



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO

Bogotá, D.C., ocho (8) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Acción de tutela
Radicación: 11001-03-15-000-2025-03462-00
Demandante: Magdalena Holguín de Torres y otros
Demandado: Presidente de la República y otros

Tema: Tutela contra acción u omisión de autoridad pública. Riesgo estructural en el sistema de energía. Solicitud de declaratoria de estado de cosas inconstitucional.

Decisión: Se abstiene de pronunciarse sobre la declaratoria del estado de cosas inconstitucional y adoptar las medidas de organización y/o reorganización para conjurarlo: declara la improcedencia de unas pretensiones por falta de subsidiariedad y niega en todo lo demás

La Sala decide la acción de tutela interpuesta por Magdalena Holguín de Torres, Martha Elena Múnera Aristizábal, Felipe Piquero Villegas, Laura Tobar Salazar, Raúl Fernando Pineda López, Cristóbal Machado Krieger, Bulla Quiroga, Juan Pablo Salamanca Roza, María Paula Gómez Rojas, Lizeth Johana Lugo López y Luis Jaime Rojas Camargo contra el presidente de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

I. ANTECEDENTES

Solicitud de amparo

1. El 5 de junio de 2025, Magdalena Holguín de Torres, Martha Elena Múnera Aristizábal, Felipe Piquero Villegas, Laura Tobar Salazar, Raúl Fernando Pineda López, Cristóbal Machado Krieger, Bulla Quiroga, Juan Pablo Salamanca Roza, María Paula Gómez Rojas, Lizeth Johana Lugo López y Luis Jaime Rojas Camargo presentaron acción de tutela, en nombre propio y en representación de «la generación actual y las generaciones futuras de usuarios del sistema de energía [...] y los de todas las personas naturales y jurídicas que se encuentran en una situación similar», con el fin de obtener la protección de los derechos fundamentales a la energía, educación, salud, vivienda digna, libertad de expresión e información y libertad económica y de empresa.

2. Como consecuencia de lo anterior, solicitaron que se declare el estado de cosas inconstitucional (ECI) en el sistema de energía eléctrica; se ordene a las accionadas la elaboración de un plan estratégico para superar la crisis del sector energético¹; se ordene a las autoridades administrativas con injerencia en el sector minero-energético² que respeten las competencias asignadas a cada una de ellas; se dejen sin efectos los actos administrativos expedidos por las entidades accionadas que contravengan el artículo 74.1 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 23 de la Ley 143 de 1994; se declare que la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) es la única entidad competente para modificar, suspender o interpretar lo dispuesto en la normatividad relativa a la aplicación de los programas de limitación de suministro; se declare que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPDD) se extralimitó en el ejercicio de sus funciones al expedir la Circular Externa No. 20241000001314; se conmine a la SSPDD para que no se extralimite en sus funciones; se exhorte a la empresa XM SA ESP a presentar una excepción de inconstitucionalidad respecto de la Circular Externa No. 20241000001314 de 13 de diciembre de 2024 de la SSPDD; se ordene al Gobierno Nacional que haga la asignación presupuestal suficiente para asegurar el pago a las distribuidoras y comercializadores de energía eléctrica por concepto de subsidios y opción tarifaria para la vigencia 2025; se ordene al Gobierno Nacional que lleve a cabo los nombramientos de los expertos comisionados de la CREG; se establezcan los mecanismos que permitan el inyectar capital del Fondo Empresarial de la SSPDD; se ordene la cesación de la intervención estatal excesiva en la fijación de precios del sector de energía y gas; se inste a las entidades accionadas para que adopten medidas que garanticen una regulación económica que respete los principios constitucionales de la libre competencia y la libertad de empresa; se ordene establecer políticas eficientes en el mercado de contratos de suministro de energía; y se implementen políticas y planes de acción urgentes para la explotación de los recursos gasíferos disponibles.

3. Como **fundamento fáctico** de la solicitud de amparo, señalaron que en la actualidad el sector energético atraviesa una crisis estructural producto de un conjunto de acciones y omisiones de las autoridades accionadas, pero sobre todo del presidente de la República, quien ha adoptado medidas (a través de actos administrativos) que debilitan la institucionalidad y profundizan las dificultades financieras del sector, tal como ocurrió con la abrogación de competencias de la CREG a favor del Gobierno Nacional, con el propósito de intervenir a partir de factores de índole político y no técnico³.

4. Aducen que este tipo de decisiones administrativas no solo han afectado la sostenibilidad financiera, sino también han dado lugar a que se creen distorsiones en el mercado con la potencialidad de afectar la cadena de suministro del servicio de energía,

¹ El cual debe (1) contener «(i) un diagnóstico de la situación actual del sector de energía eléctrica; (ii) la formulación de las medidas legislativas, administrativas y presupuestales necesarias para abordar y superar esta situación (incluida la crisis financiera debida a la falta de pago de subsidios, opción tarifaria y otras obligaciones con las empresas del sector); (iii) el cronograma para la implementación de las medidas previstas para superar el ECI, y (iv) un mecanismo de monitoreo y seguimiento a la ejecución de las medidas formuladas y que serán adoptadas en el marco de dicho plan»; (2) tener en cuenta las propuestas presentadas por «la Federación Nacional de Departamentos (FND) y la Federación Nacional de Municipios (FNM); los gremios como ANDESCO (Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones), ACOLGEN (Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica), ANDEG (Asociación Nacional de Empresas Generadoras), ASOCODIS (Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica) y la Asociación de Energías Renovables (SER); y, finalmente, las empresas generadoras y comercializadoras de energía eléctrica»; y (3) remitirse a la Corte Constitucional, la Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República.

² Entre ellos, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) y el Ministerio de Minas y Energía.

³ Los accionantes mencionaron: (i) desinstitucionalización del sector de energía eléctrica []

dando ello lugar a «inminentes posibles apagones y desabastecimiento», aparejado del incremento en los precios de los contratos suscritos por los generadores térmicos.

5. Señalaron que se ha desmantelado la capacidad operativa e independencia de la CREG, dada la falta de nombramiento de los expertos comisionados en propiedad y la suplencia de aquella a través de la figura del encargo, lo que ha generado de forma concomitante la falta de quorum y rigor técnico en las decisiones de aquella autoridad, incertidumbre regulatoria y riesgo de desabastecimiento por falta de medidas oportunas.

6. Indicaron que la deuda a las empresas del sector asciende a los 7.7 billones de pesos, en la que están incluidos los conceptos de subsidios al consumo de los estratos 1, 2 y 3, opción tarifaria y consumo de entidades oficiales, así como las obligaciones de la empresa AIRE-E SA ESP INTERVENIDA por transacciones en la bolsa de energía y cargos por uso del Sistema Interconectado Nacional (SIN).

7. Reprocharon el cambio hecho por parte el Ministerio de Minas y Energía y la SSDDPP en la asignación de riesgos entre los agentes del sistema, particularmente entre distribuidores, comercializadores y transmisores.

8. Sumado a todo lo anterior, identificaron otras variables tales como el riesgo de desabastecimiento en la producción de gas y la demora en la entrada de funcionamiento de proyectos de generación eléctrica⁴, también producto de las acciones y omisiones propias del Gobierno Nacional.

9. Como **fundamentos de derecho**, los hoy accionantes señalaron que la crisis en el sector de energía provocada por decisiones del Gobierno Nacional, constituye una amenaza cierta, grave, inminente y estructural, al generar condiciones que ponen en riesgo la continuidad, disponibilidad y asequibilidad del suministro de energía eléctrica. Manifestaron que la proyección de dicha crisis se ve en (i) «un incremento desmesurado en las tarifas de energía, lo que puede volver el servicio inaccesible para miles de familias, especialmente en condiciones de pobreza o vulnerabilidad», aparejado a (ii) cortes del servicio y posibles apagones, producto del desabastecimiento de gas, la no entrada en funcionamiento de proyectos de generación y transmisión de energía eléctrica y la inestabilidad institucional del sector. Impactos que de una u otra forma no solo aumentan las desigualdades sociales sino también recaen sobre grupos poblacionales vulnerables⁵.

10. Indicaron que existía vulneración o, cuando menos, amenaza del derecho a la educación de Raúl Fernando Pineda López, Sandra Jimena Bulla Quiroga, Juan Pablo Salamanca Rozo, María Paula Gómez Rojas y Cristóbal Machado Krieger, «así como de todas las personas que se encuentran en una situación similar y de personas de las generaciones futuras de estudiantes que se encontrarán en una situación similar», pues la crisis afecta de manera particular (i) sus garantías de (a) acceso a procesos educativos y (b) continuidad o permanencia en estos en condiciones dignas y equitativas, así como (ii) sus proyectos de vida.

⁴ Los cuales relacionaron igualmente con las demoras en los trámites de licenciamiento y permisos ambientales.

⁵ Este argumento está precedido de un contexto general sobre el derecho (de acceso) a la energía eléctrica como derecho fundamental independiente y por conexidad, su relación con el bloque de constitucionalidad y sus dimensiones.

11. Frente al derecho a la salud, sostuvieron que este fue vulnerado o siquiera amenazado respecto de Magdalena Holguín de Torres, Martha Elena Múnera Aristizábal, Felipe Piquero Villegas y Laura Tobar Salazar. Para ello, narraron las condiciones de salud de cada uno y explicaron la relación de aquellas con el uso de ciertos aparatos y/o instrumentos médicos que dependen de energía. En ese orden, ante «apagones –o cortes de energía–, racionamientos e inestabilidad en el suministro de energía eléctrica» se pone en riesgo a aludida garantía constitucional, concretamente en sus dimensiones de accesibilidad y asequibilidad a la atención médica, y calidad de la misma.

12. Para Lizeth Johana Lugo López y Luis Jaime Rojas Camargo se vio afectado su derecho a la vivienda digna, comoquiera que los proyectos residenciales en los que compraron vivienda se encuentran actualmente condicionados en su ejecución, avance y entrega porque la inestabilidad energética ha paralizado o ralentizado actividades de construcción y conexión de redes de servicios públicos.

13. Respecto el derecho a la libertad de expresión, señalaron que «[la] afectación puede predicarse de los ciudadanos Raúl Fernando Pineda López, Sandra Jimena Bulla Quiroga, Juan Pablo Salamanca Rozo, María Paula Gómez Rojas y Cristóbal Machado Krieger, en tanto estudiantes universitarios activos y participantes del debate público en espacios académicos y ciudadanos, cuya capacidad para expresarse y acceder a información depende directamente de la infraestructura tecnológica sostenida por el servicio de energía eléctrica».

14. Asimismo, estimaron que fue vulnerado el derecho a la libertad de empresa porque se ha generado un escenario crítico para la estabilidad y operación en el sector de energía eléctrica y construcción.

15. Con base en todo lo anterior, alegaron que se encuentran reunidos los requisitos jurisprudenciales para que se declare el estado de cosas inconstitucional (Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional)⁶.

Intervenciones⁷

⁶ «existe una vulneración masiva y generalizada de derechos constitucionales que afecta a un grupo significativo de personas[.] [...] esta vulneración masiva y generalizada de derechos fundamentales es consecuencia de una omisión prolongada de las autoridades en el cumplimiento de las funciones de las que dependería la efectividad de los derechos fundamentales de las personas afectadas[.] [...] será necesario incorporar procedimientos paralelos y contrarios al ordenamiento jurídico para garantizar la efectividad de los derechos violados, tales como la normalización de que las personas tengan que acudir a la acción de tutela para acceder a un derecho fundamental[.] [...] no se han adoptado medidas legislativas, administrativas o presupuestales suficientes para conjurar la situación identificada[.] [...] la solución de esta problemática requiere que intervengan de manera conjunta y coordinada varias entidades estatales para adoptar medidas complejas, cuya ejecución se prolongará en el tiempo y requerirá esfuerzos presupuestales [y] [...] si todas las personas afectadas por la situación acudieran al tiempo a la acción de tutela para exigir la protección de sus derechos, la capacidad del sistema judicial para responder a tales solicitudes no sería suficiente ante la indudable congestión que se ocasionaría»

⁷ Mediante Auto de 8 de julio de 2025, se admitió la acción de tutela contra el presidente de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), y se vinculó al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAPRE), la Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica (ACOLGEN), Caribemar de la Costa SAS ESP (AFINIA), Air-e SAS ESP (Air-e), la Asociación Nacional de Empresas Generadoras (ANDEG), la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones (ANDESCO), la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), el Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales (ASIC), la Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica (ASOCODIS), la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), el Comité Asesor de Comercialización (CAC), el Comité Asesor de Planeamiento de la Transmisión (CAPT), la Contraloría General de la República, el Centro Nacional de Despacho (CND), el Consejo Nacional de Operación (CON), el Departamento de Planeación Nacional (DNP), Electricaribe del Caribe – Electricaribe SA ESP, Empresas Públicas de Medellín (EPM), la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER), la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Nacional de Municipios, el Fondo Solidario para Subsidios y Redistribución de Ingresos, el Grupo Energía Bogotá SA ESP, el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas en Zonas no Interconectadas – IPSE, la Procuraduría General de la Nación, la Asociación de Energías Renovables (SER), la Sociedad



16. La **Electrificadora del Huila SA ESP** señaló que las acciones y omisiones de las que parten las reclamaciones de los accionantes no le son atribuibles, razón por la cual solicitó su desvinculación del proceso por carecer de legitimación pasiva en la causa. Adujo que la parte actora contaba con otros mecanismos judiciales para lograr el amparo y/o protección de sus derechos.

17. La **Cámara Colombiana de Construcción (CAMACOL)** alegó no tener legitimación en la causa comoquiera que no ostenta la calidad de autoridad administrativa ni tiene injerencia sobre las acciones u omisiones del Gobierno Nacional.

18. El **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** manifestó que esa cartera no ha tenido injerencia alguna en presuntas vulneraciones a derechos fundamentales que alegó la parte actora, pues la intervención en el «sector de prestación de servicios públicos domiciliarios» escapa de sus funciones y competencias (Decreto Ley 3570 de 2011). En ese orden de ideas, luego de explicar los objetivos y funciones que le han sido encomendadas, solicitó que se le desvincule del proceso y, de forma subsidiaria, se nieguen las suplicas de amparo.

19. **Electrificadora de Santander SA ESP (ESSA), Empresa de Energía del Quindío SA ESP (EDEQ) y Empresas Públicas de Medellín ESP (EPM)** respaldaron las pretensiones de la acción de tutela. Identificaron algunas situaciones que ponen en riesgo la estabilidad del sector energético colombiano y la continuidad del servicio público⁸, así como los factores que explican dicha problemática y las irregularidades administrativas e institucionales alrededor de la misma⁹. Explicaron las razones por las que existía un estado de cosas inconstitucional en el sector e hizo una serie de propuestas técnicas específicas para respaldar las pretensiones de la solicitud de amparo. Con fundamento en lo anterior, solicitaron (i) acoger las pretensiones de la acción de tutela, (ii) declarar el estado de cosas inconstitucional y reconocer la crisis por la que pasa el sector, y (iii) ordenar la elaboración de un plan estratégico para superar dicha crisis, en el que se garantice la participación técnica de todos los actores del sector (empresas y gremios).

20. **XM Compañía de Expertos en Mercados SA ESP** expresó que se atenía a lo que decidiera el juez de tutela. Adujo que no existía acción u omisión que se reprochaba en su contra por parte de los accionantes. Señaló cuáles eran sus funciones en el sector

Portuaria El Cayao SA ESP (SPEC LNG), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la XM Compañía de Expertos en Mercados SA ESP, el Comité Asesor de Coordinación y Seguimiento a la situación Energética, Celsia Colombia SA ES, Enel Colombia SA ESP, Centrales Eléctricas del Norte de Santander SA ESP, Central Hidroeléctrica de Caldas SA ESP, Electrificadora de Santander SA ESP, Centrales Eléctricas de Nariño SA ESP, Empresa de Energía del Quindío SA ESP, Electrificadora del Caquetá SA ESP, Empresa de Energía de Boyacá SA ESP, Electrificadora del Huila SA ESP, Empresa de Energía de Casanare SA ESP, Compañía de Electricidad de Tuluá SA ESP, Empresa Distribuidora del Pacífico SA ESP, Empresa de Energía de Pereira SA ESP, QI Energy SAS ESP, Empresa de Energía del Valle de Sibundoy SA ESP, Sol & Cielo Energía SAS ESP, Ruitoque SA ESP, Empresa de Energía de Arauca, Empresa de Energía del Putumayo SA ESP, Empresa de Energía Eléctrica del Departamento del Guaviare SA ESP, Empresa Municipal de Energía Eléctrica SA ESP, Vatia SA ESP, Empresas Municipales de Cali EICE ESP y la Asociación Colombiana de Gas Natural.

⁸ Las cuales clasificó de la siguiente manera: escasez de oferta de energía: dificultades para cubrir la demanda, altos precios en el mercado, mayor exposición en bolsa; retraso de proyectos: incumplimientos contractuales, renegociaciones; riesgo sistémico: impactos económicos de la intervención de AIR-E SAS ESP; reglamentación por parte de la CREG: quorum decisorio; «tiempos de aprobación» y «aprobación» de las solicitudes de ajuste a los planes de inversión y planes de expansión y cobertura; no pago de subsidios.

⁹ Entre ellas: abastecimiento y seguridad energética, cambio de las reglas del mercado, sostenibilidad financiera del sector, debilidad institucional, exceso de competencias regulatorias en cabeza del Ministerio de Minas y energía, arrogación indebida de funciones en la SSPPDD.



eléctrico con fundamento en la Ley 143 de 1994 – artículo 11 (Centro Nacional de Despacho) y las Resoluciones CREG 071 de 2006 (Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales) y 008 de 2003 (o Liquidador y Administrador de Cuentas). Indicó que no está llamada a inaplicar Circular Externa No. 20241000001314 del 13 de diciembre de 2024, comoquiera que dicho acto administrativo no ha sido suspendido o anulado por la jurisdicción de lo contencioso – administrativo.

21. El **Departamento Administrativo de Planeación (DNP)** sostuvo que no era la autoridad encargada de dar trámite a las reclamaciones advertidas en el escrito de tutela, de conformidad con los artículos 59 de la Ley 489 de 1998, 9 de la Ley 2056 de 2020, 1.1.1.1. y 3 del Decreto 1893 de 2021. Con fundamento en ello, alegó su falta de legitimación en la causa por pasiva y solicitó su desvinculación.

22. **QI ENERGY SAS ESP** solicitó ser reconocido como coadyuvante del presidente de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la UPME y la CREG.

23. La **Asociación Nacional de Empresas de Generadoras (ANDEG)** manifestó no contar con legitimación por pasiva en el proceso de la referencia. Hizo un recuento de la situación (intervención administrativa por parte de la SSPPDD) que atraviesa AIR-E SAS ESP y puso de presente que presentó una acción de cumplimiento orientada a obtener que XM SA ESP de cumplimiento a la regulación de la CREG (Circular No. 20241000001314 de 13 de diciembre de 2024).

24. La **Sociedad Portuaria El Cayao SA ESP (SPEC LNG)** sostuvo que no era una autoridad administrativa o un particular que ejerciera función administrativa, tampoco una sociedad dedicada a la generación o comercialización de energía. Aclaró que no participa en la importación o comercialización de gas, sino que cuenta con un terminal marítimo que permite transformar el gas natural de estado líquido a estado gaseoso. Por lo anterior, solicitó ser desvinculada del proceso.

25. La **Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica (ASOCODIS)** adujo que es una asociación encargada de canalizar los intereses gremiales, así como promover y defender la libre competencia y desarrollo del mercado del sector eléctrico colombiano, en especial, en lo relacionado con las actividades de distribución y comercialización, no obstante, no ejecuta dichas actividades y, por lo tanto, no es una empresa de servicios públicos domiciliarios ni tiene a su cargo la prestación de estos. Aunado a ello, describió la situación que atraviesa el sector en relación con las deudas por subsidios, opción tarifaria y consumo del sector oficial.

26. **ECOPETROL SA** señaló que pese a que en el auto admisorio de tutela no se le vinculó como accionada o tercera¹⁰, en los hechos No. 204 y 231 de la solicitud de amparo

¹⁰ «Sea lo primero, señalar que Ecopetrol no es parte dentro de la presente acción de tutela por las siguientes razones: (i) la demanda fue dirigida contra la Presidencia de la República, el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Hacienda, La UPME y la CREG; (ii) ninguna de las pretensiones va dirigida contra Ecopetrol ni es de su competencia; (iii) solo en dos hechos del escrito de tutela se menciona de manera tangencial a Ecopetrol, pero no se le atribuye la vulneración de ningún derecho fundamental; y (iv) en el auto admisorio de la tutela se ordenó la vinculación oficiosa de múltiples entidades dentro de las cuales no se incluyó a Ecopetrol.»

se le mencionó. Con fundamento en lo anterior, explicó que la empresa no es responsable del abastecimiento de gas del país, ni agente del mercado de energía eléctrica.

27. **Sol & Cielo Energía SAS ESP** solicitó ser desvinculada del proceso por no contar con legitimación pasiva en la causa, pues no tuvo conexión fáctica o jurídica con los hechos de la acción y ni fue responsable de los actos y omisiones que dieron lugar a la vulneración alegada.

28. La **Financiera de Desarrollo Territorial SA (FINDETER)** luego de explicar su naturaleza jurídica, señaló que ha creado productos financieros en aras de apoyar a las empresas distribuidoras y comercializadoras de energía que tuvieran saldos de opción tarifaria, en cumplimiento de los artículos 5 de la Ley 2299 de 2023 y 88 de la Ley 2342 de 2023, por medio de las cuales se le autorizó de manera temporal para otorgar crédito directo con o sin tasa compensada a las ya mencionadas. Asimismo, alegó su falta de legitimación pasiva en la causa, comoquiera que su intervención en el sector no constituye vulneración alguna de derechos fundamentales, sino un esfuerzo institucional por fortalecer las capacidades del sistema eléctrico nacional.

29. El **Grupo de Energía de Bogotá SA ESP¹¹** coadyuvó la acción de tutela. Para ello, aportó elementos técnicos, financieros y jurídicos con los cuales pretendió dar cuenta de que la crisis energética era estructural, actual y atribuible a las omisiones y decisiones de las autoridades accionadas¹², así como de las razones por las que estimaba que eran relevantes las órdenes solicitadas alrededor de la declaratoria del ECI. Alegó que existe una vulneración directa de su derecho fundamental a la libertad de empresa por «la falta de pago sistemática y deliberada de obligaciones estatales[,] el traslado arbitrario e inconstitucional de riesgos financieros[,] la restricción grave de su capacidad operativa y de inversión [y] la pérdida de competitividad y calificación crediticia»¹³.

30. El **Comité Asesor de Comercialización (CAC)** explicó su naturaleza y funciones y, partir de ello, solicitó su desvinculación del proceso, bajo el entendido que dicha autoridad no había vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes.

31. La **Procuraduría General de la Nación** alegó no tener legitimación en la causa por pasiva, comoquiera que frente a las pretensiones de la parte actora carecía de competencia, así como tampoco desplegó alguna conducta que pudiera haber afectado las garantías constitucionales de la parte actora.

¹¹ Directamente y por conducto de la sociedad Enlaza Grupo Energía Bogotá SAS ESP.

¹² Para ello, hizo referencia a: (1) la crisis energética estructural: falta de pago por subsidios y opción tarifaria, parálisis regulatoria, ausencia de una política energética de largo plazo que fortalezca la matriz de generación y la autosuficiencia gasífera, erosión de la confianza inversionista, retraso de proyectos de infraestructura energética; (2) el retraso en la ejecución de proyectos estratégicos de transmisión y su impacto estructural (fragmentación de licenciamiento ambiental, aumento de costos operativos, limitaciones a la capacidad de transporte eléctrico); (3) impacto financiero estructural sobre las empresas.

¹³ «En suma, estas condiciones impuestas por la actuación y omisión del Estado configuran una vulneración directa, concreta y actual del derecho fundamental a la libertad de empresa del GEB. No se trata de afectaciones aisladas o hipotéticas, sino de restricciones estructurales que limitan de manera desproporcionada su capacidad de organizarse, planificar, invertir y competir en el mercado eléctrico bajo condiciones de seguridad jurídica mínimas. La obligación constitucional de proteger la libertad de empresa, reconocida como derecho fundamental de aplicación inmediata en el artículo 333 de la Constitución, implica que el Estado no puede trasladar arbitrariamente sus cargas financieras al sector privado ni generar condiciones de desigualdad que distorsionen la competencia. En este caso, las decisiones y omisiones del Gobierno han impuesto al GEB una carga económica excesiva, han restringido su margen de acción empresarial y han afectado gravemente su sostenibilidad financiera y competitividad. Por tanto, se configura de manera palmaria la vulneración del derecho fundamental a la libertad de empresa que amerita la intervención del juez constitucional para cesar la amenaza y ordenar medidas estructurales que restauren el orden constitucional vulnerado.»

32. La **Federación Colombiana de Municipios** no era responsable de la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados por tratarse de un tema que se encuentra alejado de la naturaleza jurídica de esta entidad, razón por la cual estimó que debía ser desvinculada del proceso.

33. La **Empresa de Energía del Valle de Sibundoy SA ESP (EMEVASI)** señaló que adoptaba una posición técnica activa frente a las pretensiones de la acción de tutela. Sobre esta base, solicitó tener en cuenta la condición particular de las empresas pequeñas y regionales del sector y que se garantizara su participación efectiva en eventuales mecanismos de seguimiento y/o planes sectoriales. Indicó que cualquier medida que se tomara en el marco de esta acción constitucional debería responder a los principios de proporcionalidad, gradualidad, viabilidad operativa y diferenciación regional.

34. La **Central Hidroeléctrica de Caldas SA ESP BIC (CHEC)** manifestó su respaldo a las pretensiones de los accionantes, por lo tanto profundizó y desarrolló los argumentos técnicos y jurídicos desplegados en la solicitud de amparo, con el propósito de demostrar las fragilidades (i) energética (riesgo de desabastecimiento), (ii) financiera (pasivos superiores a \$7 billones) e (iii) institucional (erosión de la confianza regulatoria) que afronta el sector eléctrico en el país¹⁴. Asimismo, insistió en que el «patrón sistemático» no solo afecta los derechos y garantías de los usuarios finales del servicio de energía, sino también a las empresas prestadoras del servicio. Aunado a ello, hizo una serie de propuestas técnicas que solicitó fueran tenidas en cuenta en la elaboración del plan estratégico para atender la crisis.

35. **RUITOQUE SA ESP** adujo que es una sociedad comercial legalmente constituida que tiene como objeto social la prestación de servicios públicos domiciliarios y que actualmente actúa como operador de red en los municipios de Floridablanca y Piedecuesta (Santander), así como agente comercializador en diferentes regiones (caribe, oriente y centro) del país. En ese orden, pidió ser desvinculada del proceso ya que no ha vulnerado los derechos de la parte actora y ninguna de las pretensiones se refiere a ella.

36. El **Consejo Nacional de Operación (CNO)** solicitó su desvinculación por falta de legitimación pasiva en la causa, dadas su naturaleza jurídica y funciones. Adema, señaló que (i) las pretensiones no están dirigidas en su contra, (ii) no tiene relación sustancial con los hechos ni con las autoridades accionadas, y (iii) «no hay una cadena factual y de razonamientos en los hechos y pretensiones que permita concluir que el CNO es responsable y copartícipe por acción u omisión en la vulneración de los derechos fundamentales». Manifestó que de forma reiterada ha advertido a las autoridades sectoriales los riesgos que presentan la operación segura y confiable del Sistema Interconectado Nacional y la atención de la demanda.

¹⁴ La CHEC hizo referencia a: el abastecimiento y la seguridad energética, el cambio de reglas en el mercado, la sostenibilidad financiera del sector, la debilidad institucional, el exceso de competencias regulatorias en el Ministerio de Minas y Energía, la abrogación indebida de funciones por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el incremento del riesgo de cartera y desequilibrio estructural del mercado.



37. **VATIA SAS ESP** adujo ser una empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios, concretamente, de generación y comercialización de energía eléctrica. Señaló que no ostenta funciones administrativas, facultades decisorias de carácter político ni competencias normativas regulatorias o de planeación del sector. Indicó que no ha vulnerado los derechos de los hoy accionantes.

38. La **Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones (ANDESCO)** puso de presente que durante los últimos 3 años ha advertido al Gobierno Nacional sobre los riesgos estructurales que enfrenta el sistema de energía eléctrica y gas natural. Advertencias que han contado con sus respectivos soportes técnicos y jurídicos y que han puesto de presente el deterioro institucional, financiero y operativo del sector¹⁵.

39. La **Empresa de Energía del Casanare SA ESP (ENERCA)** manifestó que se atenía a lo que resultara probado en el proceso. Además, sostuvo que la deuda del Gobierno con las empresas del sector eléctrico representa un grave riesgo para la estabilidad y la continuidad en la prestación del servicio. Comoquiera que las pretensiones no se dirigieron contra ella, señaló que no se oponía a las mismas.

40. **AIR-E SA ESP INTERVENIDA** luego de hacer un recuento de los hechos y argumentos del escrito de tutela, indicó que la acción de tutela no con cumplía con el requisito de subsidiariedad, pues no se han agotado todos los mecanismos ordinarios previstos para controvertir los actos administrativos que se mencionan en la acción de tutela y respecto de los cuales se manifestaron ciertas inconformidades por parte de los accionantes. Aunado a ello, alegó que carece de legitimación en la causa por pasiva, ya que las pretensiones están orientadas cuestionar la supuesta acción y omisiones de los entes gubernamentales y regulatorios que han dado lugar a la crisis energética. Manifestó que la acción de tutela no era la herramienta procesal adecuada para exigir una excepción de constitucionalidad sobre la Circular Externa No. 20241000001314 de 2024.

41. La **Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME)** señaló que (i) no ha obstaculizado proyectos, sino que ha cumplido diligentemente su función de planeación técnica; (ii) la falta de articulación institucional no es responsabilidad exclusiva de esa autoridad; (iii) los retrasos en los proyectos de interés nacional y estratégico (PINES) son consecuencia directa de factores ajenos esa Unidad; y (iv) ha actuado dentro del marco estricto de sus competencias legales. Advirtió que no ha desplegado conducta alguna que haya vulnerado los derechos de la parte actora y, por ende, se opuso a las súplicas de amparo¹⁶.

42. La **Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)** explicó la naturaleza jurídica de la entidad, su régimen jurídico y funciones. Hizo una relación de competencias funcionales de los diferentes organismos que intervienen en la prestación del servicio de

¹⁵ Entre ellas: crisis regulatoria e inoperancia de la CREG, déficit de subsidios y afectación de la sostenibilidad financiera, opción tarifaria impagada y riesgo de cartera, riesgo sistémico por intervención de AIR-E, riesgo de desabastecimiento de energía y gas.

¹⁶ Asimismo, hizo varias precisiones sobre el Plan Indicativo de Expansión de Generación y el estado de avance de los proyectos por convocatorias con corte a 31 de mayo de 2025. Enlistó los proyectos PINES y los proyectos STN y STR ejecución, adjudicación y ampliación. Sobre los PINES, expresamente indicó: «A efectos del seguimiento y la identificación de los cuellos de botella para el desarrollo de estos se realizan mesas de trabajo quincenales con Mininterior, ICANH, Minambiente, Minenergía, UPME, Corporaciones Regionales Autónomas, etc., las cuales no se han vuelto a citar por parte de Presidencia y desde la UPME se considera importante retomarlas.»

energía eléctrica¹⁷. Alegó que desde 1992 a la actualidad, los usuarios del sector no se han visto afectados por una falta de suministro por desabastecimiento y, en ese orden, resultaba necesario indagar si aquella falta de suministro alegada fue o no consecuencia de falta de pago, mantenimientos o fuerza mayor. Sostuvo que la parte actora no aportó pruebas que demostraran la supuesta vulneración sistemática, masiva y generalizada de las garantías constitucionales cuya protección se pretendió. Frente al cumplimiento de sus funciones, mencionó las de abastecimiento y confiabilidad del sistema de energía eléctrica, y gestión regulatoria para los años 2023, 2024 y 2025.

43. La **Federación Nacional de Departamentos (FND)** alegó su falta de legitimación pasiva en la causa, pues ninguno de los hechos y argumentos en los que se sustentó la solicitud de amparo tiene relación directa o indirecta con esa autoridad.

44. El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** manifestó que ninguno de los hechos de la acción de tutela se refiere a asuntos que por competencia deban ser atendidos por esa cartera ministerial, razón por la cual se opuso a que prospere alguna de las súplicas de amparo en su contra. Alegó que no está a cargo de la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (FSSRI) porque ello compete a Ministerio de Minas y Energía. Señaló que carecía de legitimación en la causa por pasiva, razón por la cual la acción de tutela resultaba improcedente.

45. La **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)** explicó su naturaleza jurídica y, con fundamento en ello, solicitó que se le excluya del conjunto de autoridades responsables por la crisis estructural del sector eléctrico colombiano y se declare improcedente cualquier medida ajena al marco de sus competencias. Pidió su desvinculación del proceso. Señaló que no tiene funciones de formulación de política energética, regulación económica, ni planeación del sistema eléctrico o de gas, ya que sus competencias se circunscriben a la evaluación, decisión, seguimiento y control de los instrumentos ambientales requeridos por proyectos, obras o actividades que puedan generar impactos ambientales significativos. Adujo que no participa en la designación de comisionados de la CREG ni en la expedición de medidas regulatorias del sector. Solicitó expresamente que se le excluya de cualquier atribución de responsabilidad respecto a la eventual entrada o no en operación de proyectos, pues ha cumplido cabalmente sus deberes legales. Indicó que no existió nexo alguno de causalidad, atribución o competencia directa suya respecto de las vulneraciones alegadas ni de las órdenes solicitadas. Sostuvo que no vulneró los derechos de los accionantes y que estos últimos incumplieron la carga de probar sus alegaciones.

46. La **Asociación Colombiana de Gas Natural (NATURGAS)** adujo que no era una autoridad pública, ni ha participado en la expedición de los actos administrativos que motivan la acción de tutela. Señaló que tampoco ejerce funciones de intervención en los mercados energéticos, pues su labor consiste en generar análisis técnicos, promover buenas prácticas, participar en espacios de diálogo institucional y aportar insumos que

¹⁷ Mencionó al Ministerio de Minas y Energía, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).



fortalezcan las políticas públicas del sector energético, en especial, aquellas relacionadas con el uso eficiente, seguro y sostenible del gas natural.

47. La **Empresa de Energía de Boyacá SA ESP (EBSA)** alegó su falta de legitimación pasiva en la causa con fundamento en que los hechos y pretensiones de la acción de tutela escapan de sus competencias.

48. **Transportadora de Gas Internacional SA ESP (TGI)** manifestó que es una sociedad por acciones de constituida como empresa de servicios públicos mixta con más del 50% de aportes públicos y señaló que «el servicio público domiciliario de gas natural debe entenderse como un derecho fundamental, en virtud de su conexidad con otros derechos fundamentales como la vida, la salud, la alimentación, la vivienda digna y la dignidad humana». Indicó que le asiste legitimación en la causa como agente de la cadena de abastecimiento de gas natural, así como por la relación entre el servicio público domiciliario de gas y el sector energético.

49. La sociedad **Celsia Colombia SA ESP** aclaró que no ostenta la calidad de autoridad pública accionada, no ha expedido los actos administrativos y no ha adoptado ninguna de las políticas que se señalan en la acción de tutela como causas del riesgo estructural que se denuncia. Reconoció la existencia de aquel riesgo con ocasión de los problemas sistémicos de sostenibilidad financiera, planeación, regulación y pago oportuno del sector eléctrico. Solicitó que las eventuales órdenes que puedan dictarse busquen fortalecer la coordinación institucional y la sostenibilidad del sistema de forma equilibrada, evitando la imposición de cargas o mandatos directos a empresas privadas.

50. La **Empresa Distribuidora del Pacífico SA ESP (DISPAC)** sostuvo que la solicitud de amparo no cumplió con el requisito de subsidiariedad, comoquiera que lo pretendido por la parte actora fue desconocer las competencias de los jueces de lo contencioso administrativo respecto de la acción de cumplimiento y el medio de control de nulidad; el Congreso de la República en lo que respecta a la facultad de expedir leyes que rigen el ejercicio de la función pública y la prestación de servicios públicos; y los Ministerios de Minas y Energía y Hacienda y Crédito Público, la CREG y la UPME frente a la determinación y establecimiento de políticas en sus respectivos ramos. Alegó su falta de legitimación en la causa por pasiva.

51. **Manuel Antonio Salazar Restrepo** solicitó ser reconocido como coadyuvante de la parte actora, pues consideró que la falta de acceso a la energía eléctrica afectó su ejercicio periodístico, su libertad de expresión y su derecho a la información.

52. **Centrales Eléctricas del Norte de Santander SA ESP (CENS)** manifestó que el Ministerio de Minas y Energía tiene obligaciones pendientes por concepto subsidios reconocidos por esa electrificadora a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3. Enlistó las problemáticas que enfrenta el sector energético colombiano (abastecimiento y seguridad energética, cambio de reglas en el mercado, sostenibilidad financiera, debilidad institucional). Estimó que era necesaria la intervención del Consejo de Estado para el desarrollo de un plan estratégico que apunte a la resolución del estado actual del sector y minimice el desabastecimiento y/o crisis energética del país.



53. La **Cámara Regional de la Construcción de Bogotá y Cundinamarca (CAMACOL BYC)** presentó una solicitud para ser reconocido como coadyuvante de los accionantes. Explicó el marco jurídico colombiano sobre la relación de la vivienda digna y la prestación del servicio de energía eléctrica. Sostuvo que era urgente la intervención constitucional por la crisis energética del país. Por lo anterior, solicitó se declare el estado de cosas inconstitucional.

54. La **Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)** se opuso a la prosperidad de las pretensiones de tutela, ya que la parte actora cuenta con el medio de control de nulidad para enjuiciar las decisiones administrativas que dieron lugar a sus reclamaciones. Asimismo, adujo que carecía de legitimación en la causa por pasiva.

55. La **Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPPDD)** alegó su falta de legitimación pasiva en la causa por ausencia de acción u omisión vulneradora de su parte. Adicionalmente, recordó que la tutela no es el mecanismo para lograr la nulidad de actos administrativos, razón por la cual la solicitud de amparo de la referencia no satisfizo los requisitos de procedibilidad. Hizo algunas precisiones frente a la toma de posesión de la empresa AIR-E SA ESP.

56. La **Empresa de Energía de Arauca ESP (ENELAR)** solicitó ser desvinculada en consideración a que no vulneró de forma alguna los derechos fundamentales de la parte actora. Señaló que existen mecanismos ordinarios para lograr la protección de las garantías constitucionales que se invocaron como violadas.

57. El **Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para zonas no interconectadas (IPSE)** se opuso a las pretensiones de amparo. Adujo que no se cumplió con el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, así como tampoco se probó la vulneración alegada, por lo menos en lo que a esa autoridad. Alegó su falta de legitimación pasiva en la causa.

58. El **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)** indicó que la parte actora carece de legitimación activa, comoquiera que los accionantes no actúan en defensa de sus propios derechos fundamentales ni demuestra cómo estos han sido vulnerados de forma concreta, sino que se limita a referirse de manera general a un sector indefinido de la sociedad, sin acreditar un perjuicio particular. Señaló que la parte actora cuenta con la vía ordinaria para reclamar y obtener la protección de derechos colectivos: la acción popular. Los reparos planteados en el escrito de tutela tienen relación con las competencias de la SSPPDD y el Ministerio de Minas y Energía. Asimismo, alegó su falta de legitimación en la causa por pasiva.

59. La **Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica (ACOLGEN)** solicitó que (i) se amparen los derechos fundamentales a la energía, educación salud, vivienda, libertad de expresión, información y empresa; (ii) se declare el estado de cosas inconstitucional; (iii) se ordene al presidente de la República y al ministro de Minas y Energía que cesen toda acción u omisión que debilite la autonomía e independencia de la CREG; (iv) se ordene a los Ministerios de Hacienda y Crédito y de



Minas y Energía que elaboren y ejecuten un plan de pagos sobre la totalidad de deudas por concepto de subsidios y opción tarifaria; (v) se ordene a la SSPPDD y al Ministerio de Minas y Energía que adopten medidas financieras y administrativas para que AIR-E SA ESP INTERVENIDA cumpla con sus obligaciones; y (vi) se ordene al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la ANLA y las corporaciones autónomas regionales (CAR) que elaboren y ejecuten un plan de choque para evacuar los trámites de licenciamiento ambiental, sustracción de áreas y demás permisos que tiene paralizados ciertos proyectos estratégicos de generación y transmisión de energía.

60. La sociedad **Caribemar de la Costa SA ESP (AFINA)** dio cuenta de la deuda que tienen las entidades oficiales con ella por concepto de mora en el pago del servicio público de energía prestado (consumo), así como por subsidios, la cual a su turno ha llevado a la empresa a la adquisición de productos de crédito y compromiso financieros para sostener la prestación del servicio en el mercado. Estimó procedente la declaratoria de estado de cosas inconstitucional, previo requerimiento a las autoridades administrativas para que adopten los correctivos necesarios para superar la crisis.

61. La **Empresa de Energía de Pereira SA ESP** alegó su falta de legitimación pasiva en la causa y solicitó ser tenida como coadyuvante de la parte actora. Asimismo, presentó reparos sobre la metodología de remuneración de los cargos de comercialización. Estimó procedente la declaratoria del estado de cosas inconstitucional y la adopción de medidas para conjurarlo.

62. **Veeduría Ciudadana**, por conducto de su presidenta María Ximena Valencia López, comparte las pretensiones de la acción de tutela en cuanto buscan la adopción de acciones urgentes, orientadas a garantizar la estabilidad y sostenibilidad del sector eléctrico. Solicitaron la creación de mesas de trabajo para avanzar en la estructuración de soluciones estructurales.

63. Las sociedades **Latin American Capital Corp. SA** y **Energía Inversiones SAS**, en calidad de accionistas de la empresa AIR-E SAS ESP INTERVENIDA, señalaron que la crisis que afronta el sector de energía eléctrica se debe a las acciones y omisiones imputables al Gobierno Nacional, tal como fueron descritas por los accionantes. Solicitaron que la toma de posesión de AIR-E SAS ESP INTERVENIDA cambie para efectos que sea de administración y no liquidación.

64. La **Agremiación de Comercializadores de Energía sin Generación Centralizada (CODISGEN)** solicitó ser reconocida como tercero en el proceso de la referencia, tener en cuenta el material técnico probatorio aportado para demostrar la crisis energética del país y que se adopten medidas estructurales, particularmente frente a la CREG para que esta última (i) emita la regulación necesaria que corrija las asimetrías de poder entre generadores y comercializadores independientes, (ii) establezca condiciones de acceso y precios de referencia transparentes no discriminatorios y (iii) se abstenga de seguir tolerando prácticas restrictivas bajo la excusa de la autorregulación del mercado.

65. El Ministerio de Minas y Energía, el Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales (ASIC), el Comité Asesor de Planeamiento de la Transmisión (CAPT), la Contraloría General de la República, el Centro Nacional de Despacho (CND), el Fondo Solidario para Subsidios y Redistribución de Ingresos, la Asociación de Energías Renovables (SER), el Comité Asesor de Coordinación y Seguimiento a la Situación Energética, Centrales Eléctricas de Nariño SA ESP, Electrificadora del Caquetá SA ESP, Compañía de Electricidad de Tuluá SA ESP, Empresa de Energía del Putumayo SA ESP, Empresa de Energía Eléctrica del Departamento del Guaviare SA ESP, Empresa Municipal de Energía Eléctrica SA ESP y Empresas Municipales de Cali EICE ESP, pese a que fueron debidamente notificados, guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

66. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, el Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia, y el Acuerdo No. 80 de 2019, Reglamento Interno del Consejo de Estado, esta Sala es competente para conocer del proceso de la referencia.

Cuestiones previas

67. QI ENERGY SAS ESP, el Grupo de Energía de Bogotá SA ESP y Manuel Antonio Salazar Restrepo presentaron solicitudes para ser reconocidos como coadyuvantes. Al respecto, es preciso señalar que el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 prevé la posibilidad de que quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso sea reconocido como coadyuvante de cualquiera de los extremos procesales. Asimismo, la Corte Constitucional ha fijado una serie de reglas procesales para esta figura (alcance y oportunidad), en el marco de la acción de tutela:

«(i) la participación del coadyuvante debe estar acorde con las posiciones y pretensiones presentadas por el accionante o el accionado en el trámite de tutela, es decir, no puede formular pretensiones propias de amparo a sus derechos fundamentales;

(ii) la coadyuvancia puede ser llevada a cabo hasta antes de que se expida la sentencia que finalice el proceso de tutela, es decir, hasta antes de la sentencia de única, de segunda instancia o de revisión ante la Corte Constitucional, según sea el caso.»¹⁸

68. En ese orden de ideas, esta Sala reconoce a QI ENERGY SAS ESP como coadyuvante de la parte accionada y al Grupo de Energía de Bogotá SA ESP y a Manuel Antonio Salazar Restrepo como coadyuvantes de los accionantes.

69. Aunado a ello, se reconocerá como terceros con interés en el proceso a ECOPETROL SA, la Transportadora de Gas Internacional SA ESP (TGI), la Cámara Regional de la Construcción de Bogotá y Cundinamarca (CAMACOL BYC), la Veeduría Ciudadana, Latín American Capital Corp. SA, Energía Inversiones SAS y a la Agremiación de comercializadoras de Energía sin generación Centralizada (CODISGEN),

¹⁸ Corte Constitucional. Auto 401 de 2020. [Sobre las reglas de la coadyuvancia en el trámite de tutela puede verse las sentencias T-304 de 1996, T- 1062 de 2010, T-269 de 2012 y T-070 de 2018].



pues pese a que no fueron vinculados en el auto admisorio de la tutela, presentaron informe en el proceso de la referencia.

70. Finalmente, la Sala despachará de forma desfavorable la solicitudes de desvinculación presentadas por la Electrificadora del Huila SA ESP, la Cámara Colombiana de Construcción (CAMACOL), el Departamento Administrativo de Planeación (DNP), Sociedad Portuaria El Cayao SA ESP (SPEC LNG), Sol & Cielo Energía SAS ESP, la Financiera de Desarrollo Territorial SA (FINDETER), el Comité Asesor de Comercialización (CAC), la Procuraduría General de la Nación, la Federación Colombiana de Municipios, RUITOQUE SA ESP, el Consejo Nacional de Operación (CNO), AIR-E SA ESP INTERVENIDA, la Federación Nacional de Departamentos (FND), la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Empresa de Energía de Boyacá SA ESP (EBSA), la Empresa Distribuidora del Pacífico SA ESP (DISPAC), la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPPDD), la Empresa de Energía de Arauca ESP (ENELAR) y el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para zonas no interconectadas (IPSE), comoquiera que aquellas sociedades y autoridades fueron vinculadas en calidad de terceros y el objeto de la presente tutela puede tener incidencia en el sector al que pertenecen o sobre el marco de sus competencias, razón por la cual se estima que cuentan con interés en las resultados del proceso.

71. La misma suerte correrán las solicitudes de desvinculación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), pues respecto de estas autoridades se formularon pretensiones concretas y/o tienen relación directa con los fundamentos fácticos de la presente solicitud de amparo.

Problemas jurídicos

72. Corresponde a la Sala determinar:

- (i) ¿Puede el juez de tutela de instancia decidir sobre la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, así como respecto de las órdenes de orientación y reorientación para superar el mismo?
- (ii) ¿Se satisface el requisito de subsidiariedad para enjuiciar las decisiones administrativas adoptadas por el Gobierno Nacional y demás autoridades administrativas con incidencia en el sector minero energético en materia de competencias y regulación?
- (iii) ¿La acción de tutela es el mecanismo judicial procedente para procurar el nombramiento en propiedad de los expertos comisionados que integran la CREG? De ser afirmativa la respuesta a este interrogante, ¿dicha falta de designación comporta la vulneración de las garantías constitucionales invocadas por la parte actora (derechos fundamentales a la energía, educación, salud, vivienda digna, libertad de expresión e información y libertad económica y de empresa)?

Análisis de los problemas jurídicos

73. La Sala se abstendrá de pronunciarse sobre la declaratoria el estado de cosas inconstitucional y las medidas de organización y/o reorganización para conjurarlo, comoquiera que la Corte Constitucional, en virtud de sus competencias constitucionales y legales, es la única que puede hacerlo. Asimismo, declarará la improcedencia de los reparos relacionados contra actos administrativos expedidos por el Gobierno Nacional y las demás autoridades que integran el sector minero-energético por falta del requisito de subsidiariedad y negará lo relativo a las presuntas afectaciones derivadas de la falta de nombramiento en propiedad en las vacantes actuales para los cargos de expertos comisionados de la CREG.

1. Declaratoria del estado de cosas inconstitucional (ECI) y adopción de medidas derivadas de dicha declaratoria (competencias de los jueces de tutela de instancia y revisión)

74. Revisado el escrito de tutela, se advierte que la mayoría de pretensiones formuladas por la parte actora están encaminadas a lograr la declaratoria de estado de cosas inconstitucional, así como la adopción de medidas para conjurar el mismo, como consecuencia del riesgo sistémico y la crisis estructural que enfrente el sector energético en el país.

75. Al respecto, es preciso señalar que la Corte Constitucional sostiene que los jueces de tutela deben adoptar los remedios necesarios que permitan restablecer el goce de los derechos fundamentales, los cuales se concretan en órdenes que pueden clasificarse como simples o complejas¹⁹.

76. Dentro de estas últimas (entiéndase las órdenes complejas), tratándose de los ECI, es decir, eventos en los que «el texto constitucional carece de efectividad en el plano de la realidad, tornándose meramente formal», y en que «las autoridades, aún al actuar en el marco de sus competencias legales, tejen su actividad al margen de los derechos humanos y de sus obligaciones constitucionales, en relación con su respeto y garantía»²⁰,²¹, la misma Corte ha contemplado una categoría denominada órdenes estructurales: de un lado, aquellas que declaran, reiteran o da por superado un estado de cosas inconstitucional y, del otro, las que orientan o reorientan la estrategia de superación del ECI.

77. Asimismo, en lo que respecta a la facultad para dictar unas y otras, la Corte sostiene:

¹⁹ Corte Constitucional. Auto 548 de 2017. «La simplicidad o complejidad de las mismas es una cuestión de grado, de modo que una orden de tutela es *simple* cuando comprende una sola decisión de hacer o de abstenerse de hacer algo de competencia exclusiva de la persona destinataria de la orden y que, por lo general, se puede ejecutar a través de un solo acto o de una sola decisión en corto plazo. Por el contrario, será *compleja* cuando involucra un conjunto de acciones u omisiones que requieren la concurrencia de varias instituciones y que, por lo general, requieren de un plazo mayor a cuarenta y ocho (48) horas para su cumplimiento pleno [Sentencia T-086 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda]»

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015. MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-020 de 2022.

«En suma, en atención al principio de la unidad de la jurisdicción las determinaciones del juez de tutela no podrán (i) constatar, superar o reformar una declaración de estado de cosas inconstitucional, ni (ii) orientar o reorientar la estrategia de superación del ECI, pues ambas cosas competen únicamente al órgano de cierre [la Corte Constitucional], en la medida en que su perspectiva del problema es panorámica.

Deben si (iii) emitir las órdenes complejas o simples que requiera la protección particular de los derechos fundamentales que se ponga en su conocimiento; y (iii) armonizar las soluciones concretas del asunto que resuelva, a la estrategia de superación del ECI, para lo cual deben evitar trastocarla y hacerla inoperante, total o parcialmente, es decir debe concatenar las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que deben ejecutarse sus órdenes, simples y complejas, a las que se impusieron mediante las órdenes estructurales emitidas por la Corte.»²²

78. Bajo este contexto, la Sala se abstendrá de pronunciarse sobre la declaratoria del estado de cosas inconstitucional frente a la mencionada crisis a la que se enfrenta el sector energético en el país y sobre las órdenes de orientación y/o reorientación para conjurar la misma, pues ello le corresponde a la Corte Constitucional, y estudiará, luego de verificados los requisitos de procedencia de la acción de tutela, qué medidas se pueden ordenar para el amparo de los derechos aparentemente vulnerados, en el evento en el que se encuentre que hay lugar a conceder la tutela.

2. Procedencia de la acción de tutela

79. Por temas metodológicos, se analizarán de las pretensiones distintas de la declaratoria del ECI o de la adopción las medidas para conjurar el mismo: (i) aquellas con las que se enjuician decisiones administrativas del Gobierno Nacional y demás autoridades del sector minero-energético y (ii) la relativa al nombramiento en propiedad de los expertos comisionados que integran la CREG. No sobra aclarar, que dicho estudio se hará a la luz de la presunta vulneración de derechos fundamentales a la energía, educación, salud, vivienda digna, libertad de expresión e información y libertad económica y de empresa.

80. Frente a las primeras, esto es, las pretensiones por medio de las cuales se enjuician decisiones administrativas (actos administrativos), la Sala declarará la improcedencia de la acción de tutela por falta de subsidiariedad, por las razones que pasan a explicarse:

81. Se observa los accionantes solicitaron (1) se dejen sin efectos los actos administrativos expedidos por las entidades accionadas que contravengan el artículo 74.1 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 23 de la Ley 143 de 1994; (2) se declare que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPPDD) se extralimitó en el ejercicio de sus funciones al expedir la Circular Externa No. 20241000001314; y (3) se exhorte a la empresa XM SA ESP a presentar una excepción de inconstitucionalidad respecto de la Circular Externa No. 20241000001314 de 13 de diciembre de 2024 de la SSPPDD.

82. En esa medida, debe indicarse que para controvertir los actos administrativos antes señalados la parte actora dispone de los medios de control previstos en la Ley

²² Corte Constitucional. Auto 548 de 2017.

1437 de 2011 – CPACA (nulidad, nulidad por inconstitucionalidad y nulidad y restablecimiento del derecho, según sea el caso), los cuales resultan idóneos y eficaces, de cara a los reclamos que se plantean en el escrito de tutela. En otras palabras, los accionantes podrían acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para discutir las irregularidades que alegan.

83. Adicionalmente, se destaca que el CPACA contempla la posibilidad de que la parte demandante solicite medidas cautelares, las cuales se encuentran previstas en los artículos 229 y siguientes, a través de las cuales podría igualmente solicitar la suspensión temporal de los efectos de los actos enjuiciados, con el fin de evitar la ocurrencia de un menoscabo que resulte irreparable.

84. Así las cosas, ante la existencia de otro medio de defensa judicial, mediante el cual la parte actora puede ventilar las inconformidades que expuso en esta sede, la acción de tutela se torna improcedente en virtud del carácter residual que tiene este tipo de trámite, el cual le impide al juez constitucional pronunciarse sobre el fondo del asunto, ya que al emitir un juicio sobre la legalidad de dichos actos administrativos estaría invadiendo las competencias que le fueron conferidas al juez natural de la causa.

85. En consecuencia, la Subsección concluye que la acción de la referencia no satisface el requisito de subsidiariedad, como causal genérica para la procedibilidad de la acción de tutela, puesto que el mecanismo de amparo solo procede cuando la parte accionante haya empleado los instrumentos judiciales que tiene a su alcance para obtener la protección de los derechos fundamentales invocados.

86. Aunado a lo anterior, se advierte en que los accionantes no demostraron la existencia de un perjuicio irremediable, comoquiera que si bien se aportaron datos técnicos sobre la situación financiera del sector, no se demostró la incidencia directa de aquellas decisiones administrativas en el caso particular de cada uno de los accionantes frente a sus garantías fundamentales.

87. Finalmente, frente a la pretensión relacionada con la falta de nombramiento en propiedad de los expertos comisionados que integran la CREG, la Sala estima que sí se cumplen los requisitos de procedibilidad porque: (1) se orientó a lograr el amparo de derechos fundamentales de acceso a la energía²³, educación, salud, vivienda digna, libertad de expresión e información y libertad económica y de empresa; (2) se tiene acreditada la legitimación, tanto activa como pasiva, porque los accionantes son los titulares de las garantías constitucionales que se invocan como violadas y las autoridades accionadas tienen relación directa con los hechos materiales del caso, ya sea por su pertenencia al sector o por el marco de sus competencias; (3) no existe otro mecanismo judicial que permita a la parte actora procurar la defensa de sus derechos, pues a la luz de la Ley 143 de 1994, modificada por la Ley 2099 de 2021, y los Decretos 1260 de 2013 [por el cual se modifica la estructura de la CREG] y 1573 de 2023 [por el cual se aprueba el reglamento interno de la CREG], no existe una obligación clara y/o expresa en cabeza

²³ Es preciso señalar que esta afirmación se soporta en el carácter de esencial del servicio público, así como su dimensión social, esto es, su condición de indispensable «para el desenvolvimiento de las actividades sociales y económicas del país» (Corte Constitucional, Sentencia C-447 de 1992), así como su relación intrínseca con el derecho a la vivienda digna. Sobre el particular pueden consultarse las Sentencias T-233 de 2024, T-337 de 2023 y T-367 de 2020 de la Corte Constitucional.

del presidente de la República para nombrar en propiedad a los expertos comisionados de la CREG que hiciere procedente una acción de cumplimiento; y (4) hubo un plazo razonable en la presentación de la acción de tutela, comoquiera que lo alegado constituye una situación actual.

3. Análisis de la vulneración alegada: falta de nombramiento de los expertos comisionados que integran la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)

88. La Sala negará el amparo en lo que respecta a esta pretensión en particular, por las siguientes razones:

89. Para la parte actora, el hecho que no hayan sido nombrados en propiedad los expertos comisionados que integran la CREG, junto a su suplencia a través de la figura del encargo, ha generado la pérdida de la capacidad operativa e independencia de la entidad, comoquiera que (i) no existe quorum y rigor técnico en la decisiones de aquella, (ii) hay incertidumbre regulatoria y (iii) hay riesgo de desabastecimiento por falta de medidas oportunas. Situaciones que, en su criterio, vulneran y/o amenazan los derechos a la energía, educación, salud, vivienda digna, libertad de expresión e información y libertad económica y de empresa.

90. Sin embargo, más allá de las afirmaciones contenidas en el escrito de tutela, los accionantes no demostraron la vulneración alegada. En el expediente, no reposa prueba alguna que acredite las calidades o condiciones invocadas por Magdalena Holguín de Torres, Martha Elena Múnera Aristizábal, Felipe Piquero Villegas, Laura Tobar Salazar, Raúl Fernando Pineda López, Cristóbal Machado Krieger, Bulla Quiroga, Juan Pablo Salamanca Rozo, María Paula Gómez Rojas, Lizeth Johana Lugo López y Luis Jaime Rojas Camargo. Aunado a ello, tampoco dieron cuenta de eventos concretos y particulares en los que se hayan visto en riesgo sus derechos. Por tal razón, el juez de tutela no cuenta con los elementos de juicio necesarios para dar por acreditada la vulneración en la que se fundó la presente acción de tutela.

91. En gracia de discusión, no sobra precisar que de conformidad con el artículo 21 de la Ley 143 de 1994, modificado por el artículo 44 de la Ley 2099 de 2021, la CREG, como unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Minas y Energía²⁴, está integrada, entre otros, por 6 expertos en asuntos energéticos de dedicación exclusiva para períodos de 4 años²⁵. La misma norma dispone que además de requisitos y prohibiciones del cargo, serán escogidos libremente por el presidente de la República, quien propenderá por la formación de un equipo interdisciplinario y no podrá nombrar a más de un abogado. Por su parte, los artículos 13 y 14 de la Resolución No. 105 003 de 2023, Reglamento Interno de la CREG²⁶, señala que el Comité de Expertos está integrado por los 6 antes mencionados, ejercerá las funciones y competencias establecidas en el Decreto 1260 de 2013, sesionará con por lo menos 4 de sus integrantes, siendo uno de ellos el director ejecutivo, y decidirá por mayoría simple.

²⁴ Decreto 1073 de 2015, artículo 1.2.1.1.4.

²⁵ Sobre el período de los expertos comisionados puede verse: Corte Constitucional, Sentencia C-048 de 2024.

²⁶ Aprobado mediante Decreto 1573 de 2023.



92. Una vez consultada la página a de la CREG, se evidenció que a la fecha de expedición de esta providencia, ostentan la calidad de expertos comisionados: Bassier Antonio Jiménez Rivera (en cargo)²⁷, William Abel Mercado Redondo, Fanny Elizabeth Guerrero Maya y Orlando Velandia Sepúlveda (en cargo).

93. Así las cosas, (1) no se evidencia que el Comité de Expertos de la CREG no cuente con el quorum para sesionar y adoptar las decisiones, (2) si lo que pretende cuestionarse es la calidad técnica de quienes hoy desempeñan los cargos de expertos comisionados, podría acudir al medio de control de nulidad electoral, y (3) no se probó, siquiera de forma sumaria, que la configuración actual del mencionado comité, así como sus decisiones y omisiones, hayan causado una afectación concreta sobre los derechos de los accionantes.

Conclusión

94. Con fundamento en las consideraciones antes planteadas, esta Subsección se abstendrá de pronunciarse sobre la declaratoria del estado de cosas inconstitucional y las medidas de organización y/o reorganización para conjurarlo, declarará la improcedencia de los reparos relacionados contra actos administrativos expedidos por el Gobierno Nacional y las demás autoridades que integran el sector minero-energético y negará lo relativo a las presuntas afectaciones derivadas de la falta de nombramiento en propiedad de los expertos comisionados de la CREG.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley

III. RESUELVE

PRIMERO. RECONOCER a QI ENERGY SAS ESP como coadyuvante de la parte accionada y al Grupo de Energía de Bogotá SA ESP y Manuel Antonio Salazar Restrepo como coadyuvantes de los accionantes.

SEGUNDO. RECONOCER como terceros con interés en el proceso a ECOPETROL SA, la Transportadora de Gas Internacional SA ESP (TGI), la Cámara Regional de la Construcción de Bogotá y Cundinamarca (CAMACOL BYC), la Veeduría Ciudadana, Latin American Capital Corp. SA, Energía Inversiones SAS y a la Agremiación de comercializadoras de Energía sin generación Centralizada (CODISGEN).

TERCERO. NEGAR las solicitudes de desvinculación presentadas por la Electrificadora del Huila SA ESP, la Cámara Colombiana de Construcción (CAMACOL), el Departamento Administrativo de Planeación (DNP), Sociedad Portuaria El Cayao SA ESP (SPEC LNG), Sol & Cielo Energía SAS ESP, la Financiera de Desarrollo Territorial SA (FINDETER), el Comité Asesor de Comercialización (CAC), la Procuraduría General de la Nación, la Federación Colombiana de Municipios, RUITOQUE SA ESP, el Consejo Nacional de Operación (CNO), AIR-E SA ESP INTERVENIDA, la Federación Nacional de

²⁷ Quien a su vez tiene la calidad de director ejecutivo de la CREG.



Departamentos (FND), la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Empresa de Energía de Boyacá SA ESP (EBSA), la Empresa Distribuidora del Pacífico SA ESP (DISPAC), la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPPDD), la Empresa de Energía de Arauca ESP (ENELAR), el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para zonas no interconectadas (IPSE), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE).

CUARTO. ABSTENERSE de pronunciarse sobre la declaratoria del estado de cosas inconstitucional por los presuntos riesgo sistémico y crisis estructural del sistema y sector eléctrico del país, así como para adoptar las medidas de organización y/o reorganización para conjurarlo.

QUINTO. DECLARAR la improcedencia por falta de subsidiariedad de los reparos relacionados contra actos administrativos expedidos por el Gobierno Nacional y las demás autoridades que integran el sector minero-energético.

SEXTO. NEGAR la solicitud de amparo en lo relativo a las presuntas afectaciones derivadas de la falta de nombramiento en propiedad de los expertos comisionados de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

SÉPTIMO. En caso de no ser impugnada la anterior decisión, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO
Consejero de Estado
Firmado electrónicamente

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
Consejero de Estado
Firmado electrónicamente

LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Consejero de Estado
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente a través de la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.