. Se plantea pues el siguiente interrogante: <u>¿Qué tanto de una materia forma parte de la reserva de ley y hasta dónde puede ser reglamentada por el Gobierno?</u> [...]”</i></p> <p><i>El principio de reserva de ley como elemento esencial del Estado Social de Derecho tiene una significación especial en el ámbito de las potestades públicas de regulación de los derechos y libertades ciudadanas. Por tanto, es determinante al momento de establecer el reparto de competencias entre la Ley y el Reglamento, en orden a excluir cualquier restricción de las libertades públicas que no tenga origen en la decisión del legislador como órgano máximo de representación ciudadana. En la medida que el Estado Social de Derecho se</i></p>

*funda en la primacía de libertad y de la igualdad (art.13 C.P.), exige necesariamente que allí donde constitucionalmente sea indispensable introducir limitaciones a su ejercicio, deba mediar la participación del legislador como garante de representatividad y de la existencia de un debate democrático previo que legitime la exigibilidad, universalidad y reciprocidad de toda regla de conducta que restrinja el desarrollo de las libertades ciudadanas.[...]*

*De esta forma, el principio de reserva legal marca un límite en la actividad reglamentaria, de manera que aquél espacio que la Constitución ha reservado a la ley no puede ser ocupado por normas de inferior jerarquía que no tienen la legitimación propia de las decisiones adoptadas por el legislador. Sin embargo, ello no determina que la potestad reglamentaria carezca de importancia o que su papel sea irrelevante en la configuración de los contenidos normativos que rigen una materia. Sólo que la función que cumple en el marco del Estado Social de Derecho es diferente al de la Ley. **Mientras ésta tiene por esencia un contenido político y un fundamento democrático**, y dentro del contexto de los derechos y garantías constitucionales, un poder creador o innovador de las relaciones jurídicas y de los contenidos normativos que habrán de regir el comportamiento social, **el Reglamento tiene una orientación esencialmente técnica y un propósito “aplicativo” o de “ejecución” de aquéllas decisiones políticas originadas en la voluntad general.** La importancia del Reglamento en el orden constitucional está entonces en la garantía de una correcta y “cumplida ejecución de la ley”, lo cual es especialmente relevante en aquéllas materias que requieren de actualización permanente y altos estándares de eficiencia y eficacia técnica, que corresponden más claramente a la naturaleza misma de la función “administrativa”. Así mismo, **debe tenerse en cuenta que los referentes normativos para reglamentar una materia (mínimo legal) pueden encontrarse en disposiciones legales diferentes a la que se demanda**, en tanto que estén relacionadas directamente con ésta o formen todas ellas un sistema legal dentro del cual queda enclavado el ejercicio de la potestad reglamentaria de que se trate. [...]*

*Por ello, como se señaló en la Sentencia C-894 de 2006, frente a una disposición legal que ordena al Gobierno reglamentar una materia en determinado sentido, **habrá de diferenciarse si corresponde al traslado indebido de los contenidos normativos mínimos que corresponden a la Ley (caso en el cual la norma será inconstitucional al ponerse en evidencia una sustitución de la ley por el reglamento) o si se trata de una manera válida de fijar por el legislador parámetros o fines necesarios para orientar el ejercicio de la potestad reglamentaria de acuerdo con el marco legal que***

	<p><b><u>rige la actividad y que no conlleva per se una extensión indebida del ámbito de la función propiamente administrativa.</u></b> [...]</p> <p><i>Al respecto, la Corte observa que el segmento acusado puede dividirse en tres partes: (i) un término de seis meses para expedir la reglamentación a la que allí se alude, (ii) una finalidad: evitar el abuso de posición dominante y los conflictos de interés de cualquiera de los actores del sistema de salud; y (iii) la materia objeto de reglamentación: las condiciones de competencia en el servicio público de salud. Esta distinción, permite identificar con exactitud la materia objeto de reglamentación (las condiciones de competencia del sector salud) y diferenciarla de los fines a los cuales debe orientarse (evitar el abuso de posición dominante y los conflictos de interés). Estos últimos no constituyen el objeto mismo de reglamentación, como sostiene el demandante, sino parámetros externos de delimitación material para su ejercicio. <u>En consecuencia, tales fines hacen parte del mínimo legal que sirve de referente para reglamentar la materia.</u>”</i></p>
<p><b>Síntesis de la regla establecida por la Corte Constitucional</b></p>	<p>En primer lugar, la Corte Constitucional inicia con un análisis sobre el alcance del principio de reserva de ley en materia de servicios públicos. Para dar respuesta a este interrogante, la sentencia recuerda la definición de esta garantía constitucional y democrática, estableciendo que el espacio que la Constitución ha reservado para la ley no puede ser ocupado por el reglamento. La Corte reitera que la ley tiene un poder creador e innovador en las relaciones jurídicas, mientras que al reglamento le corresponde una orientación esencialmente técnica, de naturaleza aplicativa o ejecutiva. Posteriormente, la sentencia introduce una subregla, donde establece que los contenidos mínimos de la regulación legal de una materia reservada para el Congreso de la República pueden estar en distintas normas, no necesariamente en una sola ley.</p> <p>La Corte Constitucional concluye analizando los contenidos de la norma demandada para declarar su exequibilidad, por haber respetado los parámetros mínimos impuestos por la Carta al Legislador.</p>

<p align="center"><b>Sentencia C-263 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio)</b></p>	
<p><b>Resumen del caso</b></p>	<p>Reserva de ley en materia de servicios públicos – Ley 142 de 1994:</p> <p>El actor pretendía la inexecutable de dos numerales del artículo 74 de la Ley 142. La Corte Constitucional determina que el resto de la Ley, bajo la cual se deben leer las normas demandadas, sí define los elementos esenciales de la</p>

	<p>regulación de los servicios públicos que le corresponden al Congreso de la República, por lo cual declara exequibles los dos numerales demandados.</p> <p>Norma demandada:</p> <p><i>“Con sujeción a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones que la complementen, serán además, funciones y facultades especiales de cada una de las comisiones de regulación las siguientes:</i></p> <p><i>74.1. De la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible:</i></p> <p><i>a.- Regular el ejercicio de las actividades de los sectores de energía y gas combustible para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, propiciar la competencia en el sector de minas y energía y proponer la adopción de las medidas necesarias para impedir abusos de posición dominante y buscar la liberación gradual de los mercados hacia la libre competencia. <b><u>La comisión podrá adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado.</u></b></i></p> <p><i>74.2. De la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico:</i></p> <p><i>a.- Promover la competencia entre quienes presten los servicios de agua potable y saneamiento básico o regular los monopolios en la prestación de tales servicios, cuando la competencia no sea posible, todo ello con el propósito de que las operaciones de los monopolistas y de los competidores sean económicamente eficientes, se prevenga el abuso de posiciones dominantes y se produzcan servicios de calidad. <b><u>La comisión podrá adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado.</u></b>”</i> (énfasis en el original de la sentencia)</p>
<p><b>Resumen del cargo presentado por los demandantes</b></p>	<p><i>“Los demandantes cuestionan la competencia que el literal a) de los artículos 74.1 y 74.2 de la Ley 142 de 1994 otorga a las Comisiones de Regulación de servicios públicos domiciliarios para “adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado”. Aun cuando plantean nueve (9) cargos de inconstitucionalidad, lo cierto es que varias de sus acusaciones son reiterativas, cuando no sustancialmente iguales. En síntesis, <u>consideran que existe reserva de ley para regular la materia, por tratarse de una facultad que involucra la restricción a las libertades económica, de empresa y de competencia, de manera que el Congreso no podía delegar esa facultad en autoridades administrativas como las Comisiones de Regulación, que por su naturaleza carecen de representación popular y legitimidad democrática. Además, observan que la norma es excesivamente amplia e indeterminada, porque ha omitido</u></i></p>

	<p>señalar cuál es la finalidad perseguida, bajo qué condiciones concretas se pueden adoptar reglas de comportamiento diferencial, qué medidas específicas pueden tomarse y cuál es el alcance y límites al ejercicio de dicha potestad. Opinan que la norma carece de racionalidad instrumental al punto de permitir que las autoridades actúen de manera caprichosa, arbitraria, irrazonable y desproporcionada, todo lo cual resulta inadmisibles cuando está de por medio la restricción o limitación de derechos constitucionales.”</p>
<p><b>Consideraciones de la Corte Constitucional relevantes para la resolución del Problema Jurídico</b></p>	<p>“De esta manera, <b><u>el régimen jurídico especial que debe definir el Legislador en materia de servicios públicos comprende:</u></b> (i) competencia, (ii) responsabilidades relativas a su prestación, (iii) cobertura, (iv) calidad y financiación, <b><u>(v) régimen tarifario;</u></b> (vi) deberes y derechos de los usuarios, (vii) régimen de protección, (viii) formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio; y finalmente, (ix) lo concerniente a las facultades del Presidente de la República, a quien corresponde señalar, con sujeción a la Ley, qué políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios deben aplicarse; así como ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los prestan. [...]</p> <p><u>Es cierto que en virtud del principio de reserva de ley el Congreso no puede limitarse a trazar un marco general en la regulación de los servicios públicos, renunciando a tomar las decisiones que le competen para simplemente delegarlas en autoridades administrativas. Pero también lo es que esta cláusula no impide diseñar un modelo en el que se prevea una participación institucional conjunta: “por el contrario, la Constitución dispone que otros órganos podrán, de acuerdo con el mandato de la ley y dentro de los parámetros que ésta señale, intervenir en determinadas actividades”.</u></p> <p>De esta manera, para atender las necesidades regulatorias en actividades económicas que exigen criterios técnicos, en una dinámica de evaluación, seguimiento y ajuste permanente es válida la concurrencia de funciones entre el Legislador y entes administrativos especializados. Recuérdese que “la Constitución no ordena que existan Comisiones de Regulación de los servicios públicos, pero sí autoriza al Legislador para crearlas cuando estime que este tipo de órgano es el adecuado para hacer cumplir el régimen de la regulación de los servicios públicos” [...]</p> <p>Una interpretación sistemática dentro del contexto de la Ley 142 de 1994, en particular de algunas de sus normas, demuestra que <b><u>el Legislador no ha incumplido la obligación</u></b></p>

	<p><u>de fijar reglas claras y precisas para que las Comisiones de Regulación puedan adoptar tratamientos diferenciales a las empresas según su posición en el mercado, ni estas han sido autorizadas para ejercer sus competencias de forma arbitraria o antojadiza, como se afirma en la demanda. [...]</u></p> <p><u>A juicio de la Corte, una lectura integral y sistemática de las normas anteriormente referidas permite concluir que la facultad otorgada a las Comisiones de Regulación para adoptar tratamientos diferenciales a empresas de servicios públicos, de acuerdo con su posición en el mercado, no desconoce la cláusula de reserva de ley. [...]</u></p> <p><u>En este orden de ideas, la Corte considera que los demandantes han fundado sus cargos en una lectura aislada y descontextualizada de las expresiones acusadas, según la cual el Legislador no atendió la obligación indelegable de fijar reglas y condiciones bajo las cuales las Comisiones de Regulación pueden adoptar medias diferenciales. Como puede notarse, la regulación emanada del Congreso de la República sí contiene “criterios inteligibles” que establecen de manera clara el marco de intervención del Estado y específicamente de las autoridades administrativas”.</u></p>
<p><b>Síntesis de la regla establecida por la Corte Constitucional</b></p>	<p>La Corte Constitucional inicia estableciendo el alcance del régimen jurídico que el Congreso de la República debe fijar para cumplir con el estándar constitucional en materia de reserva de ley. Dentro de ese mínimo se encuentra el régimen tarifario. Así, la Corte Constitucional reitera que en virtud del principio de reserva de ley, el Congreso no puede limitarse a trazar un marco general de los servicios públicos, evadiendo definir los elementos esenciales que le corresponden. Dentro de ese marco le corresponde fijar reglas claras y precisas y los criterios inteligibles que establecen el marco de intervención del Estado y específicamente de las autoridades administrativas.</p> <p>Para el análisis de la norma del caso en concreto, al Corte hace un estudio sistemático e integral de las normas que regulan las competencias de las Comisiones de Regulación, en la ley 142 de 1994. Así, declara exequibles los numerales 1 y 2 del artículo 74 de la Ley 142 por encontrarlos supeditados al resto de los requisitos fijados en la Ley, razón por la cual no hay violación al principio de reserva de ley.</p>

<p align="center"><b>Sentencia C-056 de 2021 (M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera)</b></p>	
<p><b>Resumen del caso</b></p>	<p>Reserva de ley para la regulación de los servicios públicos domiciliarios – energía:</p>

	<p>Demanda contra el artículo 296 del PND 2018-2022.</p> <p><b>ARTÍCULO 296. MATRIZ ENERGÉTICA.</b> En cumplimiento del objetivo de contar con una matriz energética complementaria, resiliente y comprometida con la reducción de emisiones de carbono, los agentes comercializadores del Mercado de Energía Mayorista estarán obligados a que entre el 8 y el 10% de sus compras de energía provengan de fuentes no convencionales de energía renovable, a través de contratos de largo plazo asignados en determinados mecanismos de mercado que la regulación establezca. Lo anterior, sin perjuicio de que los agentes comercializadores puedan tener un porcentaje superior al dispuesto en este artículo.</p> <p>El Ministerio de Minas y Energía, o la entidad a la que este delegue, reglamentará mediante resolución el alcance de la obligación establecida en el presente artículo, así como los mecanismos de seguimiento y control, sin perjuicio de la función sancionatoria de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Las condiciones de inicio y vigencia de la obligación serán definidas en dicha reglamentación”.</p>
<p><b>Resumen del cargo presentado por los demandantes</b></p>	<p>El demandante argumenta que el artículo 296 del PND vulnera los artículos 150.21, 333, 365 y 367 de la Constitución, los cuales disponen que la definición del régimen jurídico de los servicios públicos y las normas que fijen el “<i>alcance</i>” de las libertades económicas y limiten su ejercicio están sometidas a reserva de ley. Afirma que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que, en materias sujetas a reserva de ley, la potestad reglamentaria solamente podrá ejercerse “<i>sobre aspectos marginales y muy puntuales</i>”. En su criterio, la norma demandada ordena que, mediante un reglamento, el MinMinas defina aspectos relativos a la prestación de los servicios públicos de comercialización y generación de energía eléctrica, así como el ejercicio de libertades económicas en el MEM, que no son marginales ni puntuales. En particular, ordena al MinMinas fijar el “<i>el alcance</i>” de la obligación de compra de energía, a pesar de que el artículo 333 de la Constitución prevé que el “<i>alcance</i>” de las libertades económicas debe ser fijado por la ley. Asimismo, dispone que el reglamento deberá determinar (i) el mecanismo mediante el cual los contratos de compra de energía serán asignados y (ii) las condiciones de estos contratos, lo cual desconoce que “<i>el asunto de cómo se celebran los contratos en Colombia, entre particulares, y el de cómo escogen las personas a sus contrapartes contractuales, y a qué precios, no ha sido tratado nunca como un tema marginal o puntual</i>”. Por último, prescribe que el MinMinas definirá el inicio y la vigencia de la obligación legal de compra de energía, los cuales son elementos “<i>sustanciales [de una obligación] que, normalmente, se definen en las reglas constitucionales y legales sobre promulgación y derogación de las leyes</i>”.</p>

<p><b>Consideraciones de la Corte Constitucional relevantes para la resolución del Problema Jurídico</b></p>	<p>La Corte describe que la norma demandada ordena que a través de la facultad reglamentaria se fijen los “<i>elementos esenciales</i>” de la obligación de compra que suponen modificaciones al régimen de prestación de los servicios públicos de generación y comercialización de energía eléctrica y el ejercicio de las libertades económicas en el MEM, que debían haber sido fijados por el legislador directamente.</p> <p><i>“Estos son: (i) el “alcance” de la obligación de compra de energía, es decir, el porcentaje exacto de la energía proveniente de FNCER que los comercializadores deben comprar, (ii) la metodología a partir de la cual los contratos de compra de energía, mediante los cuales se dará cumplimiento a la obligación de compra, serán asignados; y (iii) el “inicio” y la “vigencia” de dicha obligación.</i></p> <p><i>La Corte determina que: “La reserva de ley no es absoluta y tiene un contenido relativo. En primer lugar, no es absoluta, dado que no exige que el legislador determine la totalidad de los elementos que componen el régimen jurídico de la materia sujeta a reserva. El “objeto propio de la reserva” es, únicamente, el “núcleo esencial” de la materia reservada. Asimismo, este principio no supone un “vaciamiento de contenido de la potestad reglamentaria del Presidente” ni la facultad regulatoria de otras autoridades administrativas, puesto que permite que mediante el reglamento o la regulación se desarrollen ciertos elementos puntuales de la materia objeto de reserva. En segundo lugar, el principio de reserva de ley es relativo, porque su contenido y alcance dependen de (i) “la propia norma que establece la reserva”, <u>dado que la Constitución le impone al legislador la obligación de regular ciertas materias con un grado de detalle diferenciado y específico</u>; y (ii) la “naturaleza misma de las materias objeto de regulación”, puesto que no todas las materias asignadas por la Constitución al Congreso son susceptibles de igual grado de desarrollo legislativo. En estos términos, la Corte Constitucional ha señalado que es posible diferenciar “entre reservas más o menos estrictas, en relación con la posibilidad de concreción administrativa de los elementos contenidos en la ley”.</i></p> <p><i>“Reserva de ley en servicios públicos. La Constitución prevé que el régimen jurídico de prestación de los servicios públicos tiene reserva legal. En efecto, el artículo 367 prescribe que “[l]os servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley”. Asimismo, el artículo 150.23 ibídem instituye que le corresponde al Congreso “[e]xpedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”. Esta reserva busca que el régimen de los servicios públicos “sea el resultado de un proceso de</i></p>
--	--

*deliberación pluralista, público, abierto a la participación de todos y responsable ante las personas que sean usuarios de dichos servicios”.*

*“La Corte Constitucional y el Consejo de Estado han sostenido que la reserva legal en materia de servicios públicos es altamente “flexible” y menos estricta que otro tipo de reservas (v. gr., reserva de ley en derechos fundamentales). Esto, porque el constituyente “trazó algunos lineamientos estructurales, [pero] no definió integralmente el régimen jurídico de los servicios públicos, ni la forma específica de intervención del Estado en ese sector económico”. En este sentido, al momento de desarrollar el régimen de los servicios públicos, el legislador puede emplear “fórmulas de desarrollo legal amplias” y prever una “remisión expresa al reglamento” con el objeto de que el Presidente o las autoridades administrativas tengan un margen de actuación amplio y suficiente para el diseño específico de “los elementos puntuales, técnicos y cambiantes” del régimen de prestación y operación de estos servicios. La posibilidad de que las autoridades administrativas diseñen “la microregulación de la Ley” tiene como fundamento el “dominio técnico jurídico” y la “inmediación que se da entre dichos entes y los temas reales de implementación”.”*

*“La Corte Constitucional ha precisado que las normas que deleguen a las autoridades administrativas la facultad de reglamentar o regular aspectos técnicos, operativos y cambiantes del régimen de los servicios públicos deben definir “criterios inteligibles, claros y orientadores (...) dentro de los cuales ha de actuar la administración”. En concreto, el legislador debe fijar (i) las finalidades de la reglamentación y regulación administrativa que guiarán a la administración, (ii) la extensión de la facultad reglamentaria o regulatoria que se confiere y (iii) las reglas a las cuales “se sujetará el órgano de regulación y que regirán la actividad regulada”*

La Corte también agrega que el Legislador tiene facultades para limitar el ejercicio de la libertad económica de quienes presten servicios públicos. Sin embargo, también aclara que el Legislador no tiene que fijar “todos los elementos específicos de la limitación al ejercicio de estas libertades”. Por ende, define que los criterios mínimos que debe seguir el legislador para la facultad de intervenir en la economía por parte del Ejecutivo son: (i) finalidad de la intervención; (ii) materia sobre la cual recae; (iii) instrumentos mediante los cuales se desarrolla; y (iv) fijación de reglas claras y precisas que determinen el contenido de las facultades del órgano regulador llamado a concretarla.

	<p>El artículo demandado versa sobre materias que tienen reserva de ley aplicable a la regulación de los servicios públicos y el ejercicio de libertades económicas.</p> <p>Sin embargo, el artículo no desconoce la reserva de “<i>por tres razones: la norma demandada (i) define los elementos esenciales de la obligación de compra de energía, (ii) ordena al MinMinas reglamentar aspectos técnicos y operativos referentes a la modalidad cumplimiento de dicha obligación y (iii) fija criterios inteligibles y reglas mínimas que orientan la labor de regulación a cargo del MinMinas.</i>”</p> <p>(i) Define los elementos esenciales de la obligación de compra de energía</p> <p>Porque (i) fija finalidades de la intervención; (ii) precisa el contenido de la obligación; (iii) define los sujetos obligados.</p> <p>(ii) Ordena al MinMinas reglamentar aspectos técnicos y operativos referentes a la modalidad cumplimiento de dicha obligación y</p> <p>Porque fija (i) el inicio de la exigibilidad de la obligación; (ii) el plazo de los contratos; (ii) el diseño de los mecanismos que asignarán. Aspectos que son “<i>técnicos, variables y operativos de la obligación de comprar energía eléctrica</i>”.</p> <p>(iii) Fija criterios inteligibles y reglas mínimas que orientan la labor de regulación a cargo del MinMinas</p> <p>Porque el Legislador previó los topes máximos y mínimos dentro de los cuales el ministerio puede ejercer su facultad. Además, establece las “<i>reglas mínimas que el MME debe atender al momento de diseñar los contratos de largo plazo de FNCER</i>”.</p> <p>“<i>En síntesis, el artículo 296 del PND no desconoce la reserva de ley en materia de servicios públicos y libertades económicas, puesto que contiene los elementos esenciales de la obligación de compra que instituye y únicamente ordena al MinMinas concretar de aspectos técnicos, operativos y financieros con el objeto de que la regulación de esta obligación pueda “acoplarse a las necesidades y realidades cambiantes en el mercado energético”. Además, fija criterios inteligibles y claros que orientan la labor de regulación a cargo de este ministerio.</i>”</p>
<p><b>Síntesis de la regla establecida por la Corte Constitucional</b></p>	<p>La Corte Constitucional estableció que no hubo una violación del principio de legalidad aplicando un test de tres niveles. En el primer nivel, determinó si sobre esa materia había reserva de</p>

	<p>ley. En este caso respondió afirmativamente con base en dos fuentes: (i) era un asunto de servicios públicos; y (ii) era un mecanismo de intervención en la economía.</p> <p>En el segundo nivel, determinó que los límites a la facultad reglamentaria del presidente a partir de la reserva de ley de los servicios públicos. Concluyó que la ley que delegue al presidente la reglamentación de ciertas materias debe tener las siguientes características:</p> <p><i>Primero</i>, debe determinar “<u>criterios inteligibles, claros y orientadores dentro de los cuales debe actuar la administración</u>”. Estos criterios deben contener como mínimo los siguientes elementos: (i) las finalidades de la reglamentación y la regulación administrativa que guiarán a la administración; (ii) la extensión de la facultad reglamentaria o regulatoria que se confiere; (iii) las reglas a las cuales “se sujetará el órgano de regulación y que regirán la actividad regulada”.</p> <p><i>Segundo</i>, debe delegar la definición de elementos “<u>puntuales, técnicos y cambiantes</u>” del régimen y prestación de los servicios públicos.</p> <p>Adicionalmente, por tratarse de un asunto que la Corte consideró que limitaba la libertad económica, determinó que la reserva de ley supone que el Legislador debe establecer: (i) la finalidad de la intervención; (ii) materia sobre la cual recae; (iii) instrumentos mediante los cuales se desarrolla; y (iv) fijación de reglas claras y precisas que determinen el contenido de las facultades del órgano regulador llamado a concretarla.</p> <p>En el tercer nivel, la Corte analizó si la norma demandada estableció los elementos mínimos que debe contener para que el Presidente pueda reglamentar esa materia. La Corte concluyó que la norma demandada cumplía con estos límites (tanto los de reserva de ley en materia de servicios públicos, como los de la libertad económica) ya que en la forma como se estableció: (i) las finalidades de la intervención; (ii) el contenido de la obligación; (iii) los sujetos obligados; (iv) limitó la intervención a asuntos técnicos, variables y operativos; y (v) fijó criterios mínimos que guiaron la labor de regulación del MME.</p>
--	---

### ANEXO 3: EXPLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA USADA PARA LA COMPARACIÓN DE LA TARIFA DE LA REGIÓN CARIBE RESPECTO DEL RESTO DEL PAÍS

En este documento se explicará la fuente de la información utilizada para la comparación de la tarifa de la energía en la Región Caribe respecto del resto del país señalada en la Sección IV(C)(iv)(3) de la Demanda. Al respecto, se precisará: (A) la fuente de información utilizada; y (B) los criterios de filtrado de la información.

#### A. FUENTE DE LA INFORMACIÓN UTILIZADA

- 1.1. La información utilizada fue obtenida de la plataforma de datos públicos denominada “Intégrame” (en adelante “Intégrame”). Se trata de un banco de datos del sector minero energético coordinado y revisado por el Ministerio de Minas y Energía. Este banco de datos consolida “*alrededor de 17 fuentes de información en una plataforma tecnológica de libre consulta y fácil acceso*”<sup>1</sup>.
- 1.2. Intégrame presenta la información a través de tableros. Para la comparación presentada en la Demanda se utilizó el tablero denominado “Tarifas de la energía eléctrica”. Este tablero se caracteriza por lo siguiente:
  - 1.2.1. Permite “*conocer las tarifas de energía eléctrica, residencial y no residencial en Colombia, teniendo en cuenta variables como periodo, departamento, estrato, nivel de tensión, mercado, incumbente y comercializador*”<sup>2</sup>;
  - 1.2.2. Presenta la información de las tarifas de dos grupos: residencial y no residencial.
  - 1.2.3. Permite filtrar la información por: (i) Departamento; (ii) Estrato; (iii) Nivel de Tensión; (iv) Mercado; (v) Incumbente; y (vi) Comercializador.
  - 1.2.4. Resuelve la pregunta: “*¿Cuáles son las tarifas de la energía eléctrica en Colombia teniendo en cuenta la residencial y la no residencial?*”<sup>3</sup>;
- 1.3. Como se ve, se trata de una fuente de información creada por el Gobierno Nacional y que permite conocer la información sobre la tarifa de la energía. En concreto, permite filtrar la información por criterios geográficos, por comercializador y por estrato socioeconómico.

---

<sup>1</sup> Ver: <https://www.integrarme.gov.co/>; Sección “¿Qué es Intégrame?”;

<sup>2</sup> Ver: [Tarifas de Energía Eléctrica – Intégrame \(integrarme.gov.co\)](https://www.integrarme.gov.co/);

<sup>3</sup> Ibid.

## **B. CRITERIO DE FILTRADO DE LA INFORMACIÓN**

2.1. Como se explica en la Demanda<sup>4</sup>, se adelantó un análisis únicamente para la demanda residencial conforme los siguientes en tres criterios: (i) periodo de tiempo; (ii) el comercializador y distribuidor de energía; y (iii) la región del país. Con base en esos criterios se adelantaron las siguientes comparaciones:

2.1.1. Comparación 1: Una comparación entre: (i) el precio de la energía en la Región Caribe, del 2018 a 2020, pagada por los usuarios atendidos por Electricaribe del Caribe S.A. E.S.P. (“Electricaribe”) y (ii) el precio de la energía del resto del país, del 2018 a 2020, pagada por los usuarios atendidos por Empresas Públicas de Medellín S.A. E.S.P. (“EPM”), Codensa S.A. E.S.P. (“Enel”) y Celsia Colombia S.A. E.S.P. (“Celsia”).

2.1.2. Comparación 2: Una comparación entre: (i) el precio de la energía en la Región Caribe, del 2021 a 2024, pagada por los usuarios atendidos por Air-e S.A. E.S.P. (“Aire”) y por Afinia S.A. E.S.P. (“Afinia”); y (ii) el precio de la energía del resto del país, del 2021 a 2024, pagada por los usuarios atendidos por EPM, Enel y Celsia.

2.2. El filtrado de los datos se adelantó conforme el siguiente análisis:

2.2.1. *Primero*, con el objetivo de identificar el precio de la tarifa de la energía en la Región Caribe, para el periodo de 2018 a 2020, se identificó que el comercializador de energía que atendía a esos usuarios era Electricaribe.

2.2.2. *Segundo*, con el objetivo de identificar el precio de la tarifa de energía de la Región Caribe, para el periodo de 2021 a 2024, se identificó que los comercializadores de energía que atendía a esos usuarios son: Aire y Afinia.

2.2.3. *Tercero*, en ambos periodos de tiempo, los comercializadores que atendieron la mayor cantidad de usuarios regulados de acuerdo con las gráficas del sistema Intégrame fueron los siguientes:

[ver imágenes en la siguiente página]

---

<sup>4</sup> Demanda, Sección IV, (C), (iv), (3).

- ENEL:

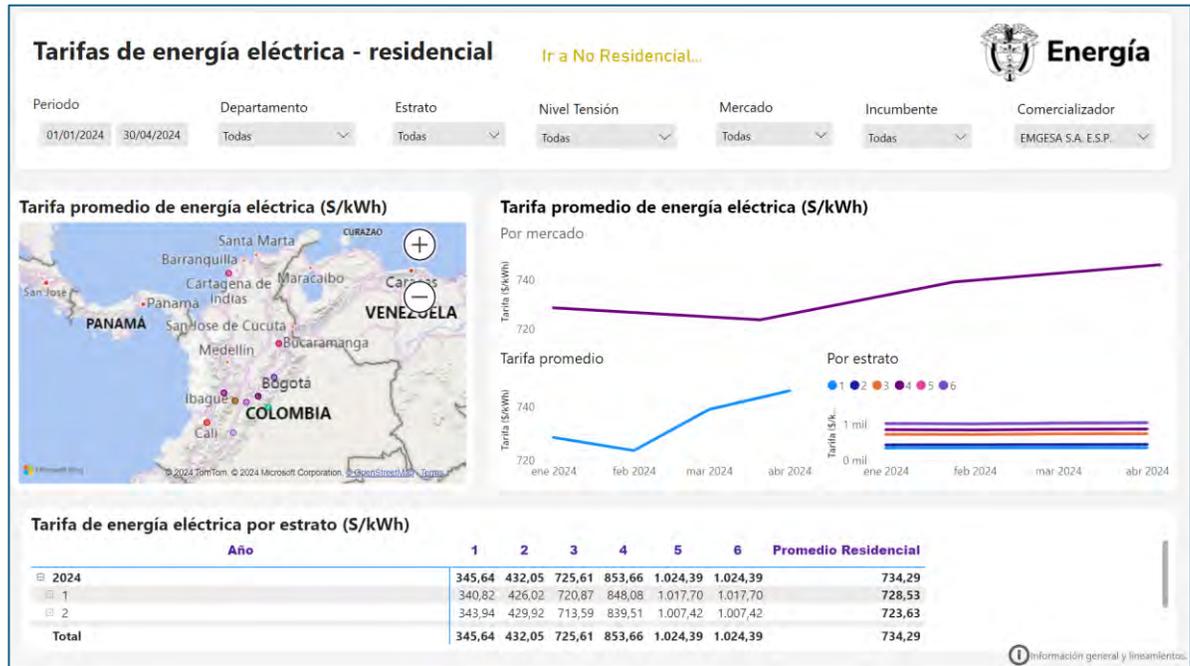


Ilustración 1- Imagen de usuarios atendidos por ENEL

- EPM:

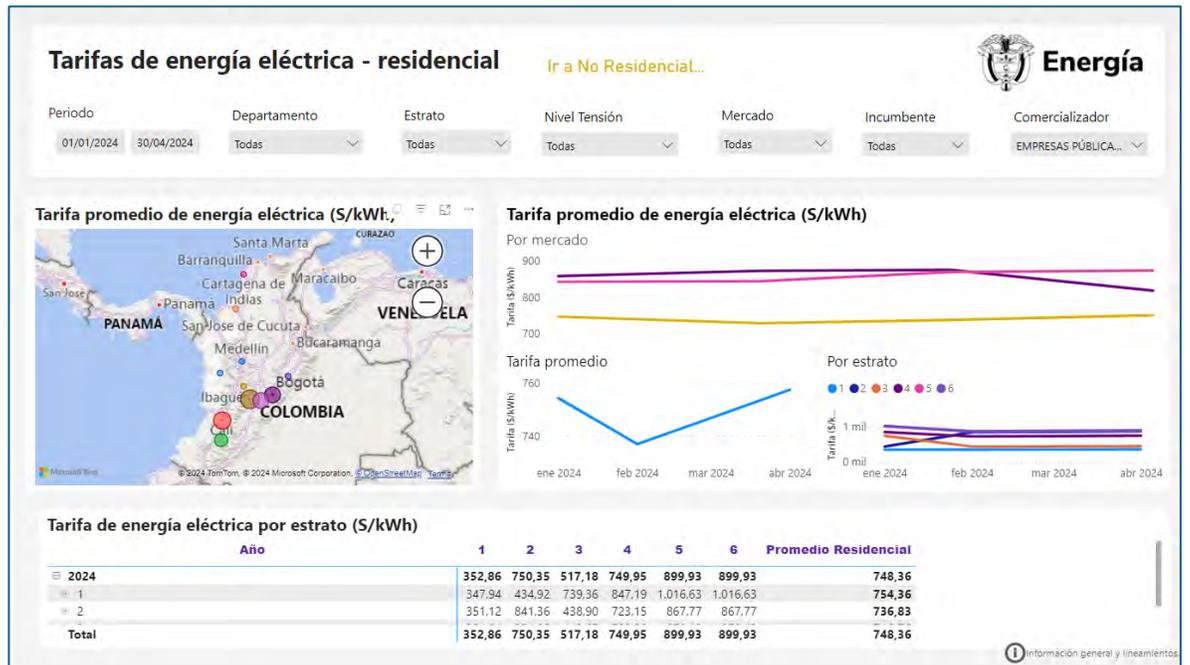


Ilustración 2 - Imagen de los usuarios que atiende EPM

- Celsia:

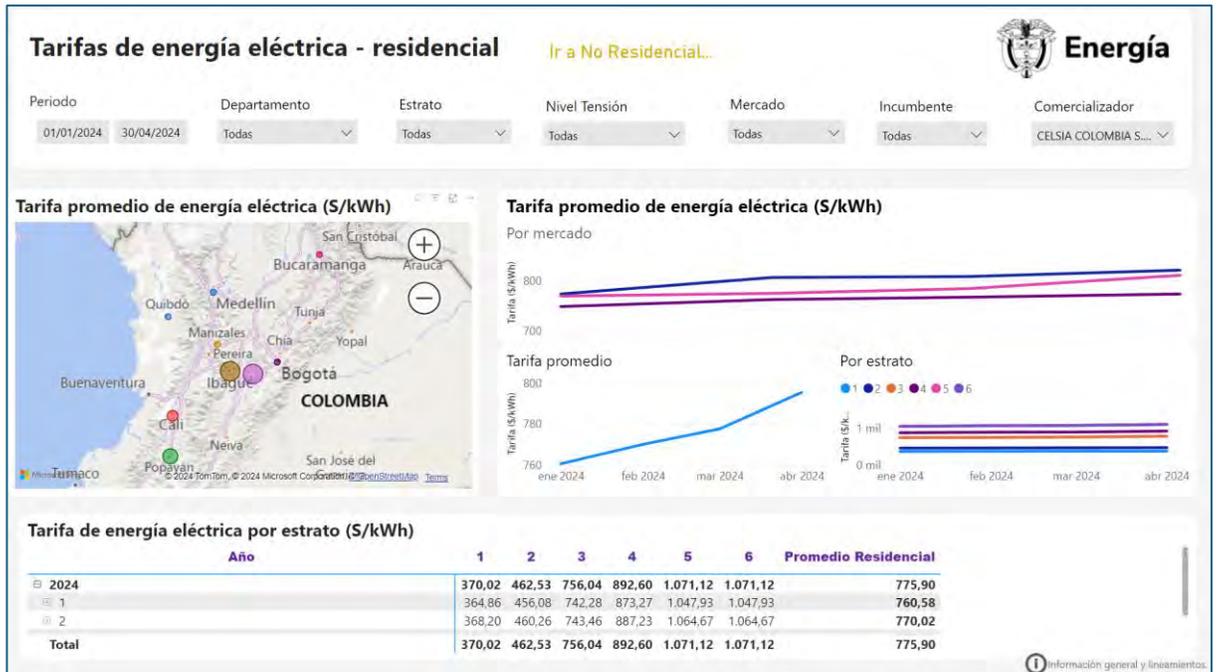


Ilustración 3- Imagen de los usuarios que atiende el Celsia

- 2.2.4. Cuarto, adicionalmente, ENEL, EPM y Celsia atienden diferentes regiones del país.
- 2.3. Con base en estos filtros se obtuvieron cuatro resultados. A continuación, se relacionan los datos obtenidos y las correspondientes gráficas generadas por el sistema Intégrame.

[ver tablas e imágenes en la siguiente página]

2.3.1. Datos EPM / ENEL / Celsia 2018 – 2020:

Comercializador y distribuidor: EPM / ENEL / Celsia (A)						
	Estrato					
Año	1	2	3	4	5	6
2018	210,70	263,37	424,16	499,06	598,87	598,87
2019	219,27	274,09	444,24	522,63	627,16	627,16
2020	213,99	267,48	433,70	510,23	612,28	612,28

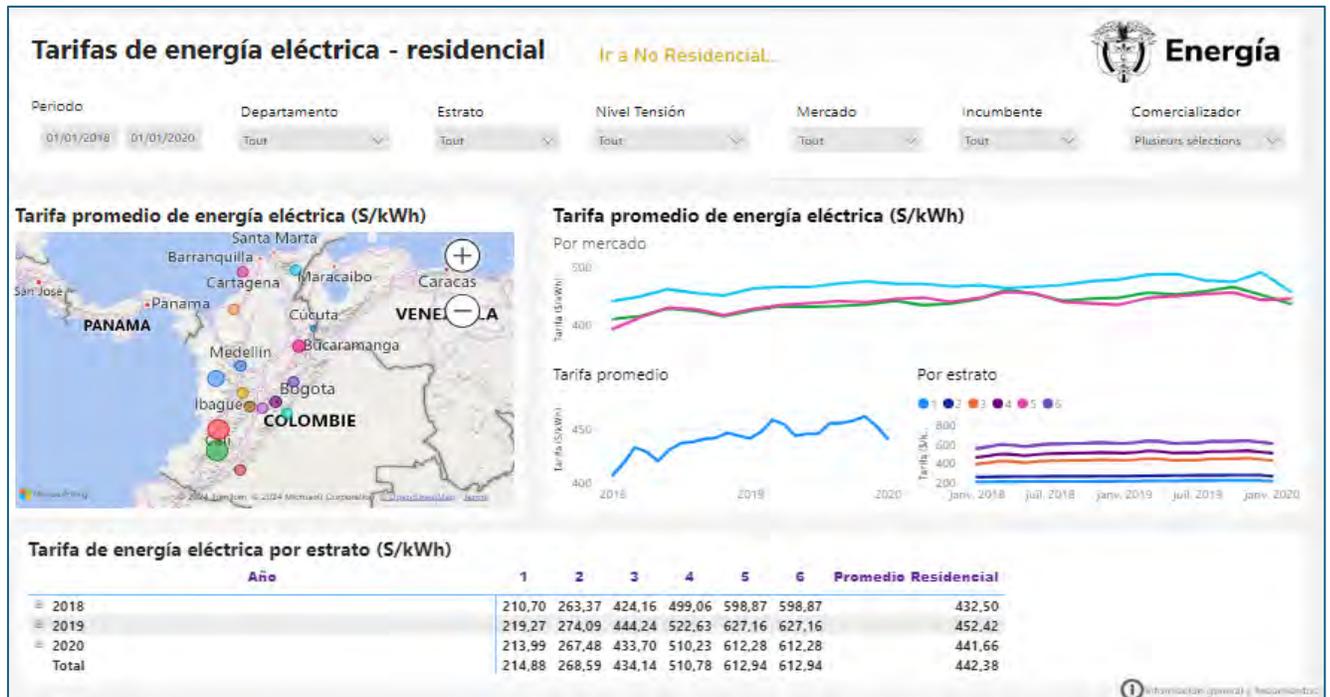


Ilustración 4 - Datos EPM / ENEL / Celsia 2018 – 2020

[ver tablas e imágenes en la siguiente página]

2.3.2. Datos Electricaribe 2018 – 2020:

Comercializador y distribuidor: Electricaribe (B)						
	Estrato					
Año	1	2	3	4	5	6
2018	198,67	238,41	383,33	450,98	541,18	541,18
2019	213,80	266,41	422,53	497,09	596,51	596,51
2020	209,32	261,64	434,99	528,05	633,66	633,66

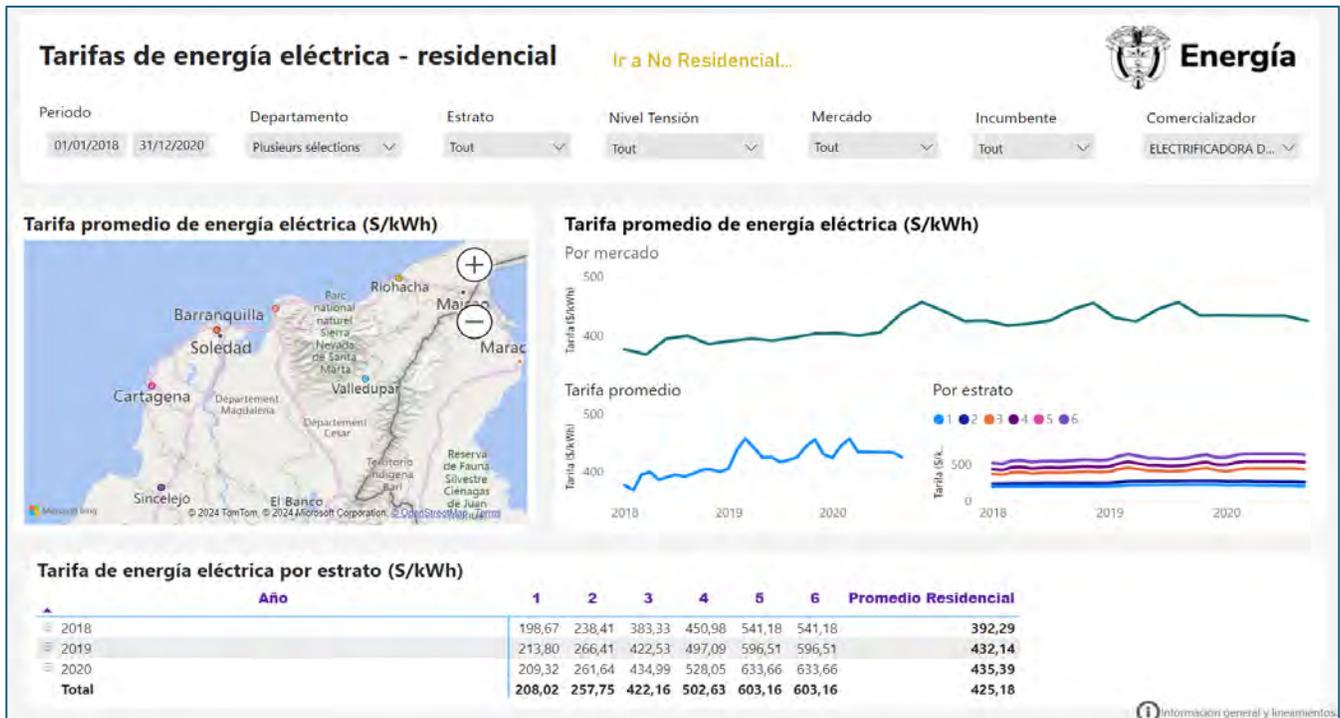


Ilustración 5 - Datos Electricaribe 2018 – 2020

[ver tablas e imágenes en la siguiente página]

2.3.3. Datos EPM / ENEL / Celsia 2021 – 2024:

Comercializador y distribuidor: EPM / ENEL / Celsia (A)						
Estrato						
Año	1	2	3	4	5	6
2021	229,86	287,32	488,09	574,23	689,07	689,07
2022	274,54	343,18	583,02	685,91	823,09	823,09
2023	320,84	400,51	675,22	789,85	947,82	947,82
2024	363,84	582,52	655,19	781,39	937,67	937,67

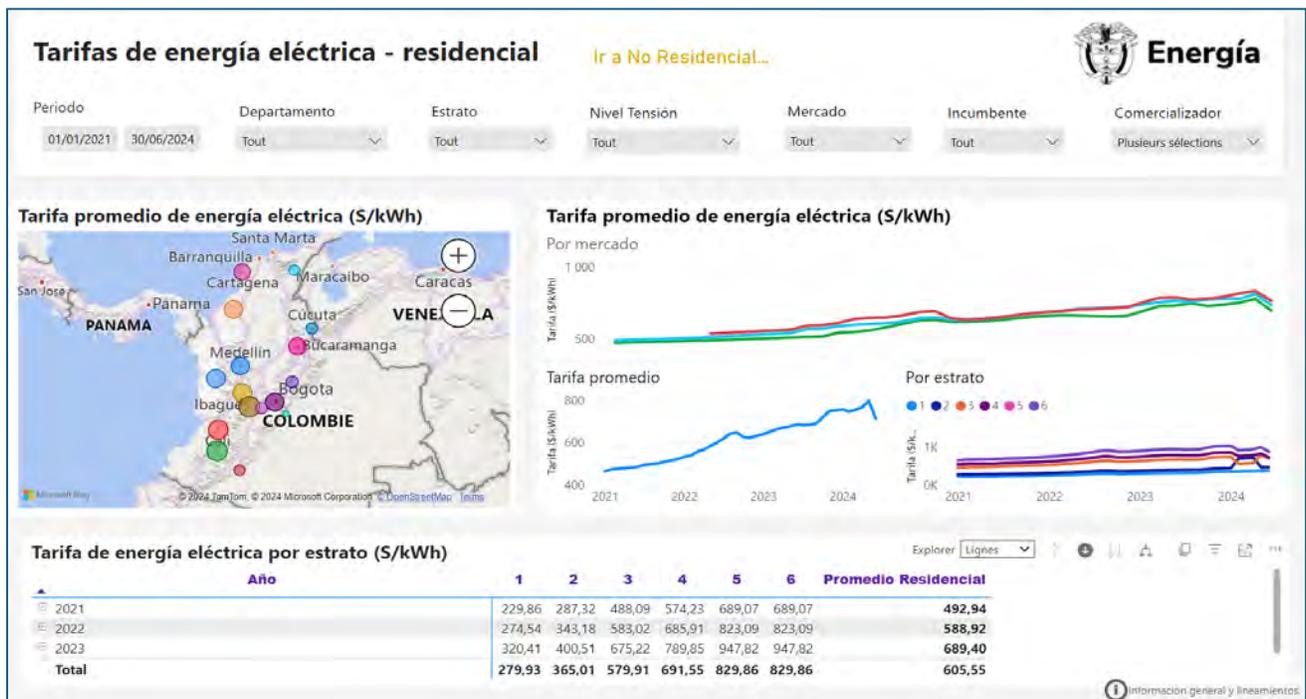


Ilustración 6 - Datos EPM / ENEL / Celsia 2021 – 2024

[ver tablas e imágenes en la siguiente página]

2.3.4. Datos Aire / Afinia 2021 – 2024:

Comercializador y distribuidor: Aire / Afinia (B)						
Año	Estrato					
	1	2	3	4	5	6
2021	221,39	276,74	470,45	559,50	671,40	671,40
2022	292,84	366,05	621,56	738,49	886,19	886,19
2023	349,58	436,97	739,53	884,01	1060,81	1060,81
2024	433,69	542,11	911,36	1104,71	1325,65	1325,65

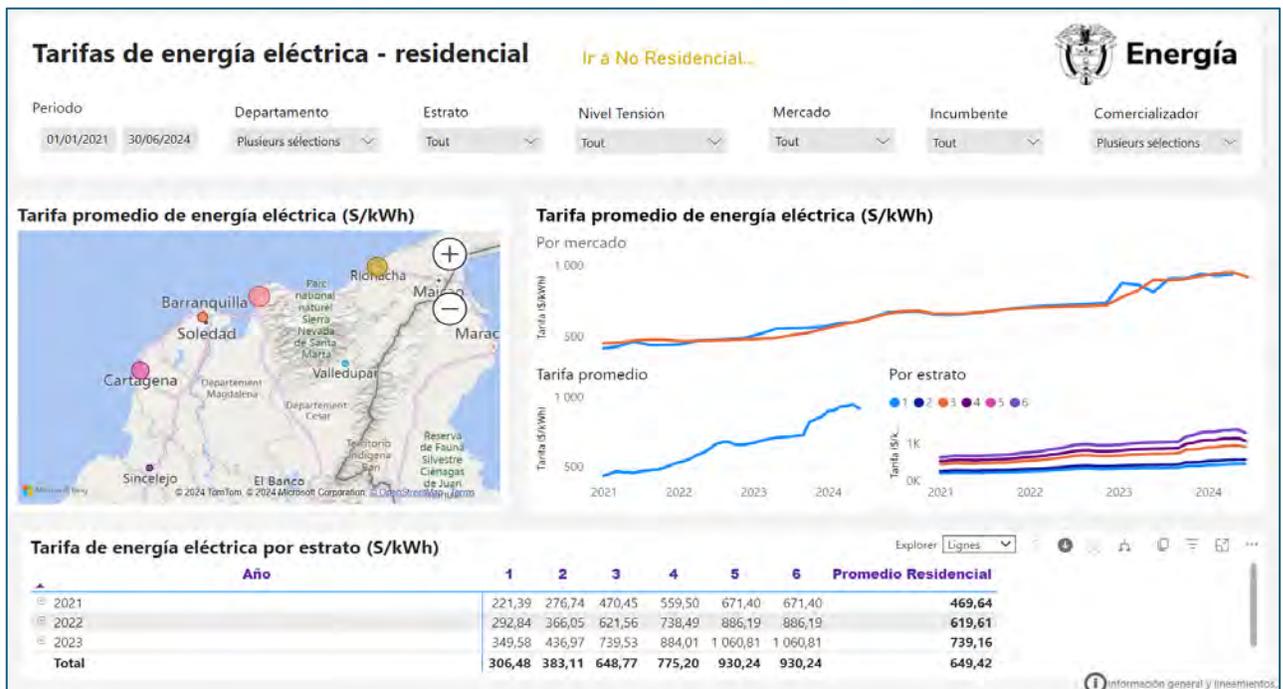


Ilustración 7 - Datos Aire / Afinia 2021 – 2024

2.4. Finalmente, con estos resultados se adelantó un análisis para identificar la relación de los precios de la Región Caribe respecto de los precios del resto del país. Para ello, se adelantó la siguiente operación:

$$\text{Comparación} = A / B$$

Donde:

Comparación: es el análisis proporcional entre la tarifa de la Región Caribe y la tarifa del resto del país. Todos los escenarios en los que es Comparación > 1 significa que la energía en la Región Caribe es más costosa que en el resto del país. En los escenarios en los que es Comparación < a 1, la energía en la Región Caribe es menos costosa que en el resto del país.

A: Significa el precio de la energía en la Región Caribe;

B: Significa el precio de la energía en el resto del país.

2.5. Con base en esta fórmula se obtuvieron los siguientes resultados:

2.5.1. Comparación 1 (precios entre 2018 y 2020, antes de la introducción de la Norma Demandada):

Comparación (B dividido A)						
	Estrato					
Año	1	2	3	4	5	6
2018	0,942904604	0,905228386	0,903739155	0,903658879	0,903668576	0,903668576
2019	0,975053587	0,971980007	0,95113002	0,951131776	0,951128899	0,951128899
2020	0,97817655	0,978166592	1,002974406	1,034925426	1,034918665	1,034918665

2.5.2. Comparación 2 (precios entre 2021 y 2024, con posterioridad a la introducción de la Norma Demandada):

Comparación (B dividido A)						
	Estrato					
Año	1	2	3	4	5	6
2021	0,96315148	0,96317695	0,96385912	0,97434826	0,97435674	0,97435674
2022	1,06665695	1,06664141	1,06610408	1,07665729	1,07666233	1,07666233
2023	1,08957736	1,09103393	1,09524303	1,11921251	1,1192104	1,1192104
2024	1,19197999	0,93062899	1,39098582	1,41377545	1,4137703	1,4137703