

Bogotá D.C., enero de 2026

CONSEJO DE ESTADO - SECCIÓN PRIMERA (REPARTO)

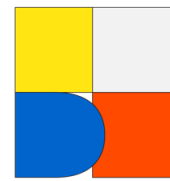
E.S.D.

Medio de control: Nulidad simple del Decreto 1091 de 2026 con solicitud de medida cautelar de suspensión provisional.
Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia)
Accionado: Nación - presidente de la República y Ministerio de Minas y Energía.

Cordial saludo:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro, que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada en este acto por el suscrito representante legal, con fundamento en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA)- presenta el medio de control de **NULIDAD SIMPLE** en contra del Decreto 1091 de 2025 expedido por el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** y el **MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA**.

I. PARTES	2
II. ANOTACIONES PREVIAS.....	3
III. NORMA DEMANDADA.....	4
IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO	7
4.1 Marco general sobre la regulación de proyectos de expansión de energía eléctrica	7
4.2 Falta de competencia para expedir el Decreto 1091 de 2025	11
4.2.1 El Decreto viola la reserva legal que fija en la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) la competencia regulatoria para la expansión de la capacidad de generación y transmisión del Sistema Interconectado Nacional (SIN).....	12
4.2.2 El Decreto viola la reserva legal respecto de la expedición de normas de contratación estatal	15
4.2.3 La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) ya ejerció la función regulatoria respecto de la expansión de la capacidad de generación, transmisión y almacenamiento de energía	19
4.2.4 El presidente de la República y el Ministerio de Minas y Energías (MME) carecen de competencia para expedir un acto administrativo que modifique el Reglamento de operación del Sistema Interconectado Nacional (SIN).....	22



4.2.5	El Decreto 1091 de 2025 despoja a la CREG de funciones regulatorias que le fueron reservadas y modifica la regulación del Sistema Interconectado Nacional (SIN).....	26
4.3	Violación a normas superiores	35
4.3.1	El Decreto viola libertad de mercado en el mercado de energía mayorista.....	35
4.3.2	El Decreto 1091 de 2025 viola el artículo 69 de la Ley 142 de 1993 -autonomía técnica de la CREG-	38
4.4	Falsa motivación	41
4.4.1	No es cierto que el documento “Planes a largo plazo para la expansión de la capacidad de generación y transmisión, 2022-2036” recomiende la diversificación de energía eléctrica debe ser una de las medidas principales para el sistema eléctrico.....	41
4.4.2	Falsa motivación por indebida utilización de un discurso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como soporte técnico-regulatorio	42
4.4.3	No es cierto que el documento “Panorama Energético de América Latina y el Caribe 2024”, establezca la necesidad de realizar una diversificación energética	43
4.4.4	No es cierto que el artículo 296 de la Ley 1955 de 2019 habilite la modificación de los mecanismos, proyectos y planes de expansión de la infraestructura energética	44
4.4.5	La medida no cuenta con análisis económico riguroso ni con estudio de impacto normativo.....	44
4.4	Expedición irregular por incumplimiento del proceso de abogacía de la competencia	47
V.	COMPETENCIA.....	50
VI.	PRETENSIONES	51
VII.	MEDIDA CAUTELAR.....	51
7.1	Procedencia de la medida cautelar.....	51
7.2	Es palmaria la transgresión al ordenamiento jurídico que amerita la medida cautelar	52
7.2.1	Las normas que se consideran violadas por el acto acusado.....	52
7.2.2	De la urgencia en la adopción de medidas cautelares. El Decreto 1091 de 2025 pone en riesgo el sistema energético nacional	57
7.3	Fundamentación de la apariencia de buen derecho (fumus boni iuris).....	59
7.4	Fundamentación del peligro en la demora (periculum in mora).....	60
7.5	Petición cautelar.....	61
VIII.	PRUEBAS.....	61
IX.	NOTIFICACIONES.....	61

I. PARTES

1.1. Demandante:

La **Fundación para el Estado de Derecho** (en adelante **FEDe. Colombia**), identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal.

1.2. Demandada:

- El presidente de la República **Gustavo Petro Urrego**, para efectos de representación judicial del presidente de la República, vincúlese al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -DAPRE (Secretaría Jurídica de la Presidencia), en virtud de la delegación efectuada por el presidente al Secretario Jurídico (Decreto 245 de 19 de febrero de 2019) y de la función de la Secretaría Jurídica de representar judicial y extrajudicialmente a la Presidencia de la República (artículo 13, numeral. 11, del Decreto 2647 de 2022).
- Ministerio de Minas y Energía representado legalmente por **Edwin Palma Egea** o quien haga sus veces. Dirección: Calle 43 No. 57 – 31. Teléfono: (60+1) 2200 300. Correo electrónico: notijudiciales@minenergia.gov.co

II. ANOTACIONES PREVIAS

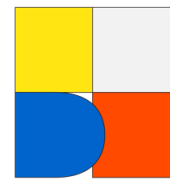
El Decreto 1091 de 2025 altera la delimitación de competencias entre el Gobierno nacional y la autoridad regulatoria del sector eléctrico, al habilitar una intervención directa del Ejecutivo en ámbitos que la ley reservó a la regulación técnica e independiente. Este desplazamiento competencial, carente de habilitación legal, compromete la vigencia del principio de legalidad y del régimen de reserva de ley que gobierna la regulación de los servicios públicos domiciliarios.

En desarrollo de esa intervención, el Decreto no se limita a formular orientaciones generales de política pública, sino que incide directamente en la definición de mecanismos de expansión de la infraestructura energética, en las condiciones de contratación y en los criterios de remuneración de los proyectos, condicionando además la actuación de la Comisión de Regulación de Energía y Gas y, afectando la coherencia del marco regulatorio vigente.

Estas medidas generan un riesgo para la estabilidad del sector eléctrico, al introducir incertidumbre regulatoria sobre los mecanismos de contratación, las condiciones de remuneración y la recuperación del capital invertido, con potencial afectación de proyectos de expansión ya estructurados.

Es importante aclarar que la presente acción de nulidad no pretende cuestionar los objetivos de diversificación de la matriz energética ni las políticas públicas orientadas a la incorporación de nuevas tecnologías o fuentes de generación. Por el contrario, el debate que se plantea en esta demanda es estrictamente jurídico y se circunscribe a la competencia de la autoridad que adopta tales medidas y a la forma en que estas finalidades se implementan dentro del marco constitucional y legal vigente.

En consecuencia, el Decreto 1091 de 2025 resulta contrario al orden constitucional y legal del sector eléctrico y debe ser declarado nulo por el Consejo de Estado, en defensa del principio de legalidad, de la seguridad jurídica y del modelo regulatorio diseñado por el Legislador.



III. NORMA DEMANDADA

El Decreto 1091 de 2025 “*Por el cual se adiciona la Sección 8 al Capítulo 2, Título III, Parte 2, Libro 2 del Decreto 1073 de 2015 “Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía”, para establecer lineamientos de política pública para la confiabilidad y la estabilidad tarifaria del servicio de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones*” expedido por las autoridades demandadas publicado en el Diario Oficial 53.275 del 16 de octubre de 2025 (anexos 2 y 3), el cual estable que:

“DECRETO 1091 DE 2025

OCTUBRE 16

Por el cual se adiciona la Sección 10 al capítulo 2 Título III parte 2, Libro 2, al Decreto 1073 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, en lo relacionado con los lineamientos de política pública para la contratación a largo plazo de proyectos de generación, almacenamiento, transmisión, distribución, y otros servicios relacionados con el servicio de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En uso de sus facultades constitucionales y legales, y en especial las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, los artículos 4 de la Ley 143 de 1994, 6 Y 7 de la Ley 1715 de 2014, y

CONSIDERANDO:

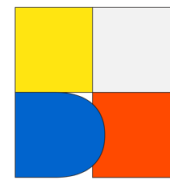
(...)

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. *Adiciónese una sección al Capítulo 8 del Título 111 de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, así:*

“SECCIÓN 10 LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA CONTRATACIÓN A LARGO PLAZO DE PROYECTOS DE GENERACIÓN, ALMACENAMIENTO, TRANSMISIÓN Y DISTRIBUCIÓN, Y OTROS SERVICIOS RELACIONADOS CON EL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA”



ARTÍCULO 2.2.3.8.10.1. Objeto. Establecer los lineamientos de política pública para definir e implementar mecanismos de contratación de largo plazo para los proyectos en las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica y que sean complementarios a los mecanismos existentes en el Mercado de Energía Mayorista. Así mismo promover la expansión en el corto plazo de recursos o servicios de almacenamiento de energía u otras tecnologías, de compensadores síncronos y dinámicos, o desarrollos administrativos que se consideren necesarios para la prestación del servicio.

ARTÍCULO 2.2.3.8.10.2. Ámbito de aplicación. La presente sección aplica, entre otras, a entidades públicas y privadas, y a los agentes del Mercado de Energía Mayorista, que tengan interés en participar en el objeto señalado en el artículo 2.2.3.8.10.1 .

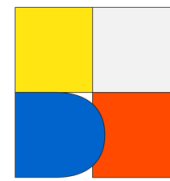
ARTÍCULO 2.2.3.8.10.3. Mecanismos de contratación de proyectos. El Ministerio de Minas y Energía (MME) definirá mediante reglamentación los mecanismos de contratación de largo plazo para proyectos de generación, almacenamiento, transmisión y distribución de energía eléctrica, así como las condiciones para su implementación. Dichos mecanismos podrán ser complementarios a los existentes en el Mercado de Energía Mayorista

PARÁGRAFO 1. El Ministerio podrá designar a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), o una entidad pública o privada, para implementar los mecanismos de contratación de largo plazo a proyectos de generación de energía eléctrica. La Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) podrá ser designada para implementar los mecanismos de contratación de largo plazo para proyectos de transmisión y distribución, almacenamiento y servicios complementarios.

PARÁGRAFO 2. Para garantizar la libre competencia, la reglamentación que implemente los presentes lineamientos de política pública deberán cumplir con el trámite del artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, en caso de ser necesario.

ARTÍCULO 2.2.3.8.10.4. Finalidades. El mecanismo de que trata el artículo 2.2.3.8.10.3 de la presente Sección deberá procurar el cumplimiento de las siguientes finalidades:

- i. Fortalecer la resiliencia y la diversificación de la matriz energética, así como la implementación de nuevos recursos y servicios en las actividades de generación, transmisión distribución y comercialización.
- ii. Mitigar los efectos negativos de la variabilidad en los recursos energéticos y del cambio climático, a través del aprovechamiento del potencial y la complementariedad de los recursos renovables disponibles.
- iii. Precaver y gestionar el riesgo de atención de la demanda futura de energía eléctrica, mediante la incorporación de nuevos recursos energéticos.
- iv. Promover la oferta de energía eléctrica mediante la incorporación de proyectos de generación, almacenamiento, servicios complementarios y la expansión del sistema eléctrico en las actividades de transmisión y distribución en todo el país y sus regiones.
- v. Fomentar el desarrollo energético sostenible y fortalecer la seguridad energética.
- vi. Propiciar el cumplimiento de las obligaciones internacionales y constitucionales relacionadas con la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (Gel) del sector energético.



vii. *Incentivar la implementación de mecanismos competitivos de contratación de largo plazo para atender la demanda de electricidad de mercados, con criterios socioeconómicos, ambientales y de ubicación, incluidos nodos o territorios específicos.*

ARTÍCULO 2.2.3.8.10.5. Revisión y seguimiento al cumplimiento de los objetivos.

La Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) realizará los estudios sobre la planeación e implementación de cada mecanismo, en aras de verificar el cumplimiento de los objetivos del artículo 2.2.3.8.10.3 del presente Decreto. Con base en dichos estudios, la UPME presentará, a solicitud del Ministerio de Minas y Energía, los informes que permitan adoptar las decisiones necesarias para el logro de las finalidades del presente lineamiento.

ARTÍCULO 2.2.3.8.10.6. Condiciones mínimas del mecanismo. *La definición de los mecanismos de que tratan el artículo 2.2.3.8.10.3 deberá tener en cuenta como mínimo las siguientes condiciones:*

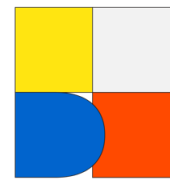
- i. Determinar el esquema correspondiente, esto es, si es competitivo o administrado.*
- ii. Fijar las finalidades previstas en el artículo 2.2.3.8.10.4 de la presente sección que se persigan con cada mecanismo.*
- iii. Delimitar la duración, plazo, gradualidad y periodicidad de la aplicación de cada mecanismo.*
- iv. Fijar los esquemas contractuales y las obligaciones de los participantes.*
- v. Precisar las entidades responsables de su implementación.*
- vi. Establecer los requisitos que debe cumplir quien sea designado para llevar a cabo el mecanismo.*
- vii. Determinar las condiciones de remuneración según corresponda. Observando, como mínimo, criterios de transparencia, participación y rigor metodológico, con el fin de que los valores resultantes se aproximen, en la mayor medida posible, a aquellos que se generen en un entorno de libre mercado.*

PARÁGRAFO 1. *En caso de que se identifiquen condiciones adicionales, el MME podrá incorporarlas en el diseño de cada mecanismo, en atención a sus características técnicas, económicas y su rol estratégico en la diversificación de la matriz energética.*

PARÁGRAFO 2. *En caso de que se identifiquen condiciones adicionales la CREG o la UPME, en el ámbito de sus competencias, de manera independiente, podrán incorporarlas en el diseño particular de cada mecanismo a implementar, reconociendo sus características técnicas, económicas y su rol estratégico en la diversificación de la matriz energética.*

ARTÍCULO 2.2.3.8.10.7. Otras disposiciones. *El Ministerio de Minas y Energía, la CREG, la UPME, y demás entidades competentes, en un plazo máximo de dos (2) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Sección, adoptarán las medidas necesarias para actualizar la normatividad vigente que permita, entre otros, la planeación, conexión, operación, y medición para la integración de los proyectos de generación de energía eléctrica que se desarrollen a partir de la aplicación del mecanismo de que trata el artículo 2.2.3.8.10.3 del presente decreto.*

PARÁGRAFO 1. *La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) revisará y actualizará, de ser necesario, la normativa vigente referida al traslado de los costos eficientes a la fórmula tarifaria.*



ARTÍCULO 2. *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.*

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

DADA A LOS 16 DIAS DE OCTUBRE DE 2025

**EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
GUSTAVO PETRO URREGO**

**EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA
EDWIN PALMA VEGA**

IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

A continuación, se indican los cargos con las razones de la violación, para el estudio de nulidad del Decreto 1091 de 2025:

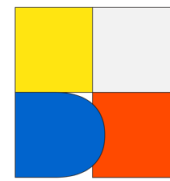
4.1 Marco general sobre la regulación de proyectos de expansión de energía eléctrica:

i. La Constitución consagró una cláusula general de competencia en favor del legislador, en materia de regulación de los servicios públicos. En tal sentido, el artículo 150 numeral 23 determina que el Congreso de la República debe *“expedir las leyes que regirán la prestación de los servicios públicos”*. Por su parte, el artículo 334 indica que el Estado, por mandato de la ley, intervendrá entre otros, en la regulación de los servicios públicos. El artículo 365 de manera expresa señala que *“los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley”*.

En línea con lo anterior, el artículo 367 en sus incisos 1 y 3 indican entre otros aspectos, que la ley es la encargada de definir las competencias relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad, financiación, así como el régimen tarifario. Finalmente, el artículo 370 determina que el presidente de la República, con sujeción a la ley, determinará las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos.

En tal sentido, el Congreso de la República es el encargado de fijar las responsabilidades y autoridades competentes en materia de servicios públicos domiciliarios.

ii. El servicio público domiciliario de energía eléctrica se define como el transporte de energía desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final, e involucra actividades complementarias como la generación, comercialización, transformación, interconexión y transmisión (numeral 14.25 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994). Estas actividades integran el ciclo energético orientado a garantizar el suministro continuo, eficiente y seguro de electricidad para los usuarios del Sistema Interconectado Nacional (SIN).



El artículo 5° de la Ley 143 de 1994 establece que la prestación del servicio público de energía eléctrica constituye una actividad esencial, obligatoria, solidaria y de utilidad pública. El artículo 4° de la misma ley señala que debe asegurarse el abastecimiento de la demanda bajo criterios económicos, de viabilidad financiera y en libre competencia.

iii. El artículo 20 de la Ley 143 de 1994 establece que la función de regulación por parte del Estado tendrá como objetivo asegurar la adecuada prestación del servicio mediante el aprovechamiento eficiente de los diferentes recursos energéticos en beneficio de los usuarios en términos de calidad, oportunidad y costo del servicio.

iv. En atención a la relevancia de esta actividad dentro de la cadena de prestación del servicio, el literal c) del artículo 74.1 de la Ley 142 de 1994 le atribuyó a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), entre otras, la función de expedir el reglamento de operación para realizar el “*planeamiento y la coordinación*” del Sistema Interconectado Nacional y el funcionamiento del Mercado Mayorista de Energía.

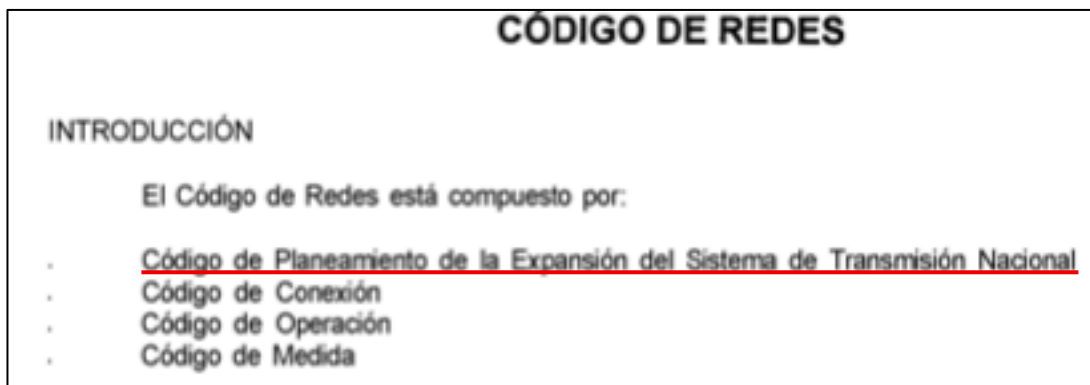
En este sentido, el artículo 11 de la Ley 143 de 1994 definió el reglamento de operación como el conjunto de principios, criterios y procedimientos establecidos para realizar la planeación, coordinación y ejecución del Sistema Interconectado Nacional (SIN) y para regular el mercado de energía mayorista.

v. Conforme el numeral 3.8 del artículo 3° de la Ley 142 de 1994, la intervención del Estado en el servicio público de energía eléctrica debe propender por estimular la inversión de los particulares en los servicios públicos, para lo cual:

- Le atribuyó a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) la función de desarrollar el marco regulatorio que incentive la inversión en expansión de la capacidad de generación y transmisión del sistema interconectado nacional por parte de inversionistas estratégicos, para ello “establecerá esquemas que promuevan la entrada de nueva capacidad de generación y transmisión”. (párrafo primero del artículo 18 de la Ley 143 de 1994).
- Por su parte, a la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) le fue asignada la obligación de elaborar y actualizar el Plan Energético Nacional y el Plan de Expansión del sector eléctrico en concordancia con el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo. (artículo 16 de la Ley 143 de 1994).
- Finalmente, el Ministerio de Minas y Energía (MME) debe definir los planes de expansión de la generación y de la red de interconexión y fijar criterios para orientar el planeamiento de la transmisión y distribución (artículo 18 de la Ley 143 de 1994).

Es decir, el legislador le asignó directamente a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) la definición del marco regulatorio de los proyectos de expansión y transporte de energía. Funciones que no pueden ser asumidas por el Ministerio de Minas y Energías.

vi. En ejercicio de sus funciones la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) expidió el Reglamento de Operación que contiene, entre otros, el “Código de Redes” -Resolución CREG 025 de 1995 y sus modificaciones-. El cual, a su vez, está compuesto, entre otros, por el Código de Planeamiento de la Expansión del Sistema de Transmisión. Nacional, así:



Tomado de: Código de Redes (Anexo 14).

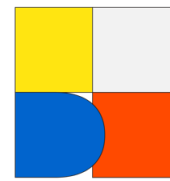
En el Código de Planeamiento de la Expansión del Sistema de Transmisión Nacional (STN) se establecen los criterios técnicos, estándares operativos y procedimientos obligatorios que deben ser observados tanto por los agentes del mercado como por las autoridades del sector, para efectos del planeamiento, expansión y desarrollo del sistema de transmisión.

vii. En particular, el Código de Planeamiento de la Expansión del Sistema de Transmisión Nacional (STN) ha sido desarrollado y actualizado por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) mediante actos administrativos de naturaleza regulatoria, entre los cuales se destacan, entre otros:

- Respecto del plan de expansión del Sistema de Transmisión Nacional (STN), la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) expidió la Resolución 22 del 19 de febrero de 2001, por medio de la cual “*se aprobaron los principios generales y procedimientos para definir el plan de expansión de referencia del Sistema de Transmisión Nacional (...)*”¹.

Este acto: **(i)** compatibilizó los criterios, estrategias y metodologías para expansión del Sistema de Transmisión Nacional (STN); **(ii)** determinó que la Unidad Nacional de Planeación Minero-Energética (UPME) elaborará un Plan de Expansión preliminar, mediante el cual se minimicen los costos de inversión, los costos operativos y de pérdidas del Sistema de Transmisión. Nacional (STN). Documento que deberá ser analizado por el Comité Asesor de la Unidad Nacional de Planeación Minero-Energética (UPME); **(iii)** el Ministerio de Minas y Energía (MME) elaborará los documentos de selección para la

¹ Modificado por: Resolución 101 053 de 23 de septiembre de 2024, Resolución 101-31 de 2023, Resolución 101-22 de 22 de agosto de 2023, Resolución 193 de 8 de octubre de 2020, Resolución 64 de 2013, Resolución 147 de 2011, Resolución 93 de 2007, Resolución 105 de 2006, Resolución 1 de 2006, Resolución 120 de 2003, Resolución 105 de 2003, Resolución 62 de 2003, Resolución 85 de 2002 y Resolución CREG-93 de 2001.



ejecución de los proyectos; **(iv)** los documentos de selección deberán ser analizados por el Comité Asesor de la Unidad Nacional de Planeación Minero-Energética (UPME) y el Comité de Expertos de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG); **(v)** finalmente se dio apertura al proceso de selección.

En esta Resolución se detalla a su vez las condiciones de las propuestas, de la selección del oferente, las condiciones de las pólizas, el procedimiento de selección del interventor, entre otros.

- Respecto del Sistema de Transmisión Regional (STR), la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) emitió la Resolución 024 del 15 de mayo de 2013, por medio de la cual se establecieron los *“procedimientos que se deben seguir para la expansión del sistema de Transmisión Regional mediante procesos de Selección”*².

En este se detallaron los procesos de selección que permitirían ejecutar el plan de expansión de estructurado por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME). Desde la estructuración y planeación, hasta la selección del contratista, remuneración del proyecto, inicio de ejecución del plan de expansión, ente otros.

- Respecto del almacenamiento de energía eléctrica la Comisión de Energía y Gas (CREG) expidió la Resolución 0098 de 2019, *“por la cual se definen los mecanismos para incorporar sistemas de almacenamiento con el propósito de mitigar inconvenientes presentados por la falta o insuficiencia de redes de transporte de energía”*³.

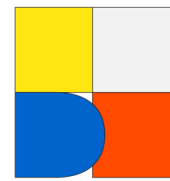
Con esta, se definieron los procesos para que las personas interesadas instalen sistemas de almacenamientos de energía eléctrica con el propósito de mitigar inconvenientes presentados por la falta o insuficiencia de redes de transporte de energía en el Sistema de Transmisión Nacional (STN) y en el Sistema de Transmisión Regional (STR).

viii. Por otro lado, conforme al artículo 370 de la Constitución, corresponde al presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios. En desarrollo de estas facultades, el Ministerio de Minas y Energía formula las políticas sectoriales y ejerce la dirección del sector eléctrico, de acuerdo con lo previsto en los artículos 3 y 4 de la Ley 143 de 1994.

Sin embargo, como se mencionó, la expedición del marco regulatorio, la definición de procedimientos para la selección de proyectos y de contratistas, fueron asignadas por el legislador a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), autoridad independiente encargada de regular el sistema. Así, el Gobierno nacional fija la política general, mientras que la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) desarrolla la regulación técnica y operativa del mercado y de la prestación del servicio.

² Modificada por: Resolución 101-9 de 2022 y Resolución 113 de 2015.

³ Modificada por: Resolución 101 066 de 18 de noviembre de 2024 y Resolución 70 de 4 de junio de 2021.



ix. En conclusión, la expansión del Sistema Interconectado Nacional (SIN) se desarrolla dentro de un esquema legal en el cual: **(i)** la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) establece los planes de expansión del sistema; **(ii)** el presidente y el Ministerio de Minas y Energía (MME) definen políticas generales para el sector y ejecutan los planes de expansión determinados por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME); y, **(iii)** la regulación de la selección, habilitación y definición de mecanismos para la ejecución de proyectos de expansión de energía es determinada únicamente por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), conforme la función de determinar el marco regulatorio aplicable -obligación atribuida por el legislador-. Este reparto de competencias permite identificar los límites de intervención del Ejecutivo y los aspectos regulados exclusivamente por la Comisión, lo cual tiene incidencia directa en los cargos de nulidad que se formulan contra el Decreto 1091 de 2025.

4.2 Falta de competencia para expedir el Decreto 1091 de 2025:

i. El acto administrativo exige para su validez, que sea expedido por quien tiene aptitud legal para manifestar válidamente la voluntad estatal. Este vicio, por su importancia, encuentra sustento constitucional y legal, como se pasa a explicar.

En el orden constitucional, en virtud del principio de legalidad, se dispone: *(i)* en el artículo 6, que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omitir o extralimitarse en el ejercicio de sus funciones; *(ii)* en el artículo 121, que “*Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley*”; y, *(iii)* en el artículo 122, inciso primero, ibidem, que “*No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento*”.

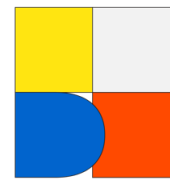
De allí que en el artículo 137 del CPACA enlista la falta de competencia como causal de nulidad de los actos administrativos: “*procederá cuando hayan sido expedidos (...) con falta de competencia*”.

ii. El artículo 370 de la Constitución confiere al presidente de la República la potestad de: **(i)** señalar las políticas generales de administración de los servicios públicos domiciliarios, y **(ii)** ejercer el control de eficiencia en su prestación. La primera constituye una función de dirección política general, mientras que la segunda comporta el deber de promover que los servicios públicos se presten en condiciones de eficiencia para todos los habitantes del territorio nacional⁴, sin que ello implique facultades regulatorias, técnicas o económicas. Ambas deben ejercerse con sujeción a la ley, conforme lo dispone el artículo 370 constitucional y al artículo 68 de la Ley 142 de 1994.

iii. Las atribuciones regulatorias y los esquemas que promuevan la entrada de nueva capacidad de generación y transmisión fueron reservadas por el legislador a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) conforme el parágrafo 1º del artículo 18 de la Ley 143 de 1994.

iv. Para el caso que nos ocupa, el Decreto 1091 de 2025 no se limita a fijar criterios de política general ni ejercer el control de eficiencia, sino que interviene directamente en el diseño y regulación de

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-172 de 2014.



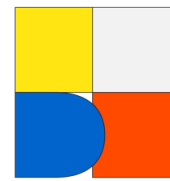
esquemas para la entrada de nueva capacidad de generación, transmisión y almacenamiento, por cuanto, entre otros: determina que el Ministerio de Minas y Energía (MME) definirá mediante reglamentación los mecanismos de contratación a largo plazo para proyectos de generación, almacenamiento, transmisión y distribución de energía eléctrica, así como las condiciones para la implementación. Condiciona y limita la habilitación de los proyectos, por cuanto, prioriza de forma excluyente la implementación de nuevos recursos y servicios de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización. La reglamentación le ordena a la Comisión de Regulación de Energía y Gas a modificar su normatividad conforme la regulación que expedirá el Ministerio de Minas y Energía (MME).

Como se analizará en las líneas subsiguientes, estas disposiciones no constituyen simples lineamientos de política general, sino que son reglas técnicas que modifican el marco regulatorio ya expedido por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). En consecuencia, el Decreto 1091 de 2025 excede la potestad reglamentaria presidencial y asume competencias exclusivas de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), configurando el vicio de falta de competencia previsto en el artículo 137 del CPACA, para ello se analizará: **4.2.1.** La reserva legal que fija en la CREG la competencia regulatoria; **4.2.2.** La CREG ya expidió el marco regulatorio para la expansión de proyectos de energía; **4.2.3** La falta de competencia del presidente de la República y el Ministerio de Minas y Energía (MME); **4.2.4.** El Decreto 1091 de 2025 despoja funciones regulatorias reservadas a la CREG y modifica el marco regulatorio.

4.2.1 El Decreto viola la reserva legal que fija en la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) la competencia regulatoria para la expansión de la capacidad de generación y transmisión del Sistema Interconectado Nacional (SIN):

i. Los servicios públicos domiciliarios son esenciales para cumplir los fines del Estado y deben prestarse bajo los principios de legalidad y reserva de ley. Así lo establecen los artículos 84, 150 numeral 23, 334, 365, 367 y 370 de la Constitución, que someten su prestación al régimen jurídico definido por el legislador, y reservan exclusivamente a la ley, la asignación de competencias y responsabilidades en esta materia, así:

- El artículo 84 de la Constitución establece que: “[c]uando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”.
- El artículo 150 numeral 23 de la Constitución determina que el Congreso de la República debe “expedir las leyes que regirán la prestación de los servicios públicos”.
- El artículo 334 de la Constitución establece: “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. **Este intervendrá, por mandato de la ley,** en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y **en los servicios públicos** y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución



equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”. - Subraya y negrilla fuera de texto-

- Por su parte, el artículo 365 de la Constitución establece: “[l]os servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. (...) **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”. -Subraya y negrilla fuera de texto-
- El artículo 367, incisos 1 y 3 de la Constitución, señala que: “**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. (...) **La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas**”. -Subraya y negrilla fuera de texto-
- El artículo 370 de la Constitución determina que: “[c]orresponde al Presidente de la República 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”. -Subraya y negrilla fuera de texto-

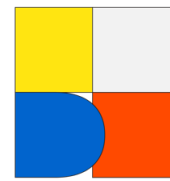
ii. La Corte Constitucional ha reiterado que los servicios públicos domiciliarios constituyen una materia sujeta a reserva legal, lo que implica que corresponde exclusivamente al legislador establecer su régimen jurídico, y definir la distribución de competencias entre las autoridades administrativas:

*“5.2.- La reserva de ley ha sido definida como una manifestación del principio democrático y de separación de poderes, procurando que las normas que rigen una sociedad reflejen mínimos de legitimidad al ser expresión de la soberanía popular y resultado de procesos deliberativos y participativos. En el caso de los servicios públicos, la reserva de ley se explica por su importancia en los ámbitos económico y social, así como por su relevancia para que la realización efectiva de los derechos humanos.
(...)”*

Adicionalmente, en el caso de la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible, el literal a) del artículo 74.1 le atribuye competencia para regular el ejercicio de las actividades de dichos sectores con los siguientes propósitos[42]: (i) asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente; (ii) propiciar la competencia en el sector de minas y energía; (iii) impedir abusos de la posición dominante; y (iv) buscar la liberación gradual de los mercados hacia la libre competencia”⁵.

En este mismo sentido, el Consejo de Estado ha sido enfático en reafirmar el principio de reserva legal en materia de asignación de competencias regulatorias: “partiendo de una interpretación constitucional y sistemática del ordenamiento jurídico, para este Despacho no cabe duda en torno a que la regulación del régimen tarifario de los servicios públicos y **la definición o asignación de funciones a las autoridades**

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-263 de 2013.



competentes para efectos de desempeñar esta labor está sometida a reserva legal por así disponerlo expresamente el texto constitucional (...) por virtud de los artículos 73 y 74 de la Ley 142 de 1993 y 20 y 23 de la Ley 143 de 1994, (...)le fueron atribuidas por el legislador directamente a la CREG⁶. -Subrayas y negrilla fuera de texto-

En auto expedido del 2 de marzo de 2023 proferido por el Consejo de Estado en el proceso con radicado 11001032400020230004500, se decretó medida cautelar de suspensión del Decreto 227 de 16 de febrero de 2023, mediante el cual el presidente de la República reasumía las funciones asignadas por la ley a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). En esta decisión se manifestó que:

“...es evidente que el propósito del Constituyente fue el de reservar para la ley la regulación de la temática asociada al régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios, así como la facultad de designar a las autoridades competentes para llevar a cabo la función de regulación tarifaria propiamente dicha, lo cual se concretó con la expedición de las leyes 142 y 143 de 1998, a través de las cuales se asignó dicho rol funcional a las comisiones de regulación (...)

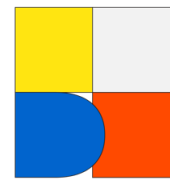
A manera de conclusión, el Despacho reitera que la función de regulación del régimen tarifario de los servicios públicos fue asignada directa y expresamente al legislador en los artículos 150, 365, 367 y 48 transitorio de la Constitución Política y este, a su vez, asignó dicho componente de regulación a las comisiones de regulación, por lo que no se encuentra ajustado a dichas normas superiores el hecho consistente en que el Presidente de la República pretenda asumir competencias que, por virtud de los artículos 73 y 74 de la Ley 142 de 1993 y 20 y 23 de la Ley 143 de 1994, no son de su resorte, en tanto le fueron atribuidas por el legislador directamente a la CREG y a la CRA.”

iii. El artículo 14, numeral 18 de la Ley 142 de 1994 define la “regulación de servicios públicos domiciliarios” como “[l]a **facultad de dictar normas** de carácter general o particular en los términos de la Constitución y de esta Ley, **para someter la conducta de las personas que prestan los servicios públicos domiciliarios a las reglas, normas, principios y deberes establecidos por la ley y los reglamentos**”. -Subraya y negrilla fuera de texto-

iv. Así las cosas, el legislador le otorgó expresamente a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) funciones regulatorias frente a la operación del Sistema de Interconectado Nacional (SIN) y al mercado de energía mayorista y, particularmente, para establecer la regulación técnica de la comercialización de energía, así:

- El artículo 69 de la Ley 142 de 1994 establece la independencia técnica, administrativa y patrimonial de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) en el ejercicio de sus funciones regulatorias. La Corte Constitucional en Sentencia C-048 de 2024 sostuvo que, si bien la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) forma parte del sector central de la Rama Ejecutiva, su adscripción al Ministerio no supone una relación de jerarquía ni de dependencia frente al presidente de la República. Esta vinculación tiene únicamente un

⁶ Auto 0045 de 2023. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. 2 de marzo de 2023. Expediente: 11001-03-24-000-2023-00045-00.



sentido funcional y de articulación institucional, y no afecta la autonomía técnica y decisoria que el legislador le confirió⁷.

- El artículo 73.3 de la Ley 142 de 1994 establece como responsabilidad de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) “**definir los criterios de eficiencia** y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos”. -Subraya y negrilla fuera de texto-.
- La Ley 142 de 1994, en su artículo 74.1 literal a) asignó expresamente a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) la facultad de “regular el ejercicio de las actividades de los sectores de energía y gas combustible para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente” y, en su literal c), la facultad de “**establecer el reglamento de operación para realizar el planeamiento y la coordinación de la operación del sistema interconectado nacional y para regular el funcionamiento del mercado mayorista de energía y gas combustible**”⁸. -Subraya y negrilla fuera de texto-.
- El párrafo primero del artículo 18 de la Ley 143 de 1994 establece como función de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG): “**desarrollar el marco regulatorio** que incentive la inversión en expansión de la capacidad de generación y transmisión del sistema interconectado por parte de inversionistas estratégicos. En concordancia con lo anterior, la CREG establecerá esquemas que promuevan la entrada de nueva capacidad de generación y transmisión”. -Subraya y negrilla fuera texto-.

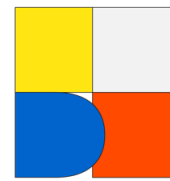
Estas disposiciones legales atribuyen de manera exclusiva a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) la competencia para establecer los esquemas regulatorios orientados a incentivar la entrada de nueva capacidad de generación y transmisión, en el marco de los principios de eficiencia, suficiencia y neutralidad, así como, incentivando la inversión privada. Se trata, por tanto, de una facultad regulatoria atribuida expresamente por el Congreso de la República⁹ que no puede ser asumida, desplazada, ni condicionada por otras autoridades administrativas.

4.2.2 El Decreto viola la reserva legal respecto de la expedición de normas de contratación estatal:

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2024.

⁸ Lo anterior, fue reiterado en el Decreto 1260 de 2013, por medio del cual se modifica la estructura de la CREG.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2024. “Primero, la delegación de esas funciones prevé que estas se ejerzan por la CREG en la forma prevista en esa ley. Es decir, la ejecución de esas funciones delegadas opera en el marco de la independencia que la Ley 142 asignó a esta comisión de regulación. Segundo, la CREG también tiene a su cargo funciones que el legislador directamente le atribuyó y que, como se ha explicado anteriormente, debe ejercer en el marco de su independencia técnica, administrativa y patrimonial que el mismo Congreso diseñó para tal fin. En ese sentido, se explicó cómo las Leyes 142 y 143 de 1994 consagran el conjunto de funciones de la CREG que no son idénticas a aquellas que puede ejercer en virtud de la delegación descrita. Cabe anotar que ninguna de las funciones que la ley le otorga a la CREG implica la subordinación de este órgano o de sus expertos comisionados a las órdenes y directrices específicas del presidente de la República.



En relación con la reserva de ley como causal de nulidad de los actos administrativos, el Consejo de Estado ha señalado que la Constitución determinó que la regulación de algunas materias se debe ejercer a través de una norma con fuerza ley, lo que significa que su expedición debe realizarse a través de: **(i)** una ley en sentido formal, esto es, aquella que surge del trámite legislativo en el Congreso o **(ii)** a través de decretos leyes, proferidos en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al presidente¹⁰.

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que el principio de legalidad¹¹ es una garantía esencial de los estados modernos hacia sus asociados, puesto que los asuntos sujetos a reserva de ley *“involucran temas de gran importancia e interés social y económico que, en tal virtud, deben positivizarse como el resultado de una amplia deliberación que garantice el principio democrático, lo que otorga legitimidad a la norma de derecho resultante”*¹².

En materia de contratación estatal, la Constitución en su artículo 150 -inciso final- consagró la reserva de ley, así:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional.” -Subrayas fuera de texto-

En consecuencia, la Constitución consagró una cláusula general de competencia en favor del legislador en materia de contratación estatal¹³. Al respecto, el Consejo de Estado ha indicado:

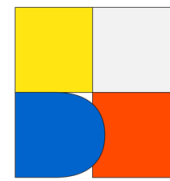
“El artículo 150 (inciso final) de la Constitución Política dispone que “Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional”, de donde se sigue que, por mandato de la misma Constitución, el legislador es el único facultado para regular los aspectos medulares

¹⁰ Consejo de Estado de Colombia, Sección Segunda. Radicación: 11001032500020130177600. C.P. Gabriel Valbuena Hernández. (2 de diciembre de 2021).

¹¹ Mediante la sentencia C-630 de 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional reconoció el principio de legalidad como eje definitorio de la Constitución de 1991. Sobre el particular, allí se destacó que *“la identificación del principio de legalidad como eje definitorio o estructural de la identidad de la Constitución Política, no deja duda, dado los objetivos inspiradores de su incorporación en el Estatuto Superior: la limitación en el ejercicio del poder público mediante su sumisión a la ley, a lo que se suma la garantía de los derechos que surge de dicha función de contención”*. En razón a la persecución de dichos objetivos, *“el principio de legalidad representa, como se ha dicho, uno de los fundamentos del constitucionalismo democrático, que se manifiesta en la limitación y división del poder, siendo este un rasgo propio del concepto del Estado de Derecho al que sirve la Constitución Política”*.

¹² Corte Constitucional, sentencia C-630 de 2017.

¹³ *“Según el último numeral del artículo 150 de la Constitución, corresponde al Congreso, mediante ley expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional. Esta norma confiere al Congreso la facultad de regular la contratación estatal a través de disposiciones generales de contratación o especiales en aquellos casos en los cuales la necesidad y la conveniencia pública lo indiquen. En consecuencia, tal y como lo indica el Procurador, las normas sobre contratación administrativas, generales o especiales, tienen reserva de ley. En otras palabras, las mismas no pueden ser expedidas por el gobierno en ejercicio de facultades reglamentarias”*. Corte Constitucional, sentencia C- 491 de 2007.



*de la contratación estatal; por ende, cualquier regulación no hecha por la ley, que contraríe o pretenda modificar lo dispuesto por ésta, deviene nula”.*¹⁴

El constituyente estableció una cláusula general de competencia reservando al legislador la definición de aspectos como el régimen contractual, los mecanismos de selección de contratista, entre otros relativos a la contratación de las entidades públicas.

Para el caso que nos ocupa, el Gobierno nacional con la expedición del Decreto 1091 de 2025, le otorgó al Ministerio de Minas y Energía (MME) la facultad para establecer el régimen de contratación aplicable a los contratos de expansión de infraestructura suscritos con las empresas generadoras, transmisoras, distribuidoras y comercializadoras de energía eléctrica. En efecto, los artículos 2.2.3.8.10.3 y 2.2.3.8.10.6 del Decreto 1091 de 2025 establecen:

“ARTÍCULO 2.2.3.8.10.3. Mecanismos de contratación de proyectos. *El Ministerio de Minas y Energía (MME) definirá mediante reglamentación los mecanismos de contratación de largo plazo para proyectos de generación, almacenamiento, transmisión y distribución de energía eléctrica, así como las condiciones para su implementación. Dichos mecanismos podrán ser complementarios a los existentes en el Mercado de Energía Mayorista*

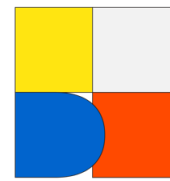
PARÁGRAFO 1. *El Ministerio podrá designar a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), o una entidad pública o privada, para implementar los mecanismos de contratación de largo plazo a proyectos de generación de energía eléctrica. La Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) podrá ser designada para implementar los mecanismos de contratación de largo plazo para proyectos de transmisión y distribución, almacenamiento y servicios complementarios.*

PARÁGRAFO 2. *Para garantizar la libre competencia, la reglamentación que implemente los presentes lineamientos de política pública deberán cumplir con el trámite del artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, en caso de ser necesario.”*

“ARTÍCULO 2.2.3.8.10.6. Condiciones mínimas del mecanismo. *La definición de los mecanismos de que tratan el artículo 2.2.3.8.10.3 deberá tener en cuenta como mínimo las siguientes condiciones:*

- “i. Determinar el esquema correspondiente, esto es, si es competitivo o administrado.*
- “ii. Fijar las finalidades previstas en el artículo 2.2.3.8.10.4 de la presente sección que se persigan con cada mecanismo.*
- (...)*
- “iv. Fijar los esquemas contractuales y las obligaciones de los participantes.*
- “v. Precisar las entidades responsables de su implementación.*
- “vi. Establecer los requisitos que debe cumplir quien sea designado para llevar a cabo el mecanismo.*

¹⁴ Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, Bogotá D.C., veintidós (22) de agosto de dos mil trece (2013) Expediente: 66001-23-31-000-2002-01171-01(29121).



vii. Determinar las condiciones de remuneración según corresponda. Observando, como mínimo, criterios de transparencia, participación y rigor metodológico, con el fin de que los valores resultantes se aproximen, en la mayor medida posible, a aquellos que se generen en un entorno de libre mercado”.

Las competencias referenciadas le otorgan al Ministerio de Minas y Energía (MME) amplias facultades para modificar el régimen de contratación referente a proyectos de generación, almacenamiento, transmisión y distribución de energía eléctrica, tal como se detalla a continuación:

- El decreto demandado faculta al Ministerio de Minas y Energía (MME) para diseñar y definir mecanismos de contratación a largo plazo, los cuales pueden ser complementarios a los existentes en el Mercado de Energía Mayorista. Además, el Ministerio puede designar en la CREG o en otra entidad pública o privada, la implementación de tales mecanismos de contratación.

En tal sentido, el decreto permite que el Ministerio defina mecanismos de contratación de largo plazo, lo cual se relaciona directamente con la forma de acceso al contrato, esto es, la modalidad, el procedimiento de selección y las condiciones de la selección, los cuales inciden en la selección objetiva, la igualdad y la libre competencia que rige la contratación estatal, aspectos que son de competencia del legislador.

- El decreto demandado faculta al Ministerio de Minas y Energía (MME) a establecer mecanismos y esquemas de contratación que permitan la libre concurrencia de oferentes (competitivos) o mecanismos directos y administrados en los que se decida la adjudicación de los proyectos de expansión.

Esta disposición no solamente faculta a la Entidad a proferir “*mecanismos*” de contratación generales en los términos de la Sentencia C-056 de 2021. Por el contrario, le permite estructurar verdaderos esquemas de contratación, sometiendo las decisiones técnicas y especializadas de expansión de la infraestructura energética, a las decisiones políticas del Gobierno nacional. En tal sentido, el Ministerio queda facultado para fijar “*esquemas contractuales*” y mecanismos competitivos o directos, lo cual determina la pluralidad o no de los procesos, y los mecanismos de acceso al contrato. Todo lo anterior tiene reserva legal en cabeza del legislador.

- A su vez, la disposición le otorga la facultad al Ministerio de Minas y Energía de decidir la entidad pública o privada responsable de la implementación de los mecanismos de contratación. Por lo tanto, se faculta al Ministerio para atribuir competencias en materia de contratación de proyectos de energía, a cualquier autoridad o particular. Estos aspectos contractuales que son de reserva del legislador.

Por lo anterior, se solicita al Despacho declarar la nulidad del acto demandado por violación del régimen general de competencias atribuido en materia contractual al legislador.

4.2.3 La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) ya ejerció la función regulatoria respecto de la expansión de la capacidad de generación, transmisión y almacenamiento de energía:

El marco regulatorio aplicable a la expansión de la capacidad de generación, transmisión y almacenamiento de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional (SIN) ha sido expresamente desarrollado por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), autoridad a la que el legislador confirió de manera exclusiva la función de diseñar el reglamento de operación (literal a, artículo 74.1, Ley 142 de 1994) y desarrollar los esquemas regulatorios orientados a incentivar la expansión del sistema (párrafo primero, artículo 18 de la Ley 143 de 1994).

i. En ejercicio de sus funciones la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) expidió el Reglamento de Operación que contiene, entre otros, el “Código de Redes” -Resolución CREG 025 de 1995 y sus modificaciones-. Este último está compuesto, entre otros, por el Código de Planeamiento de la Expansión del Sistema de Transmisión. Nacional, así:

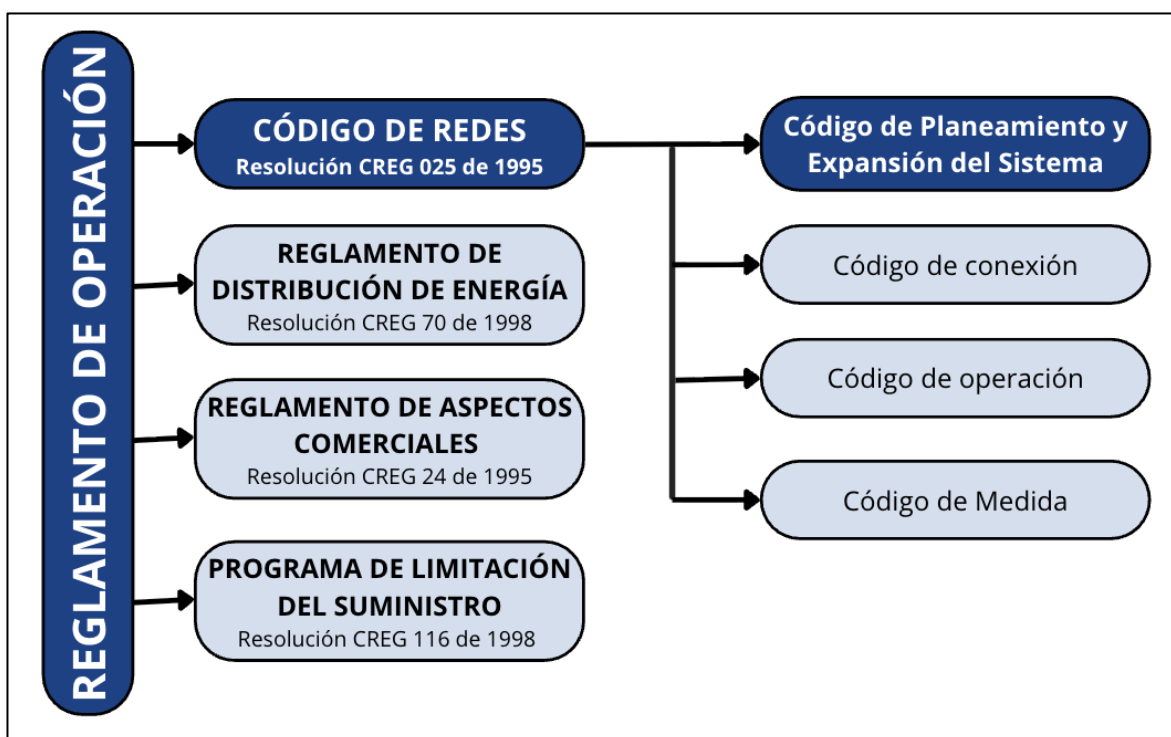
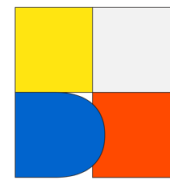


Imagen: Reglamento de Operación expedido por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). *Diseño propio.*

ii. El Código de Planeamiento de la Expansión del Sistema de Transmisión Nacional (STN) contenido en el Código de Redes (Resolución CREG 025 de 1995) constituye el instrumento regulatorio mediante el cual se definen y sistematizan los objetivos del plan de expansión y de determinan estándares operativos que deben ser observados tanto por los agentes del mercado como



por las autoridades del sector eléctrico, para efectos del planeamiento, la expansión y el desarrollo del Sistema de Transmisión Nacional.

El Código establece, entre otros aspectos, la eficiencia económica, confiabilidad y calidad del servicio, así como las metodologías técnicas para la identificación de necesidades de expansión, la evaluación de alternativas de refuerzo o ampliación de la red, y la priorización de proyectos de transmisión en función de criterios objetivos y verificables.

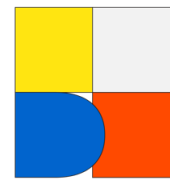
iii. Mediante la Resolución CREG 022 de 2001 la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) estableció el marco regulatorio del Plan de Expansión del Sistema de Transmisión Nacional (STN), definiendo los principios generales y los procedimientos aplicables para la elaboración y adopción del Plan de Expansión de Referencia, así como la metodología para la determinación del Ingreso Regulado por concepto del uso del STN. Entre otras cosas, el acto:

- Desarrolló los principios generales que rigen la expansión del Sistema de Transporte Nacional (STN), orientados a garantizar la confiabilidad, seguridad y eficiencia económica del sistema eléctrico, bajo criterios de mínimo costo, continuidad del servicio y adecuada atención de la demanda proyectada.
- Estableció los procedimientos técnicos y regulatorios para la definición del Plan de Expansión de Referencia del Sistema de Transporte Nacional (STN), precisando las etapas, los insumos técnicos, los criterios de evaluación y los roles de las entidades competentes.
- Reguló la metodología para determinar el Ingreso Regulado asociado al uso del Sistema de Transmisión Nacional (STN), fijando las reglas para la remuneración de los activos de transmisión, la recuperación eficiente de las inversiones y la asignación de los costos a los usuarios del sistema, de conformidad con los principios de eficiencia económica y suficiencia financiera previstos en las Leyes 142 y 143 de 1994.

De esta manera, la Resolución CREG 022 de 2001 estructura el marco técnico y económico dentro del cual debe planearse y remunerarse la expansión del Sistema de Transporte Nacional (STN), manteniendo la separación entre las funciones de planeación, regulación y ejecución de la infraestructura de transmisión.

iii. Mediante la Resolución CREG 024 de 2013, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) estableció los procedimientos regulatorios para la expansión de los Sistemas de Transmisión Regional (STR) a través de procesos de selección, definiendo las reglas aplicables a la identificación de necesidades, convocatoria, evaluación y asignación de proyectos. Entre otros asuntos, el acto administrativo definió:

- Ámbito de aplicación y agentes involucrados: se aplica a todos los agentes que participan o desean participar en la expansión de los STR mediante procesos de selección, incluyendo transmisores regionales, operadores de red y demás interesados. Define roles, obligaciones y relaciones entre los agentes y el sistema regulatorio.

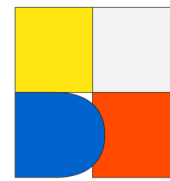


- Documentos y requisitos de selección: establece los documentos que deben prepararse para iniciar un proceso de selección, que incluye: información técnica del proyecto; condiciones de participación y criterios de evaluación; garantías de seriedad de oferta y demás requisitos mínimos. Este conjunto de exigencias busca asegurar que los proyectos presentados sean técnicamente viables y económicamente eficientes.
- Oferta económica: Ingreso Anual Esperado (IAE): la regulación fija que las ofertas económicas de los proponentes se expresen en términos de Ingreso Anual Esperado (IAE), que debe reflejar todos los costos asociados al proyecto (preconstrucción, construcción, operación y mantenimiento). Se establecen criterios para valorar y comparar estas ofertas, promoviendo la selección bajo parámetros de eficiencia económica.
- Criterios de selección del adjudicatario: Define que la adjudicación se hará con base en una comparación del valor presente del IAE ofertado, entre ofertas técnicas y económicas válidas. Establece requisitos mínimos para que un proceso sea válido y condiciones bajo las cuales un proceso puede declararse desierto o nulo, garantizando así la competencia entre proponentes.
- Periodo de pagos y remuneración del proyecto: la resolución establece que los proyectos adjudicados mediante procesos de selección tendrán un periodo de pagos de 25 años, durante el cual el adjudicatario debe administrar, operar y mantener el activo. También se fijan las condiciones bajo las cuales se realizará la remuneración del proyecto, integrando el IAE con la metodología de remuneración vigente.

Esto garantiza la entrada en vigencia de proyectos a largo plazo.

- Obligaciones del adjudicatario: el agente seleccionado debe cumplir con las obligaciones técnicas y de operación, incluidos los estándares de calidad del servicio, la entrega de información al operador y el cumplimiento de las normas de operación del sistema.
- Remuneración y facturación: Se detalla cómo se obtienen los pagos mensuales a partir del IAE, cómo se facturan y recauda para diferentes casos (cuando el adjudicatario es operador de red o transmisor regional), y cómo se integran esos pagos dentro del marco regulatorio de ingresos.

iv. Finalmente, la Resolución CREG 098 de 2019 incorporó al marco regulatorio los mecanismos para la integración de sistemas de almacenamiento de energía, con el objetivo de mitigar restricciones derivadas de la falta o insuficiencia de redes de transporte en el Sistema Interconectado Nacional. Esta regulación reconoce el almacenamiento como un instrumento regulatorio para la expansión funcional del sistema, y define las condiciones bajo las cuales puede participar dentro del mercado y contribuir a la confiabilidad del suministro.



En síntesis, la función de regulación de los mecanismos de expansión de la capacidad de generación, transmisión y almacenamiento de energía eléctrica ya fue ejercida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), mediante actos administrativos de carácter general, vigentes y obligatorios. En consecuencia, solo esta autoridad, en ejercicio de sus competencias legales, puede modificar, actualizar o revocar su propia regulación, a través de los procedimientos previstos en la ley.

Cualquier intervención del Ministerio de Minas y Energía (MME) que pretenda introducir nuevos criterios de selección, habilitación o priorización de proyectos, o alterar los mecanismos regulatorios definidos por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) desconoce el régimen legal de competencias, vulnera el principio de legalidad y configura una extralimitación de funciones, al interferir en competencias que el legislador reservó de manera expresa al regulador sectorial.

4.2.4 El presidente de la República y el Ministerio de Minas y Energías (MME) carecen de competencia para expedir un acto administrativo que modifique el Reglamento de operación del Sistema Interconectado Nacional (SIN):

Conforme a la Constitución los servidores públicos solo pueden ejercer funciones atribuidas por la Constitución y ley. Ninguna autoridad puede exceder o auto atribuirse funciones (artículos 6, 121 y 122 constitucionales).

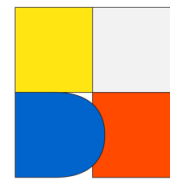
El presidente de la República y el Ministerio de Minas y Energía (MME) carecen de competencia constitucional y legal para modificar el contenido, interpretación o aplicación del Reglamento de operación del Sistema Interconectado Nacional (SIN), así como, para dictar disposiciones regulatorias de alcance general respecto de la expansión y planeamiento de las actividades de transmisión, distribución y almacenamiento, facultad que corresponde de manera exclusiva a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) como se detalló en el capítulo anterior.

i. De conformidad con el artículo 370 de la Constitución y el artículo 68 de la Ley 142 de 1994, en materia de servicios públicos domiciliarios el presidente de la República tiene competencia únicamente para: **(i)** señalar las políticas generales de administración de los servicios públicos domiciliarios; y, **(ii)** ejercer el control de eficiencia en su prestación. Estas atribuciones deben ejercerse con estricta sujeción a la ley. Su alcance se restringe a orientar la administración, y promover que los servicios públicos se presten en condiciones de eficiencia para todos los habitantes del territorio nacional¹⁵.

Conforme a las disposiciones referidas, el presidente de la República carece de la potestad para establecer reglas específicas, detalladas y de obligatorio cumplimiento que determinen el marco regulatorio para la expansión de la capacidad de generación y transmisión, ni para imponer obligaciones a los agentes que participan en su estructuración, por lo que estos actos constituirían una interferencia en una competencia técnica y autónoma que la ley ha conferido de manera exclusiva a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)¹⁶.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-172 de 2014.

¹⁶ Véase capítulo 4.1.1 de la presente demanda.



La Corte Constitucional resaltó que en materia de servicios públicos domiciliarios se tienen funciones provenientes del artículo 370 -en cabeza del presidente de la República- y de la ley -que corresponden a las comisiones de regulación-:

“Sobre este particular, es del caso tener en cuenta que hay "funciones provenientes de la facultad constitucional del Presidente para fijar políticas para la administración y control de eficiencia de los servicios públicos [las cuales] constituyen el marco dentro del cual el Presidente o las comisiones de regulación, si se determina la delegación, deben ejercer las funciones previstas en el artículo 370 de la Carta Política [y] funciones asignadas directamente por el Legislador, dentro de sus facultades regulatorias de los servicios públicos domiciliarios en materia de régimen jurídico de los servicios, régimen tarifario, régimen de derechos y obligaciones de usuarios y distribución de competencias del Estado para la prestación de servicios públicos [las cuales] corresponden a la participación de las comisiones, en su calidad de organismos técnicos y especializados, como instrumentos de desarrollo de las políticas de los servicios públicos establecidas en la Ley”¹⁷. -Subrayas fuera de texto-

En consecuencia, la competencia del presidente de la República debe limitarse a la orientación política y administrativa del sector energético -artículo 370 de la Constitución-, sin que pueda extenderse a la definición de los instrumentos regulatorios y contractuales que desarrollen la expansión de la capacidad de generación y transmisión del Sistema Interconectado Nacional, pues estas actividades fueron designadas por la ley a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

ii. Por su parte, el Ministerio de Minas y Energía (MME) conforme al artículo 2º de la Ley 143 de 1994 y al artículo 67 de la Ley 142 de 1994 ejerce funciones de planeación, coordinación y seguimiento del servicio público de electricidad. Su competencia se orienta a definir criterios para el aprovechamiento de las fuentes energéticas, formular el plan de expansión del sistema eléctrico, establecer requisitos técnicos de obras y equipos, e identificar fuentes de financiamiento y subsidios.

El Ministerio de Minas y Energía (MME) cumple una función de dirección y política sectorial, orientada a la planeación y supervisión del servicio, pero carece de facultades para intervenir en la regulación técnica, económica o contractual del mercado eléctrico, atribuidas por la ley de manera exclusiva a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

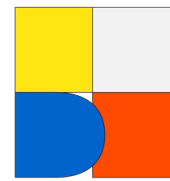
Conforme lo establecido en el artículo 18 de la Ley 143 de 1994, y en las resoluciones CREG -entre ellas la Resolución CREG 25 de 1995¹⁸, CREG 22 de 2001¹⁹, CREG 24 de 2013,²⁰ CREG 98 de

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2003.

¹⁸ Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). Resolución CREG 025 de 1995: “Por la cual se establece el Código de Redes, como parte del Reglamento de Operación del Sistema Interconectado Nacional”.

¹⁹ Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). Resolución CREG 22 de 2001: “Por la cual se modifican e incorporan las disposiciones establecidas en la Resolución CREG-051 de 1998, modificada por las Resoluciones CREG-004 y CREG-045 de 1999, mediante las cuales se aprobaron los principios generales y los procedimientos para definir el plan de expansión de referencia del Sistema de Transmisión Nacional, y se estableció la metodología para determinar el Ingreso Regulado por concepto del Uso de este Sistema”.

²⁰ Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). Resolución CREG 024 de 2013: “Por la cual se establecen los procedimientos que se deben seguir para la expansión de los Sistemas de Transmisión Regional mediante Procesos de Selección”.



2019²¹- el Ministerio de Minas y Energía (MME) -con base en el plan de expansión entregado por la UPME- debe definir los planes de expansión de la generación y de la red de interconexión y fixar criterios para orientar el planeamiento de la transmisión y distribución, quedando proscrito a esta autoridad expedir la regulación del sistema.

iii. En los considerandos del Decreto 1091 de 2025, se determina que la competencia para expedir el acto administrativo se deriva, entre otras, del artículo 296 del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 (Ley 1955 de 2019). No obstante, este artículo no le otorga al Ministerio de Minas y Energía (MME) la competencia para regular la expansión de la infraestructura energética, ni sus mecanismos de contratación de largo plazo, de fijación de precios, ni de remuneración. El artículo 296 de la Ley 1955 de 2019 establece:

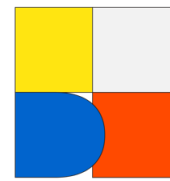
“En cumplimiento del objetivo de contar con una matriz energética complementaria, resiliente y comprometida con la reducción de emisiones de carbono, los agentes comercializadores del Mercado de Energía Mayorista estarán obligados a que entre el 8 y el 10% de sus compras de energía provengan de fuentes 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.

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”. -Subraya fuera de texto-

De lo anterior se colige que:

- Si bien el artículo establece el objetivo de contar con una “*matriz energética complementaria, resiliente y comprometida con la reducción de emisiones de carbono*”, esta expresión no crea un mandato expreso que autorice al Ministerio de Minas y Energía (MME) a expedir mecanismos que modifiquen la priorización y mecanismos de expansión de la matriz energética.
- El artículo identifica expresamente a los obligados: “*los agentes comercializadores del Mercado de Energía Mayorista*”. Corresponde a una obligación legal asignada a los agentes comercializadores que no aplica a proyectos de expansión de generación, transmisión, distribución, ni almacenamiento de energía. En efecto es una obligación que recae sobre las “*compras de energía*” -comercialización- y fija un rango cuantitativo: “*entre el 8 y el 10%*”.
- Los “*contratos a largo plazo*” que menciona el artículo corresponden a contratos para la comercialización de energía. Esta disposición no le otorga al Ministerio de Minas y Energía

²¹ Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). Resolución CREG 098 de 2019: “*Por la cual se definen los mecanismos para incorporar sistemas de almacenamiento con el propósito de mitigar inconvenientes presentados por la falta o insuficiencia de redes de transporte de energía en el Sistema Interconectado Nacional*”.



la facultad de regular mecanismos a largo plazo para la expansión de la generación, distribución, transmisión, ni almacenamiento. Pues esta competencia es exclusiva de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

- El artículo asigna una función concreta: “[e]l 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”. El objeto de la reglamentación se delimita expresamente a “el alcance de la obligación” del artículo 296. Es decir, a reglamentar la obligación del 8% al 10% para la comercialización.

El texto no atribuye al Ministerio de Minas y Energía (MME) la competencia general para regular contratación de largo plazo de proyectos de expansión del sistema, sino para reglamentar el alcance de la obligación que recae sobre comercializadores.

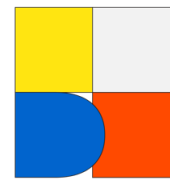
En consecuencia, el artículo 296 de la Ley 1955 de 2019: **(i) impone** a una obligación dirigida a agentes comercializadores de adquirir un porcentaje de compras entre 8% y 10% con FNCER; **(ii)** la obligación referida debe atenderse a través de contratos de largo plazo; **(iii)** el Ministerio tiene habilitación para reglamentar el alcance de la obligación de adquirir entre el 8% al 10% de energía con FNCER.

La Corte Constitucional en Sentencia C-056 de 2021 analizó la constitucionalidad del artículo 296 de la Ley 1955 de 2019 y concluyó que, el legislador -como órgano competente- le otorgó al MinMinas la facultad de reglamentar aspectos técnicos y operativos específicos respecto de la obligación de comprar entre el 8-10% de la energía en fuentes no convencionales. En este sentido, la competencia del Ministerio de Minas debe ejecutarse dentro de los límites establecidos por el legislador, que únicamente ordena regular esos aspectos puntuales, sin que se configure en una obligación autónoma del Ministerio:

*“130. Cuarto, el artículo 296 no desconoce el carácter residual y subsidiario de la potestad reglamentaria de los ministros. De un lado, es compatible con el carácter subsidiario, puesto que no establece que el MinMinas podrá ejercer dicha facultad sin consideración a los decretos reglamentarios del Presidente en materia de comercialización y generación de energía. Asimismo, atiende el carácter residual, **porque únicamente ordena al MinMinas regular aspectos puntuales y técnicos del mecanismo de contratación, a saber: (i) el inicio de la exigibilidad de la obligación de compra, (ii) el porcentaje exacto de energía que debe ser comprado por los comercializadores (8-10%) y (iii) el diseño concreto de los mecanismos de asignación de los contratos de FNCER a largo plazo. En consecuencia, no es posible interpretar que el artículo 296 del PND otorgó al MinMinas una potestad normativa autónoma que pueda ser ejercida sin consideración a lo previsto en la Ley y en los reglamentos que expida o haya expedido el Presidente**”²². -Subraya y negrilla fuera de texto.*

Por lo anterior, resulta evidente que el Legislador no le ha otorgado al Ministerio de Minas y Energía (MME) la competencia para reglamentar el sistema de contratación a largo plazo en proyectos de expansión de la infraestructura energética. Tampoco le facultó para modificar la regulación actual,

²² Corte Constitucional. Sentencia C-056 de 2021.



para crear mecanismos paralelos, para modificar sistemas de remuneración, ni de fijación de precios. Por lo tanto, el Decreto 1091 de 2025 fue expedido con falta de competencia.

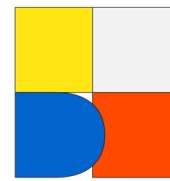
A continuación, se explica con detalle las razones por las cuales el Decreto 1091 de 2025 adolece de falta de competencia en tanto sus disposiciones no son políticas públicas, ni medidas de control de eficiencia, sino que, por el contrario, son reglas específicas, detalladas y de obligatorio cumplimiento e incorporación al mercado mayorista de energía.

4.2.5 El Decreto 1091 de 2025 despoja a la CREG de funciones regulatorias que le fueron reservadas y modifica la regulación del Sistema Interconectado Nacional (SIN):

i. El Decreto 1091 de 2025 fue expedido invocando el artículo 370 de la Constitución, que faculta al presidente de la República para señalar políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios. No obstante, el contenido del acto acusado excede de manera manifiesta ese ámbito constitucional, pues no se circunscribe a la fijación de directrices generales ni al control de eficiencia, sino que introduce disposiciones de naturaleza regulatoria que inciden directamente en el Reglamento de Operación del Sistema Interconectado Nacional y en la normativa expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, competencias que el Legislador asignó de manera expresa a dicha autoridad técnica.

En efecto, el Decreto impone disposiciones de obligatorio cumplimiento que someten la conducta (numeral 14.18, artículo 14 de la Ley 142 de 1994) de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) y de los agentes del mercado, al incorporar reglas específicas que alteran elementos esenciales del Reglamento de operación del Sistema Interconectado Nacional, veamos:

- El decreto regula el mercado eléctrico, al establecer como objeto “*definir e implementar mecanismos de contratación de largo plazo*” en las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización, lo cual excede la noción de lineamientos de política pública y supone la creación de instrumentos regulatorios con efectos jurídicos directos sobre el Mercado de Energía Mayorista.
- Crea un marco normativo paralelo al expedido por la CREG. Por cuanto habilita nuevos mecanismos contractuales “*complementarios*” a los existentes, permitiendo su coexistencia, superposición o sustitución con la regulación expedida por la referida autoridad, en abierta alteración del reparto legal de competencias.
- Impone condiciones mínimas obligatorias de naturaleza regulatoria, tales como la definición del esquema competitivo o administrado, la duración y periodicidad de los mecanismos, los esquemas contractuales, las obligaciones de los participantes y las condiciones de remuneración, materias reservadas por la ley a la autoridad regulatoria técnica.
- Desplaza el principio de neutralidad tecnológica, al introducir finalidades y criterios de diseño de los mecanismos que favorecen determinadas tecnologías y condicionan la



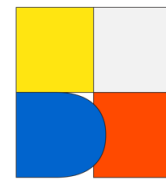
expansión del sistema, sin habilitación legal ni soporte en los procedimientos de planeación definidos por la CREG y la UPME.

- Subordina funcionalmente a la CREG a instrucciones del Ejecutivo, al imponerle el plazo de dos (2) meses para modificar la regulación vigente, desconociendo su autonomía técnica e independencia funcional. Si bien a la fecha han transcurrido más de dos (2) meses sin que se haya efectuado la modificación de la regulación de la CREG, lo cierto es que, una vez proferido se habría cambiado el Sistema Interconectado Nacional por indicaciones del Ejecutivo, vulnerando la independencia del ente regulador.
- Interfiere en la formación de precios y en la regulación tarifaria, al atribuir al MME competencias para definir condiciones de remuneración y ordenar la revisión de metodologías tarifarias, invadiendo una competencia exclusiva de la CREG.

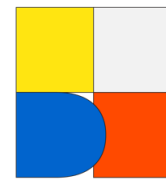
En consecuencia, el Decreto 1091 de 2025 trasciende el ámbito de la política general y del control de eficiencia previsto en el artículo 370 de la Constitución, para incidir directamente en la regulación técnica, comercial y económica del mercado, creando un nuevo modelo de planeación y expansión del Sistema Interconectado Nacional (SIN).

ii. A continuación, se analizará cada una de estas medidas con el propósito de demostrar su naturaleza regulatoria y la consecuente falta de competencia del Gobierno nacional para adoptarlas:

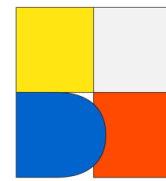
Decreto 1091 de 2025	Falta de competencia
<p><i>“ARTÍCULO 2.2.3.8.10.1. Objeto. Establecer los lineamientos de política pública para <u>definir e implementar mecanismos de contratación de largo plazo para los proyectos en las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica y que sean complementarios a los mecanismos existentes en el Mercado de Energía Mayorista. Así mismo promover la expansión en el corto plazo de recursos o servicios de almacenamiento de energía u otras tecnologías, de compensadores síncronos y dinámicos, o desarrollos</u></i></p>	<p>Esta disposición no fija lineamientos de política general. Por el contrario, establece un marco regulatorio habilitante de nuevos mecanismos contractuales, con efectos jurídicos directos sobre el mercado y paralelo al marco regulatorio establecido por la CREG. Se reitera que:</p> <p>i. El presidente de la República y el Ministerio de Minas pueden fijar políticas generales (artículo 370 de la Constitución) y de control de eficiencia, pero <u>no</u> tienen la facultad de modificar la regulación vigente proferida por la CREG.</p> <p>La CREG es un ente regulador autónomo e independiente (artículos 69 y 74 de la Ley 142 de 1994), diseñado para tomar decisiones técnicas sin injerencia del Ejecutivo.</p> <p>La GREG ya expidió los mecanismos regulatorios para la expansión del Sistema Interconectado Nacional (SIN) (ver capítulo 4.1.2 del presente documento) por lo tanto, subordina la regulación a una instrucción presidencial, desconociendo el modelo institucional previsto por la ley y reiterado por la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional.</p>



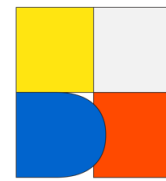
<p><i>administrativos que se consideren necesarios para la prestación del servicio.</i></p>	<p>Equivale a modificar el mercado por Decreto: la habilitación de los mecanismos regulatorios contractuales no es una política general, sino una medida concreta que incide y cambia el funcionamiento del mercado mayorista.</p> <p>ii. El artículo otorga al Ministerio de Minas y Energía la competencia para expedir “<i>desarrollos administrativos</i>” sin delimitar su alcance, contenido ni límites.</p> <p>Se trata de una habilitación normativa abierta e indeterminada que permite la expedición de actos administrativos con capacidad de modificar, sustituir o superponer el marco regulatorio vigente del mercado eléctrico, incluido el Reglamento de operación y las resoluciones expedidas por la CREG, sin habilitación legal expresa y en abierta vulneración del principio de reserva de ley y de la competencia exclusiva del regulador técnico.</p> <p>Por lo anterior, el artículo excede las competencias del presidente de la República y del Ministerio de Minas y Energía e invade la competencia técnica exclusiva de la CREG, lo que configura el vicio de falta de competencia del artículo 137 del CPACA.</p>
<p><i>“ARTÍCULO 2.2.3.8.10.3. Mecanismos de contratación de proyectos. El Ministerio de Minas y Energía (MME) definirá mediante reglamentación los mecanismos de contratación de largo plazo para proyectos de generación, almacenamiento, transmisión y distribución de energía eléctrica, así como las condiciones para su implementación. Dichos mecanismos podrán ser complementarios a los existentes en el Mercado de Energía Mayorista.”</i></p>	<p>i. La disposición -al otorgar al Ministerio de Minas y Energía la competencia para definir, mediante reglamentación, los mecanismos de contratación de largo plazo- desconoce la cláusula legal de competencia que atribuye de manera exclusiva a la CREG: (i) la facultad de regular el Mercado de Energía Mayorista y el Sistema Energético Nacional (artículos. 73 y 74 de la Ley 142 de 1994 y art. 23 de la Ley 143 de 1994) y, (ii) la facultad de desarrollar el marco regulatorio que incentive la inversión en expansión de la capacidad de generación y transmisión del sistema interconectado por parte de inversionistas estratégicos.</p> <p>La definición de mecanismos de contratación y de sus condiciones no constituye un lineamiento de política pública, sino una decisión regulatoria concreta. Que incide directamente en la estructura, funcionamiento y reglas del Mercado Mayorista de Energía para la entrada de proyectos de expansión. En consecuencia, la norma le otorga al MME una función regulatoria reservada por la ley a la CREG, alterando el reparto legal de competencias.</p> <p>ii. Adicionalmente, al disponer que los mecanismos definidos por el Ministerio “<i>podrán ser complementarios a los existentes en el Mercado de Energía Mayorista</i>”, se introduce una habilitación normativa abierta que permite la coexistencia, superposición o incluso sustitución de los mecanismos regulatorios vigentes, expedidos por la CREG en ejercicio de su</p>



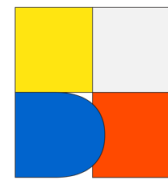
	<p>competencia legal. Esta fórmula desconoce la autoridad regulatoria del ente técnico independiente y genera concurrencia normativa.</p> <p>iii. Finalmente, se reitera que el marco regulatorio del mercado ya ha sido definido por la CREG. La creación de regímenes contractuales paralelos desde una autoridad carente de competencia regulatoria afecta la seguridad jurídica, desincentiva la inversión y compromete la estabilidad del sistema, configurando el vicio de falta de competencia previsto en el artículo 137 del CPACA.</p>
<p><i>“PARÁGRAFO 1. El Ministerio podrá designar a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), o una entidad pública o privada, para implementar los mecanismos de contratación de largo plazo a proyectos de generación de energía eléctrica. La Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) podrá ser designada para implementar los mecanismos de contratación de largo plazo para proyectos de transmisión y distribución, almacenamiento y servicios complementarios”.</i></p>	<p>i. En primer lugar, se supedita la actuación de la CREG a una decisión discrecional del Ejecutivo, al convertir al regulador técnico independiente en un ejecutor de mecanismos definidos por el Ministerio, previa “designación”. Esta lógica invierte la relación funcional prevista por el legislador.</p> <p>ii. La disposición desconoce la autonomía técnica e independencia funcional del regulador. La CREG fue concebida como un órgano especializado, con criterios técnicos, precisamente para aislar las decisiones regulatorias del ciclo político y de la dirección administrativa del Gobierno central.</p> <p>iii. En ese sentido, la disposición demandada no desarrolla ni ejecuta la ley, sino que la modifica, al redefinir la posición institucional de la CREG y alterar el esquema de distribución de competencias diseñado por el Congreso. Ello vulnera el principio de reserva legal en materia de regulación de los servicios públicos domiciliarios y del mercado eléctrico.</p> <p>En consecuencia, el párrafo acusado incurre en un vicio de falta de competencia, al permitir que una autoridad administrativa sin función regulatoria condicione, sustituya o instrumentalice al regulador técnico independiente, configurándose así la causal de nulidad prevista en el artículo 137 del CPACA.</p>
<p><i>“ARTÍCULO 2.2.3.8.10.4. Finalidades. El mecanismo de que trata el artículo 2.2.3.8.10.3 de la presente Sección deberá procurar el cumplimiento de las siguientes finalidades:</i></p> <p><i>Fortalecer la resiliencia y la diversificación de la matriz energética, así como la</i></p>	<p>i. El Decreto introduce una priorización normativa de las fuentes renovables frente a las tecnologías convencionales, al definir finalidades regulatorias que -por su propia naturaleza- solo pueden ser satisfechas por determinados tipos de generación <i>fuentes no convencionales de energía eléctrica</i>. Esto desplaza en la práctica -y sin habilitación legal- el principio de neutralidad que rige la regulación del mercado eléctrico.</p> <p>ii. Las finalidades previstas en el artículo demandado se contraponen y modifican los criterios que rigen la planeación, expansión y operación del Sistema Interconectado Nacional, definidos en el Código de Redes y</p>



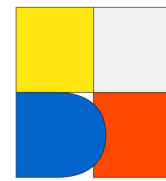
<p><i>implementación de nuevos recursos y servicios en las actividades de generación, transmisión distribución y comercialización.</i></p> <p><i>Mitigar los efectos negativos de la variabilidad en los recursos energéticos y del cambio climático, <u>a través del aprovechamiento del potencial y la complementariedad de los recursos renovables disponibles.</u></i></p> <p><i>Precaver y gestionar el riesgo de atención de la demanda futura de energía eléctrica, <u>mediante la incorporación de nuevos recursos energéticos.</u></i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i><u>Fomentar el desarrollo energético sostenible y fortalecer la seguridad energética.</u></i></p> <p><i><u>Propiciar el cumplimiento de las obligaciones internacionales y constitucionales relacionadas con la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) del sector energético.</u></i></p> <p><i>Incentivar la implementación de mecanismos competitivos de contratación de largo plazo para atender la demanda de electricidad de mercados, <u>con criterios socioeconómicos, ambientales y de ubicación, incluidos nodos o territorios específicos.</u></i></p>	<p>en el Reglamento de Operación, expedidos por la CREG en ejercicio de su competencia legal.</p> <p>El decreto: (i) introduce finalidades que privilegian determinadas tecnologías (renovables); (ii) condiciona la contratación a criterios territoriales o nodales, sin que tales parámetros estén previstos en la regulación expedida por la autoridad competente; (iii) desconoce el procedimiento detallado por la CREG para determinar las necesidades de expansión del sistema.</p> <p>iii. El artículo demandado otorga competencia del MME para diseñar mecanismos de contratación con base en “<i>nodos o territorios específicos</i>”. Lo cual supone una modificación -sin competencia- del modelo del Mercado de Energía Mayorista.</p> <p>Se destaca que, el sistema eléctrico colombiano: opera como un mercado nacional integrado que permite la complementariedad de los recursos, por lo que, se despacha la energía conforme a criterios técnicos y de demanda, no de origen territorial.</p> <p>La imposición de mecanismos de contratación diferenciados por zonas geográficas fragmenta el mercado, desconoce la naturaleza interconectada del sistema y obliga a modificar el Reglamento de operación, competencia reservada por el legislador a la CREG.</p> <p>En síntesis, el artículo 2.2.3.8.10.4 modifica el Código de Redes y el Reglamento de Operación, introduce criterios regulatorios sin competencia, altera la neutralidad tecnológica del mercado e impone segmentación territorial no prevista en la ley.</p> <p>Por lo anterior, el acto incurre en vicio de falta de competencia y falsa motivación, vulnerando el diseño institucional del sector eléctrico y la reserva legal en materia de regulación de los servicios públicos domiciliarios, lo que configura la causal de nulidad prevista en el artículo 137 del CPACA.</p>
---	--



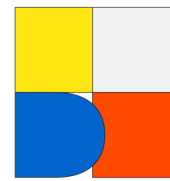
<p><i>“ARTÍCULO 2.2.3.8.10.6. Condiciones mínimas del mecanismo. La definición de los mecanismos de que tratan el artículo 2.2.3.8.10.3 deberá tener en cuenta como mínimo las siguientes condiciones:</i></p> <p><i><u>Determinar el esquema correspondiente, esto es, si es competitivo o administrado.</u></i> (...) <i>Delimitar la duración, plazo, gradualidad y periodicidad de la aplicación de cada mecanismo.</i></p> <p><i>Fijar los esquemas contractuales y las obligaciones de los participantes.</i></p> <p><i>Precisar las entidades responsables de su implementación.</i></p> <p><i>Establecer los requisitos que debe cumplir quien sea designado para llevar a cabo el mecanismo.</i></p> <p><i><u>Determinar las condiciones de remuneración</u> según corresponda, observando, como mínimo, criterios de transparencia, participación y rigor metodológico, con el fin de que los valores resultantes se aproximen, en la mayor medida posible, a aquellos que se generen en un entorno de libre mercado.</i></p> <p><i>PARÁGRAFO 1. En caso de que se identifiquen</i></p>	<p>El Decreto define denominadas “condiciones mínimas” que deben regir los mecanismos de contratación de largo plazo, atribuyendo al MME competencias que el ordenamiento jurídico ha reservado de manera expresa a la CREG, como autoridad técnica e independiente del sector eléctrico.</p> <p>i. El decreto establece que el MME determina si el mecanismo es competitivo o es administrado. Habilitación contraria al diseño institucional del sector eléctrico, en la medida en que la definición de la estructura de los mercados, sus reglas de competencia y la naturaleza competitiva o administrada de los mecanismos de contratación corresponde de forma exclusiva a la CREG, conforme el parágrafo primero artículo 18 de la Ley 143 de 1994.</p> <p>La decisión sobre si un mecanismo es competitivo o administrado no es una definición de política pública, sino una regla estructural del mercado, con incidencia directa en la formación de precios, la asignación de riesgos y la eficiencia económica del sistema. En consecuencia, permitir que el Ministerio adopte esta decisión implica una sustitución del regulador técnico, en contravía de la cláusula general de competencia prevista por el legislador.</p> <p>ii. El Decreto demandado faculta al Ministerio para “fijar los esquemas contractuales y las obligaciones de los participantes”, habilitación que invade de manera directa la competencia de la CREG para regular las condiciones contractuales del mercado eléctrico.</p> <p>La definición de esquemas contractuales no es una decisión aislada en el mercado, por el contrario, determina la asignación de riesgos, las obligaciones económicas, las garantías y los incentivos de los agentes, por lo tanto, constituye un acto regulatorio, reservado a la CREG por los artículos 73 de la Ley 142 de 1994, 18 y 23 de la Ley 143 de 1994, y desarrollado a través del Reglamento de operación y las resoluciones regulatorias vigentes.</p> <p>iii. El Decreto atribuye al MME la facultad de “determinar las condiciones de remuneración” de los mecanismos de contratación de largo plazo.</p> <p>Esta habilitación supone una interferencia directa e indebida en los mecanismos de formación de precios, que en el mercado eléctrico colombiano deben ser el resultado de la libre interacción entre oferta y demanda, bajo reglas definidas por el regulador técnico.</p> <p>La determinación de las condiciones de remuneración -esto es, de los criterios para reconocer costos, rentabilidad y recuperación de</p>
---	---



<p><i>condiciones adicionales, el MME podrá incorporarlas en el diseño de cada mecanismo, en atención a sus características técnicas, económicas y su rol estratégico en la diversificación de la matriz energética”.</i></p>	<p>inversiones- ha sido definida de manera expresa por la CREG, entre otras, en el <u>literal a) del artículo 4 de la Resolución CREG 022 de 2001</u>, que establece que la remuneración debe reflejar: los costos de preconstrucción, construcción, operación, mantenimiento y el costo de oportunidad del capital invertido, dentro del marco regulatorio vigente.</p> <p>Al habilitar al Ministerio de Minas y Energía para redefinir las condiciones, de remuneración el Decreto modifica indirectamente la estructura de costos y remuneración establecida por la CREG, lo que constituye una fijación indirecta de precios y una intervención incompatible con los principios de eficiencia, transparencia y neutralidad que rigen el mercado eléctrico.</p> <p>En consecuencia, el artículo 2.2.3.8.10.6 del Decreto demandado no se limita a desarrollar lineamientos generales, sino que redefine elementos estructurales del mercado eléctrico, tales como la naturaleza de los mecanismos, los esquemas contractuales y las condiciones de remuneración, materias que el legislador ha reservado a la autoridad regulatoria técnica.</p> <p>Por tanto, la disposición incurre en falta de competencia, vulnera la reserva legal en materia de regulación de los servicios públicos domiciliarios, desconoce el diseño institucional del sector eléctrico y configura la causal de nulidad prevista en el artículo 137 del CPACA.</p>
<p><i>ARTÍCULO 2.2.3.8.10.7. Otras disposiciones. El Ministerio de Minas y Energía, la CREG, la UPME, y demás entidades competentes, en un plazo máximo de dos (2) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Sección, adoptarán las medidas necesarias para actualizar la normatividad vigente que permita, entre otros, la planeación, conexión, operación, y medición para la integración de los proyectos de generación de energía eléctrica que se desarrollen a partir de la aplicación del mecanismo de que trata el artículo</i></p>	<p>Esta disposición no fija lineamientos de política general.</p> <p>Por el contrario, impone una obligación concreta al ordenar a la CREG incorporar los mecanismos creados por el presidente de la República y el Ministerio de Minas y Energía en un término máximo de dos (2) meses, mediante la modificación de normatividad actual proferida por el órgano competente y especializado.</p> <p>Si bien, a la fecha de radicación de la demanda, la CREG no ha adoptado las medidas reglamentarias ordenadas por el presidente de la República y el Ministerio de Minas en el Decreto 1091 de 2025, lo cierto es que, esta modificación implica una intervención directa del Ejecutivo en ámbitos que la ley reservó a la regulación técnica:</p> <p>i. El diseño, adopción y modificación de las reglas del mercado de energía mayorista -contratos y bolsa- hacen parte del Reglamento de Operación del Sistema Interconectado Nacional, cuya expedición es una competencia exclusiva de la CREG (Ley 142 de 1994, artículo 74.1 literal c); Ley 143 de 1994, artículo 11) y se encuentran establecidos en las</p>



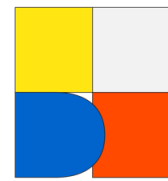
<p>2.2.3.8.10.3 del presente decreto.</p>	<p>resoluciones CREG 25 de 1995, CREG 22 de 2001, CREG 24 de 2013, CREG 98 de 2019, entre otras.</p> <p>ii. La CREG es un ente regulador autónomo e independiente (artículos 69 y 74 de la Ley 142 de 1994), diseñado para tomar decisiones técnicas sin injerencia del Ejecutivo.</p> <p>Obligar a la CREG a habilitar y modificar los mecanismos en un término perentorio de dos (2) meses subordina la regulación a una instrucción presidencial, desconociendo el modelo institucional previsto por la ley y reiterado por la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional. Si bien a la fecha no se ha proferido la regulación indicada, lo cierto es que la orden implica una intervención directa del Ejecutivo en ámbitos que la ley reservó a la regulación técnica e independiente.</p> <p>Por lo anterior, por imponerle a la CREG la obligación de crear y habilitar mecanismos regulatorios en un plazo específico, el Decreto 1091 de 2025 excede las competencias del presidente de la República y del Ministerio de Minas y Energía e invade la competencia técnica exclusiva de la CREG, lo que configura el vicio de falta de competencia del artículo 137 del CPACA.</p>
<p><i>“PARÁGRAFO 1. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) revisará y actualizará, de ser necesario, la normativa vigente referida al traslado de los costos eficientes a la fórmula tarifaria”.</i></p>	<p>La definición y modificación de fórmulas tarifarias es competencia exclusiva de la CREG. Ésta no puede estar supeditada a políticas generales expedidas por el MME. Tampoco puede el MME constreñir a la CREG a modificar las disposiciones de costos eficientes conforme a la reglamentación expedida por la CREG.</p> <p>i. De conformidad con el artículo 73.11 de la Ley 142 de 1994, corresponde de manera exclusiva a la CREG definir las metodologías tarifarias, incluyendo los criterios para el traslado de los costos eficientes a las tarifas de los usuarios finales.</p> <p>Esta competencia se ve reforzada por los artículos 73 y 74 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 23 de la Ley 143 de 1994, que consagran a la CREG como autoridad regulatoria técnica e independiente, encargada de expedir la regulación económica del sector energético.</p> <p>ii. El MME no puede predeterminar decisiones tarifarias. La CREG no se encuentra subordinada al MME de Minas y Energía. La autonomía técnica y regulatoria de la CREG constituye una garantía institucional para preservar: la neutralidad regulatoria, la estabilidad del sistema, y la separación entre política pública y regulación económica.</p>



	<p>En ese sentido, el Ministerio puede coordinar, planear y proponer lineamientos de política, pero no puede ordenar, instruir ni condicionar el ejercicio de las competencias regulatorias de la CREG, menos aún en materia tarifaria.</p> <p>iii. La disposición acusada no constituye una simple exhortación o recomendación, sino una instrucción normativa directa, que: condiciona la agenda regulatoria de la CREG, predetermina la necesidad de modificar la regulación vigente, y limita su margen de apreciación técnica.</p> <p>Esto resulta incompatible con el diseño institucional del sector y con el principio de independencia del regulador, pues la decisión sobre si es necesario o no revisar una metodología tarifaria corresponde exclusivamente a la CREG, en ejercicio de su criterio técnico y regulatorio.</p> <p>En consecuencia, el Parágrafo 1º acusado desconoce la competencia exclusiva de la CREG en materia tarifaria, vulnera su autonomía técnica y regulatoria, y configura una intromisión indebida del Ejecutivo en funciones asignadas por la ley a una autoridad independiente.</p> <p>Por lo anterior, la disposición incurre en falta de competencia, vulnera el principio de reserva legal en la regulación de los servicios públicos domiciliarios, y configura la causal de nulidad prevista en el artículo 137 del CPACA.</p>
--	--

En síntesis, el Decreto 1091 de 2025 no se limita a fijar lineamientos de política general ni a ejercer el control de eficiencia previsto en el artículo 370 de la Constitución. Por el contrario, predetermina las reglas del mercado mayorista, introduce modalidades de contratación, condiciones mínimas y propósitos de la expansión del Sistema Interconectado Nacional (SIN), así mismo impone obligaciones concretas a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), todo lo cual modifica directamente el funcionamiento del Reglamento de operación, la libertad de contratación y la formación de precios.

Estas decisiones no pueden adoptarse mediante decreto del Gobierno nacional, pues corresponden exclusivamente a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), autoridad técnica y autónoma creada por la ley para ejercer la regulación económica de los servicios públicos domiciliarios y expedir el Reglamento de operación del Sistema Interconectado Nacional (SIN). Al constreñir a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) a modificar su propio reglamento para habilitar mecanismos regulatorios diseñados por el Ministerio de Minas y Energía y a rediseñar las reglas del mercado en un plazo perentorio, el Decreto sustituye la potestad regulatoria otorgada por el legislador, desconoce la distribución constitucional de competencias y subordina a la CREG a instrucciones del Gobierno nacional.



En consecuencia, el Decreto 1091 de 2025 incurre en el vicio de falta de competencia consagrado en el artículo 137 del CPACA, al regular materias sometidas a reserva legal y atribuidas de manera exclusiva a la CREG por los artículos 73 y 74 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 18 y 23 de la Ley 143 de 1994. Su expedición desconoció el diseño institucional del sector eléctrico, vulneró la autonomía del ente regulador, y alteró la regulación vigente del mercado mayorista, razón por la cual debe declararse su nulidad.

4.3 Violación a normas superiores:

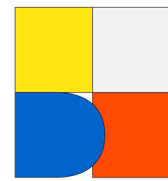
4.3.1 El Decreto viola libertad de mercado en el mercado de energía mayorista:

El régimen legal del sector eléctrico colombiano se basa en un modelo de libre competencia, en el que los agentes **(i)** deciden libremente las condiciones, modalidades y volúmenes de contratación²³; **(ii)** a su vez, determina que, la remuneración de la expansión del sistema eléctrico debe garantizar los costos de preconstrucción, construcción, operación, mantenimiento, costo y oportunidad del capital invertido todo lo cual garantiza la libre competencia; y, **(iii)** a su vez, permite que las tecnologías se presten de forma neutral en el sistema; **(iv)** se despacha la energía conforme la demanda y no conforme los territorios, lo que limitará el mercado y viola su libertad.

Este diseño -definido por la Constitución, el legislador en las Leyes 142 y 143 de 1994- y la regulación expedida por la CREG garantiza la participación de inversionistas privados, la eficiencia económica, la libertad de seleccionar modelos contractuales y la libre formación de precios en el mercado mayorista. Veamos:

- El artículo 333 de la Constitución establece que la libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. Así mismo, dispone que el Estado, por mandato de la ley, evitará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.
- El artículo 2° de la Ley 142 de 1994 estructuró un ambiente de mercado en competencia como fin de la prestación el servicio público domiciliario, así: “*el Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta ley, para los siguientes fines (...) **libertad de competencia**”*”.-*Subraya fuera de texto*.-
- En el artículo 3° se definen los instrumentos para la intervención estatal, dentro de los cuales se encuentra “*3.8. estímulo a la inversión de los particulares en los servicios públicos*”.

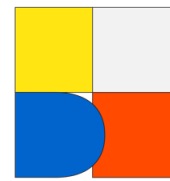
²³ MORENO CASTILLO, Luis Ferney. “*Contratos en las actividades involucradas en el mercado mayorista: Mercado en bolsa*”. En: *Regulación Minero-Energética de Colombia en los últimos 25 años*. Editorial Universidad Externado de Colombia. 2024.



- El artículo 30 de la Ley 142 de 1994 establece la libre competencia como un principio de interpretación del servicio público domiciliario: **“[l]as normas que esta ley contiene sobre contratos se interpretarán de acuerdo con los principios que contiene el título preliminar; en la forma que mejor garantice la libre competencia y que mejor impida los abusos de la posición dominante, tal como ordena el artículo 333 de la Constitución Política; y que más favorezca la continuidad y calidad en la prestación de los servicios”**.
- El artículo 73 de la Ley 142 de 1994 señala que las comisiones de regulación tienen la función de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante y produzcan servicios de calidad: **“73.5. Definir en qué eventos es necesario que la realización de obras, instalación y operación de equipos de las empresas de servicios públicos se someta a normas técnicas oficiales, para promover la competencia o evitar perjuicios a terceros, y pedirle al ministerio respectivo que las elabore, cuando encuentre que son necesarias”**.
- El artículo 7° de la Ley 143 de 1994 determina que los agentes económicos, públicos, privados o mixtos, gozarán de libertad para desarrollar sus funciones en un contexto de libre competencia, de conformidad con los artículos 333, 334 y el inciso penúltimo del artículo 336 de la Constitución, y el artículo 3° de la misma norma Ley.
- Por su parte, el artículo 20 de la Ley 143 de 1994 establece **“En relación con el sector energético la función de regulación por parte del Estado tendrá como objetivo básico asegurar una adecuada prestación del servicio mediante el aprovechamiento eficiente de los diferentes recursos energéticos, en beneficio del usuario en términos de calidad, oportunidad y costo del servicio. Para el logro de este objetivo, promoverá la competencia, creará y reservará las condiciones que la hagan posible”**.
- El artículo 23 de la Ley 143 de 1994 define dentro de las funciones de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) la de establecer condiciones para una oferta energética eficiente, capaz de abastecer la demanda bajo criterios sociales, económicos, ambientales y de viabilidad financiera; así como, la de promover y preservar la competencia **“para el cumplimiento del objetivo definido en el artículo 20 de la presente ley, la Comisión de Regulación de Energía y Gas con relación al servicio de electricidad tendrá las siguientes funciones generales:**
 - a) **Crear las condiciones para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, capaz de abastecer la demanda bajo criterios sociales, económicos, ambientales y de viabilidad financiera, promover y preservar la competencia”**.

En el sector eléctrico, la oferta eficiente tendrá en cuenta la capacidad de generación de respaldo, la cual será valorada por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, según los criterios que establezca la Unidad de Planeación Minero Energética en el plan de expansión;

 - b) **Determinar las condiciones para la liberación gradual del mercado hacia la libre competencia;”**



- El artículo 42 de la Ley 143 de 1994 señala que las compras de electricidad deben realizarse mediante mecanismos que estimulen la libre competencia: “*Las transacciones de electricidad entre empresas generadoras, entre distribuidoras, entre aquéllas y éstas y entre todas ellas y las empresas dedicadas a la comercialización de electricidad y los usuarios no regulados, **son libres y serán remuneradas mediante los precios que acuerden las partes.** Se incluyen en este régimen las transacciones que se realicen a través de interconexiones internacionales (...)*”
- El artículo 43 de la Ley 143 de 1994, prohíbe cualquier norma que impida a una empresa negociar libremente sus contratos de suministro: “***Se considera violatorio de las normas sobre competencia,** y constituye abuso de posición dominante en el mercado, **cualquier práctica que impida a una empresa o usuario no regulado negociar libremente sus contratos de suministro** o cualquier intento de fijar precios mediante acuerdos previos entre vendedores, entre compradores o entre unos y otros. Las empresas no podrán realizar acto o contrato alguno que prive a los usuarios de los beneficios de la competencia”- *Subraya y negrilla fuera de texto.**

De lo anterior se colige que, la libertad de competencia es un fin del sistema de servicios públicos domiciliarios (artículo 2 Ley 142 de 1994) un principio de interpretación (artículo 30 de la Ley 142 de 1994); una función de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) (Leyes 142 y 143 de 1994); y, una prohibición expresa a cualquier norma o práctica que impida a las empresas negociar libremente sus contratos de suministro (artículo 43 Ley 143 de 1994).

La regulación expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) -entre ellas la Resolución CREG 25 de 1995²⁴, la Resolución CREG 22 de 2001²⁵, la Resolución CREG 24 de 2013,²⁶ la Resolución CREG 98 de 2019²⁷- desarrolla este modelo, asegurando libertad contractual, señales de competencia y neutralidad en la formación de precios.

La Resolución CREG 024 de 1995 en su artículo 2º estableció como objetivo de la regulación: “*d) Facilitar la competencia entre todos los agentes participantes del mercado mayorista*”, además de ampliar el mercado facilitando la competencia entre agentes en el mercado mayorista, establece las

²⁴ Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). Resolución CREG 025 de 1995: “*Por la cual se establece el Código de Redes, como parte del Reglamento de Operación del Sistema Interconectado Nacional*”.

²⁵ Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). Resolución CREG 22 de 2001: “*Por la cual se modifican e incorporan las disposiciones establecidas en la Resolución CREG-051 de 1998, modificada por las Resoluciones CREG-004 y CREG-045 de 1999, mediante las cuales se aprobaron los principios generales y los procedimientos para definir el plan de expansión de referencia del Sistema de Transmisión Nacional, y se estableció la metodología para determinar el Ingreso Regulado por concepto del Uso de este Sistema*”.

²⁶ Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). Resolución CREG 024 de 2013: “*Por la cual se establecen los procedimientos que se deben seguir para la expansión de los Sistemas de Transmisión Regional mediante Procesos de Selección*”.

²⁷ Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). Resolución CREG 098 de 2019: “*Por la cual se definen los mecanismos para incorporar sistemas de almacenamiento con el propósito de mitigar inconvenientes presentados por la falta o insuficiencia de redes de transporte de energía en el Sistema Interconectado Nacional*”.

condiciones mínimas de participación, al definir que el mercado competitivo es el que está formado por los usuarios regulados y quienes los proveen de electricidad²⁸.

Este diseño institucional respondió a una decisión deliberada del legislador: estructurar un mercado en competencia de energía eléctrica, con el fin de atraer inversión privada, garantizar eficiencia y trasladar los beneficios al consumidor en la forma de tarifas basadas en costos eficientes y permitir la expansión del sistema de forma ordenada, planificada y con reconocimiento de costos y capital invertido. Precisamente por ello, el artículo 18 de la Ley 143 de 1994 determinó a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) como órgano encargado de expedir la regulación para garantizar la inversión de capital privado en la expansión del Sistema Interconectado Nacional, sujeto a libre competencia, sin imposiciones estatales que modifiquen mecanismos de contratación, ni inversiones, ni tecnologías, ni precios fijados.

En un mercado que opera bajo el principio de libre competencia, le está vedado al Ministerio de Minas y Energía: restringir el mercado a determinadas tecnologías, territorios o modalidades, así como modificar las señales competitivas de formación de precios, ni restringir la libertad de negociación de los agentes del mercado. Todo lo cual distorsiona los incentivos económicos que permiten una expansión eficiente del sistema mediante inversión del capital privado (párrafo primero del artículo 18 de la Ley 143 de 1994).

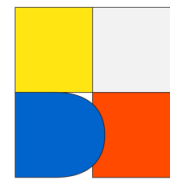
La intervención contenida en el Decreto demandado no promueve la competencia, sino que la sustituye por un diseño administrado, incompatible con la lógica del mercado mayorista, afectando la capacidad de los generadores y comercializadores de definir libremente sus estrategias contractuales, sus portafolios de riesgo y sus decisiones de inversión, elementos esenciales para la sostenibilidad y confiabilidad del sistema eléctrico.

Por estas razones, el Decreto 1091 de 2025 es contrario a la Constitución y las Leyes 142 y 143 de 1994 en tanto desconoce el modelo de mercado en competencia diseñado por el legislador, desincentiva la inversión privada, altera la neutralidad tecnológica y sustituye el régimen de libre contratación por un esquema de intervención administrativa no autorizado por la ley, configurando así una violación de normas superiores que debe dar lugar a la declaratoria de nulidad del acto acusado.

4.3.2 El Decreto 1091 de 2025 viola el artículo 69 de la Ley 142 de 1993 -autonomía técnica de la CREG-

La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) es un órgano técnico, independiente y especializado, creado por el legislador para ejercer la regulación económica y técnica del sector de energía y gas. Su autonomía tiene fundamento en el artículo 69 de la Ley 142 de 1994 que establece:

²⁸ MORENO CASTILLO, Luis Ferney. *“Contratos en las actividades involucradas en el mercado mayorista: Mercado en bolsa”*. En: Regulación Minero-Energética de Colombia en los últimos 25 años. Editorial Universidad Externado de Colombia. 2024.



“Créanse como unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, y adscritas al respectivo ministerio, las siguientes comisiones de regulación (...) 69.2. Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible, adscrita al Ministerio de Minas y Energía”.

La Corte Constitucional en Sentencia C-048 de 2024 sostuvo que, si bien la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) forma parte del sector central de la Rama Ejecutiva, su adscripción al Ministerio no supone una relación de jerarquía ni de dependencia frente al presidente de la República. Esta vinculación tiene únicamente un sentido funcional y de articulación institucional, y no afecta la autonomía técnica y decisoria que el legislador le confirió²⁹.

Esta corporación en Sentencia C-827 de 2001 destacó la correspondencia entre la función de regular y la independencia del órgano competente para ejercer esta función en un sector determinado, respecto de un ámbito de actividad social:

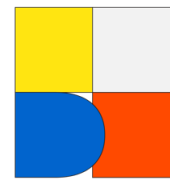
*"Como es proclamado por la doctrina, dentro del Estado contemporáneo aparece la necesidad de identificar y de desarrollar en torno de ámbitos de la actividad social la existencia de regulaciones "sectoriales" que a partir de los postulados constitucionales y **las formulaciones legales se confían a autoridades que dentro del Estado ostentan la condición de "independientes", pues mediante ellas se asegura la necesaria imparcialidad y neutralidad para el cumplimiento de actividades a cuya gestión directa pueden acceder los particulares, en concurrencia, generalmente, con agentes estatales.** Por ello se "aisla", se independiza el poder de regulación de los órganos del Estado encargados de la dirección política y de la gestión administrativa. En ese orden de ideas se expresa que en el actual desarrollo de la organización estatal el esquema tradicional de la división de poderes se ve integrado y complementado con el principio conforme al cual 'quien concede el ejercicio de una actividad no debe ser el que la controle'. -Subrayas fuera de texto-*

Por su parte, en Sentencia C-150 de 2003 se reafirmó que la independencia de las comisiones de regulación tiene fundamento constitucional y legal, y fue diseñada por el legislador para garantizar que sus decisiones respondan a criterios técnicos y al interés general, libres de presiones políticas o económicas:

*“En efecto, la **independencia de las comisiones de regulación tiene fundamento constitucional y es configurada por el legislador para que las actuaciones de éstas respondan a las necesidades propias del sector regulado,** de acuerdo con los fines señalados en la Constitución y los parámetros establecidos en la ley, y no a las presiones políticas, los motivos coyunturales, el acceso privilegiado de algunas fuerzas a los procesos decisorios, la captura del regulador por el regulado, entre otras contingencias que impiden que el órgano regulador actúe en aras del interés general con miras a proteger los derechos de los usuarios y asegurar la continuidad y calidad del servicio público correspondiente.*

Esta condición institucional de las comisiones de regulación para poder desarrollar sus actividades de manera independiente y en procura del interés general se evidencia a partir de la denominación misma que reciben por parte de la ley. En efecto, el artículo 69 de la Ley 142 de 1994 señala que las comisiones de regulación son

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2024.



"unidades administrativas especiales" que tienen "independencia administrativa, técnica y patrimonial. De acuerdo con la ley, las unidades administrativas especiales "son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquélla les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo" (art. 67 de la Ley 489 de 1998).

Así pues, el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, estableció, con miras a garantizar su imparcialidad y neutralidad, que tales comisiones de regulación (i) son órganos colegiados; (ii) tienen un carácter técnico y especializado; (iii) cuentan con independencia patrimonial; (iv) sus directivos, los comisionados, tienen período fijo; (v) y están sometidos a un régimen de conflicto de intereses, compatibilidades e inhabilidades. -Subraya y negrilla fuera de texto-

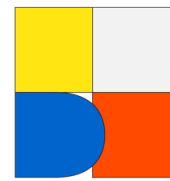
Esa autonomía regulatoria implica que las decisiones de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) deben adoptarse con base en criterios técnicos, análisis de impacto regulatorio, evaluación de costos y beneficios, proyecciones de oferta y demanda, y consultas al mercado. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que el regulador, por su naturaleza, no puede ser subordinado a instrucciones del Ejecutivo, pues su función exige independencia, neutralidad y rigor técnico en la toma de decisiones.

En este contexto, el Decreto 1091 de 2025 vulnera el artículo 69 de la Ley 142 de 1994 y por ende, la autonomía técnica e independencia de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), al imponerle plazos perentorios para modificar la regulación vigente, al interferir en la formación de precios y en la regulación tarifaria, al atribuir al Ministerio de Minas y Energía competencias para definir condiciones de remuneración y ordenar la revisión de metodologías tarifarias, invadiendo una competencia exclusiva de la CREG.

El Decreto desconoce además el principio de razonabilidad regulatoria, pues impone una intervención estructural en el mercado mayorista sin estudios previos, sin análisis de riesgo para la seguridad energética, sin consideración de los efectos tarifarios y sin evaluación de la competencia. La adopción de mecanismos adoptados en la Resolución 1091 de 2025 corresponden a una instrucción política, contraria al modelo legal de regulación económica.

Obligar a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) a habilitar los mecanismos de contratación, definir instrumentos adicionales y modificar su propia regulación, constituye una imposición indebida al ejercicio autónomo del regulador, rompe la separación entre formulación de política y regulación técnica, y afecta la seguridad jurídica del sector.

En síntesis, el Decreto 1091 de 2025 vulnera la autonomía técnica de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) al sustituir el análisis especializado del regulador, por una instrucción presidencial de obligatorio cumplimiento, lo que resulta incompatible con el diseño institucional del sector eléctrico y con la reserva legal en materia de regulación económica.



4.4 Falsa motivación:

Sobre el vicio de falsa motivación, el Consejo de Estado ha precisado que esta es una "*causal autónoma e independiente*" que se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa³⁰.

Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, el Consejo de Estado ha señalado que "*es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente*"³¹.

A continuación, se acredita la configuración de este vicio:

4.4.1 No es cierto que el documento "*Planes a largo plazo para la expansión de la capacidad de generación y transmisión, 2022-2036*" recomiende la diversificación de la energía eléctrica debe ser una de las medidas principales para el sistema eléctrico:

No es cierto que el documento denominado "*[p]lanes a largo plazo para la expansión de la capacidad de generación y transmisión, 2022-2036*" expedidos por la Unidad Nacional de Planeación Minero-Energética establezcan que, "*el grado de concentración de la generación eléctrica del país y recomiendan que la diversificación de la matriz de generación de energía eléctrica colombiana debe ser una de las medidas principales en procura de la mitigación y adaptación frente al cambio climático*".

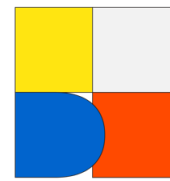
El acto demandado incurre en falsa motivación, al fundamentarse en una afirmación que no corresponde al contenido real del documento denominado "*Planes a largo plazo para la expansión de la capacidad de generación y transmisión, 2022-2036*", expedido por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME).

Por el contrario, el Plan se limita a identificar necesidades de expansión de capacidad y de infraestructura de transmisión, en función de criterios de planeación del sistema eléctrico. En este se resalta la necesidad de estructurar la planeación y expansión del Sistema Interconectado Nacional mediante la expansión de proyectos actuales como obras al interior de subestaciones, nuevos transformadores, líneas complementarias, así como, incorporación de nuevas tecnologías. Creando un sistema de coexistencia de proyectos sin deslegitimar ni cuestionar ninguna tecnología.

Para el caso que nos ocupa, el Gobierno nacional invocó el Plan de Expansión 2022-2036 como sustento técnico para justificar la adopción de medidas regulatorias orientadas a priorizar la incorporación de tecnologías de generación provenientes de fuentes no convencionales que permita

³⁰ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Rad: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326) del 26 de julio de 2017. C.P. Milton Chaves García.

³¹ Ibidem.



lograr los fines establecidos en el mismo Decreto. Sin embargo, esta lectura no se corresponde con el contenido real del documento. El Plan de Expansión no descalifica ni descarta los proyectos y necesidades de expansión actualmente existentes en el Sistema Interconectado Nacional, ni recomienda una sustitución tecnológica del parque de generación vigente.

Por estas razones, el Decreto demandado incurre en falsa motivación, al fundarse en una interpretación errónea y no verificable del Plan de Expansión de Referencia, lo que conduce a la nulidad del acto en cuanto se apoya en hechos y consideraciones que no corresponden a la realidad del documento invocado como fundamento.

4.4.2 Falsa motivación por indebida utilización de un discurso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como soporte técnico-regulatorio:

El acto acusado incurre en falsa motivación, al invocar como sustento fáctico y técnico el documento titulado “*Acceso a la energía: una estrategia para la reducción de la pobreza*”, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), atribuyéndole un alcance y unas conclusiones que no se derivan de su contenido, naturaleza ni finalidad.

El documento citado corresponde a un discurso institucional de carácter programático, orientado a resaltar la importancia del acceso a la energía como herramienta para la reducción de la pobreza y el desarrollo humano. No se trata de un estudio técnico del sistema eléctrico colombiano, ni de un documento de planeación sectorial, ni de un análisis del mercado de generación de energía eléctrica.

En particular, el documento: no analiza la estructura del Mercado de Energía Mayorista en Colombia, ni evalúa la composición ni la concentración de la generación eléctrica. Por el contrario, su enfoque es social y discursivo, no técnico-regulatorio, y está dirigido a resaltar la energía como un habilitador del desarrollo, no como un objeto de intervención estructural del mercado.

Si bien el documento hace referencias generales a la sostenibilidad y a la relevancia de energías limpias en contextos de desarrollo, no recomienda que la diversificación de la matriz de generación eléctrica colombiana deba asumirse como una de las medidas principales de mitigación o adaptación frente al cambio climático, ni articula esta diversificación como una estrategia climática estructural del sistema eléctrico.

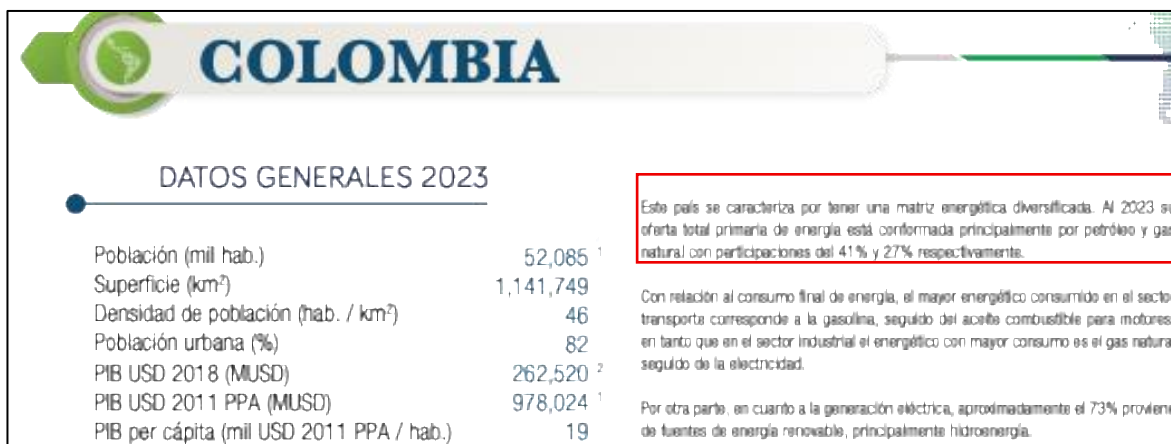
El uso de un discurso institucional de un organismo internacional, ajeno a la autoridad sectorial y carente de rigor técnico del sistema eléctrico colombiano, como soporte para justificar una intervención regulatoria, desconoce los principios de motivación, veracidad y racionalidad técnica que deben regir la expedición de actos administrativos con fines regulatorios. La Administración no puede suplir la ausencia de estudios técnicos con referencias genéricas a documentos de carácter programático, pues ello vacía de contenido el deber de motivación y convierte la decisión administrativa en un acto arbitrario.

En consecuencia, el Decreto demandado atribuye al documento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) conclusiones que este no contiene, utilizándolo indebidamente

como soporte de afirmaciones sobre la estructura del mercado eléctrico y sobre la necesidad de adoptar determinadas medidas regulatorias. Tal distorsión del fundamento fáctico configura el vicio de falsa motivación, lo que conduce a la nulidad del acto en cuanto se apoya en una motivación inexistente o improcedente.

4.4.3 No es cierto que el documento *“Panorama Energético de América Latina y el Caribe 2024”*, establezca la necesidad de realizar una diversificación energética:

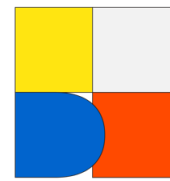
El acto acusado incurre en falsa motivación, al sostener que el documento *“Panorama Energético de América Latina y el Caribe 2024”* evidencia *“el grado de concentración de la generación eléctrica del país y recomienda que la diversificación de la matriz de generación de energía eléctrica colombiana debe ser una de las medidas principales en procura de la mitigación y adaptación frente al cambio climático”*. Por el contrario, el referido documento resalta la matriz energética diversa colombiana y celebra la alta participación de fuentes no renovable:



Se destaca que, el *Panorama Energético de América Latina y el Caribe 2024* es un documento de carácter descriptivo y regional, cuyo objeto consiste en presentar tendencias generales del sector energético en América Latina y el Caribe, mediante indicadores agregados, comparaciones internacionales y análisis prospectivos de mediano y largo plazo.

Si bien el documento presenta información estadística sobre la composición de la matriz eléctrica de los países de la región, no califica la estructura de la generación eléctrica colombiana como concentrada, ni identifica esta situación como un problema estructural que requiera intervención regulatoria.

Por el contrario, el documento describe que Colombia cuenta con una alta participación de fuentes renovables, principalmente hidráulicas, e incluso caracteriza su matriz como diversificada, sin formular un juicio sobre su estructura ni advertir riesgos asociados a concentración tecnológica o económica.



Si bien la transición energética constituye un propósito legítimo y compartido por los organismos nacionales e internacionales, su implementación debe ser progresiva, técnica y sistémicamente responsable, de manera que permita atender de forma simultánea la seguridad del abastecimiento, la confiabilidad del Sistema Interconectado Nacional y la continuidad del servicio público de energía.

En consecuencia, el acto demandado se encuentra viciado de falsa motivación, al apoyarse en una interpretación extensiva y distorsionada del documento técnico citado, lo que afecta la legalidad del acto y justifica su anulación.

4.4.4 No es cierto que el artículo 296 de la Ley 1955 de 2019 habilite la modificación de los mecanismos, proyectos y planes de expansión de la infraestructura energética:

En los considerandos del Decreto demandado se sostiene que la expedición de los mecanismos allí previstos encuentra sustento, entre otras disposiciones, en el artículo 296 del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 (Ley 1955 de 2019). Sin embargo, el artículo 296 no regula, ni directa ni indirectamente, la planeación, modificación o redefinición de los planes de expansión de la infraestructura energética.

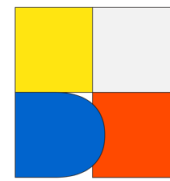
Tal como se analizó en el capítulo 4.2.4 del presente documento, el artículo 296 de la Ley 1955 de 2019 solamente establece la obligación dirigida a los agentes comercializadores de adquirir entre el 8% y el 10% de la energía mediante fuentes no convencionales y faculta al Ministerio de Minas y Energía (MME) para reglamentar esta obligación.

Así, el Decreto demandado pretende ampliar la competencia otorgada por el legislador para justificar la intervención del Ministerio de Minas y Energía en asuntos que no corresponden a la división funcional de sus competencia. Lo que configura una falsa motivación del acto y la necesidad de que el Despacho ordene la nulidad del mismo.

4.4.5 La medida no cuenta con análisis económico riguroso ni con estudio de impacto normativo:

El Decreto 1091 de 2025 también vulnera el artículo 334 de la Constitución y la Ley 819 de 2003, que imponen a toda autoridad que genere normas con incidencia fiscal, el deber de acompañarlas con un estudio que cuantifique sus impactos y señale las fuentes de financiación.

En efecto, el artículo 334 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2011, establece que el Estado tiene a su cargo la dirección general de la economía con el fin de conseguir “*un marco de sostenibilidad fiscal*”, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de oportunidades y de los beneficios que brinda el desarrollo, así como la preservación de un ambiente sano. Este mandato implica que las decisiones normativas deben estar precedidas de una evaluación seria y transparente de sus efectos fiscales y presupuestales.



La sostenibilidad fiscal ha sido definida como “la consistencia de los planes de gasto e impuestos de largo plazo con los objetivos de la política monetaria y de la acumulación de capital en la economía”³², y entendida por esta corporación como un criterio orientador, instrumental y adjetivo de la actuación de las ramas del poder público. Tiene por objeto “disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos”³³, y sirve de instrumento para “alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho”³⁴.

En desarrollo de este principio, en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 se estableció el análisis del impacto fiscal para proyectos de ley, mandato superior que también resulta aplicable a actos del Gobierno. En efecto, el numeral 4 del artículo 2.1.2.1.6. del Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015 dispone que la memoria justificativa de todo decreto debe contener, entre otros aspectos, el impacto económico con indicación del costo o ahorro de su implementación:

“Artículo 2.1.2.1.6. Memoria justificativa. Los proyectos de decreto y resolución proyectados para la firma del Presidente de la República deberán remitirse con la firma del ministro o director del departamento administrativo correspondientes a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, acompañados de una memoria justificativa que contenga:[...]

4. El impacto económico, si es el caso, el cual deberá señalar el costo o ahorro de implementación del respectivo acto”. Subraya fuera de texto-.

Pese a lo anterior, el Decreto 1091 de 2025 y su memoria justificativa no realiza un análisis de impacto normativo adecuado de conformidad con el Decreto 1074 de 2015 al argumentar que “no modifica ni sustituye la normatividad”; y tampoco estructuró un de impacto económico, puesto que la medida no comprometería recursos de la Nación.

Contrario a lo anterior, el artículo 3° de la Ley 142 de 1994 establece un mandato categórico: “[t]odas las decisiones de las autoridades en materia de servicios públicos deben fundarse en los motivos que determina esta Ley; y los motivos que se invoquen deben ser comprobables”. De ello se desprenden dos obligaciones ineludibles para el regulador y para el Gobierno: **(i)** motivación técnica suficiente, y **(ii)** justificación empírica verificable.

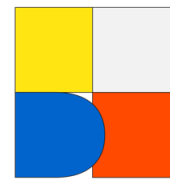
A continuación, se detalla la falta de análisis económico y de estudio de impacto ambiental:

i. Se observa que la memoria justificativa concentra su argumentación en la incorporación de fuentes no convencionales de energía renovable (FN CER) al Sistema Interconectado Nacional. Sin embargo, el Decreto 1091 de 2025 extiende su ámbito de aplicación a todos los proyectos de generación, transmisión, distribución y almacenamiento de energía eléctrica, con independencia de la fuente tecnológica, es decir, incluso a las fuentes convencionales de energía.

³² Exposición de motivos del proyecto de ley que dio lugar a la expedición de la Ley 819 de 2003 “[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”. En: Gaeta del Congreso 86 de 2002, citada por la Corte Constitucional en sentencia C-110 de 2019.

³³ Corte Constitucional, sentencia C-288 de 2012, reiterada en sentencias C-110 de 2019 y C-405 de 2020.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-075 de 2022. (3, marzo, 2022).



Esta ampliación no fue objeto de análisis específico en la memoria justificativa. No se estudió el impacto normativo ni económico que los mecanismos de contratación de largo plazo generan sobre proyectos de expansión de la generación, transmisión, distribución o almacenamiento. Tampoco se evaluaron los efectos diferenciados que las medidas producen según la actividad, el tipo de agente o el perfil de riesgo del proyecto.

ii. Ni el Decreto demandado ni su memoria justificativa contienen evaluación alguna sobre el costo de implementación, ni sobre el impacto económico que supone imponer condiciones obligatorias de contratación, modificar esquemas contractuales existentes, introducir criterios territoriales o alterar indirectamente los mecanismos de remuneración definidos por la regulación vigente.

Tampoco se analiza si tales medidas generan ahorros, sobrecostos o riesgos financieros para los usuarios finales, ni si afectan la sostenibilidad económica de los agentes del mercado o la eficiencia del sistema en su conjunto.

Esta omisión resulta especialmente grave si se considera que el Decreto 1091 de 2025 incide de manera directa en la estructura del Mercado de Energía Mayorista, en los incentivos económicos de los agentes y en las reglas bajo las cuales se reconoce la inversión y se forma el precio de la energía, materias que tienen impacto económico y fiscal, aun cuando no impliquen apropiaciones presupuestales directas.

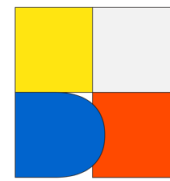
De conformidad con el marco legal aplicable, toda intervención que restrinja la libertad de competencia, modifique el funcionamiento de un mercado regulado o altere reglas de asignación de recursos exige evidencia técnica suficiente, análisis de impacto y una motivación reforzada.

iii. Finalmente, debe resaltarse que el diseño institucional del sector eléctrico ya incorpora regulación específica para la selección, habilitación y ejecución de proyectos de expansión de la infraestructura energética, expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

En ese contexto, las entidades demandadas estaban obligadas a realizar un estudio de impacto normativo que explicara, de manera expresa, por qué los instrumentos regulatorios existentes resultaban insuficientes, cuáles eran las fallas identificadas, y cuál sería el impacto de los nuevos mecanismos sobre el marco regulatorio vigente.

Ese análisis no se realizó. La memoria justificativa no evalúa la interacción entre los mecanismos creados por el Decreto y la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), ni explica las consecuencias jurídicas, económicas y operativas de su coexistencia, superposición o sustitución.

Por tanto, el Decreto incurre en deficiencia de motivación económica y normativa, lo que desconoce el deber legal de sustentar sus decisiones en motivos comprobables, exigido por el artículo 3° de la Ley 142 de 1994. Esta falla constituye vicio de falsa motivación en los términos del artículo 137 del CPACA y justifica la declaratoria de nulidad del Decreto.



4.4 Expedición irregular por incumplimiento del proceso de abogacía de la competencia:

El artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, en concordancia con el artículo 2.2.2.30.3 del Decreto 1074 de 2015, establece la función de "Abogacía de la Competencia" en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio. Esta norma obliga a las entidades del gobierno a solicitar un concepto previo a esta Superintendencia sobre cualquier proyecto de regulación que pueda tener incidencia o afectar la libre competencia en los mercados. Aunque el concepto no es vinculante, la obligación de solicitarlo y, en caso de apartarse de él, de justificarlo expresamente en la parte considerativa del acto, es un requisito procedimental mandatorio.

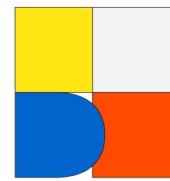
La Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 14 de junio de 2023, indicó que era obligatorio para las entidades remitir los actos administrativos con fines regulatorios que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados a la Superintendencia de Industria y Comercio, así como el deber de dejar la expresa constancia en la parte considerativa, acerca de si se consultó o no a esa Superintendencia y si esta emitió o no un concepto al respecto:

“Una de las formas de protección de la libre competencia es la abogacía de la competencia. Conforme al artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, la SIC podrá rendir concepto previo, a solicitud o de oficio, sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia de los mercados. Para el efecto la autoridad deberá informar a la SIC los actos administrativos que pretendan expedir. El concepto que emita la SIC no es vinculante, pero si la autoridad pretende apartarse del concepto, debe manifestar de manera expresa dentro de las consideraciones de la decisión los motivos. Es decir, la inobservancia del concepto de la SIC exige una motivación especial del acto administrativo. (...)

En relación con los actos administrativos con fines regulatorios que pueda tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados, existe un deber de motivación especial relativo a la expresa constancia en la parte considerativa acerca de si se consultó o no a la SIC y si esta emitió o no un concepto al respecto (art. 7). La SIC, una vez reciba un informe sobre un proyecto de acto administrativo con fines regulatorios, podrá adoptar tres conductas alternativas: (i) rendir concepto en el sentido de que el proyecto de acto carece de incidencia sobre la libre competencia; (ii) manifestar que el proyecto tiene incidencia negativa en la libre competencia, caso en el que la autoridad puede apartarse del concepto con manifestación expresa de los motivos de su decisión y (iii) abstenerse de rendir concepto, caso en el que se presume que no tiene observaciones frente al proyecto de acto (art. 9).³⁵”. -Subraya fuera de texto-

A su turno, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronunció sobre el efecto del incumplimiento de una autoridad de las obligaciones derivadas del artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 en los siguientes términos:

³⁵ Radicado No. 11001032600020180016400(62492). M.P. Dr. Guillermo Sánchez Luque.



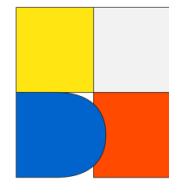
"El efecto jurídico que podría traer para la autoridad de regulación el no remitir un proyecto regulatorio a la Superintendencia de Industria y Comercio para su evaluación dentro de la función de abogacía de la competencia, o el de apartarse del concepto previo expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio sin manifestar de manera expresa los motivos por los cuales se aparta, en principio, sería la nulidad del acto administrativo de regulación por expedición irregular del acto administrativo y violación de las normas en que debe fundarse, causales que deberán ser estudiadas y declaradas, en todo caso, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo". -Negrillas fuera de texto-

Para el caso que nos ocupa, el Decreto 1091 de 2025 afirma que “se acogieron las recomendaciones” y que la memoria justificativa incorporó los análisis requeridos por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), no obstante, la memoria justificativa del proyecto no cumple con ninguno de los elementos técnicos, normativos y financieros exigidos por la SIC.

i. Conforme a lo establecido en los considerandos del Decreto 1091 de 2025, la Superintendencia de Industria y Comercio realizó, entre otras, las siguientes observaciones:

- Justificar con base en argumentos jurídicos, económicos y/o técnicos los eventuales tratos diferenciados que se introduzcan en los actos administrativos posteriores, de modo que se acrediten los requisitos establecidos por la Corte Constitucional para concluir la razonabilidad y proporcionalidad de una intervención regulatoria en la economía.
- Exponer las razones jurídicas, económicas y/o técnicas por las que concluyó la conveniencia y/o necesidad de incluir los criterios socioeconómicos, ambientales y de ubicación (nodos, áreas, territorio, regiones geográficas) dispuestos en el proyecto, de modo que se acrediten los requisitos establecidos por la Corte Constitucional para concluir la razonabilidad y proporcionalidad de una intervención regulatoria en la economía;
- Incorporar una definición clara, suficiente y concreta que precise el alcance de los criterios socioeconómicos, ambientales y de ubicación (nodos, áreas, territorio, regiones geográficas) previstos en el proyecto, con el fin de asegurar su adecuada aplicación en la creación, diseño y reglamentación de los mecanismos de contratación habilitados por el proyecto.
- Incorporar expresamente que, en los casos en que no sea posible implementar un mecanismo competitivo, el análisis técnico orientado a definir un precio o remuneración eficiente deberá observar, como mínimo, criterios de transparencia, participación y rigor metodológico, con el fin de que los valores resultantes se aproximen, en la mayor medida posible, a aquellos que emergerían en un entorno de libre mercado.

ii. El Decreto afirma que “las observaciones fueron atendidas” y que todo fue reflejado en la memoria justificativa, no obstante, de la lectura de la referida memoria se evidencia que las accionadas no justificaron de manera suficiente, a nivel técnico, normativo y financiero, la adopción o no de las



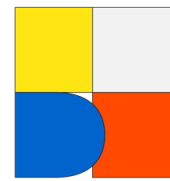
recomendaciones de la SIC, por lo cual no se satisface el requisito establecido en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, en concordancia con el artículo 2.2.2.30.3 del Decreto 1074 de 2015, así

Solicitud de la SIC	Contenido real de la memoria justificativa	Justificación de la memoria
Exponer razones para incluir criterios socioeconómicos, ambientales y de ubicación (nodos/territorios)	La memoria justificativa indica que estos criterios serán desarrollados y precisados en reglamentaciones posteriores, sin análisis específico en la memoria. No obstante, el Decreto impone estos criterios como obligatorios. Su justificación no puede postergarse. Se incumple el estándar de motivación reforzada exigido para intervenciones regulatorias.	Insuficiente
Definir de manera clara y concreta el alcance de los criterios territoriales y nodales	La memoria no define el alcance, contenido ni efectos de los criterios para estructurar el mercado de energía en un mercado territorial o nodal. Por el contrario, remite su concreción a actos futuros. La falta de determinación normativa genera violación a la libre competencia e incumple con los requerimientos solicitado por la SIC.	Insuficiente
Garantizar criterios de transparencia y rigor metodológico en esquemas no competitivos	La memoria señala que, si se aplican mecanismos administrados, los criterios de remuneración se definirán en el diseño posterior. Lo que evidencia incumplimiento a los requerimientos realizados por la SIC en trámite.	Insuficiente.

El Consejo de Estado, Sección Tercera, en auto del 27 de septiembre de 3023³⁶ decretó medida cautelar de suspensión provisional contra un decreto que omitió indicar las razones por las cuales no se acogió a las recomendaciones proferidas por la Superintendencia de Industria y Comercio, en el marco del concepto de abogacía de la competencia:

“Revisado el expediente, este Despacho encontró que, en las memorias justificativas, acápite 3.5.2, título “concepto abogacía de la competencia”, se incluyó lo siguiente: “en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 (...) se solicitó concepto de abogacía de la competencia a la Superintendencia de Industria y Comercio sobre el proyecto de Decreto (...)”. A causa de lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio, en oficio del diecisiete (17) de noviembre de dos mil veinte (2020), recomendó lo siguiente: (i) incorporar en el proyecto un mecanismo de seguimiento que permita la revisión periódica de los puntajes allí

³⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Radicado 11001032600020220003300 (68018).



establecidos, con el fin de evitar que los mismos deriven en una distorsión a la libre competencia; y (ii) incorporar expresamente en el proyecto una regla, por virtud de la cual, en la medida en que la brecha de inclusión de la población objetivo disminuya, el porcentaje inicialmente estipulado se ajuste a la baja progresivamente.

(...)

Pues bien, en atención a las pruebas obrantes hasta el momento en el proceso, es posible inferir que las autoridades demandadas, al expedir el Decreto 1279 de 2021, omitieron indicar las razones por las que no acogieron la segunda recomendación de la Superintendencia de Industria y Comercio, y que con este proceder pudieron, en principio, incurrir en vulneración al artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019, que prescribe una obligación, en cabeza de la autoridad que pretenda expedir el acto regulatorio, de manifestar expresamente dentro de las consideraciones de la decisión los motivos por los que se aparta del concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio”³⁷. -Subrayas fuera de texto-

Este antecedente es aplicable al caso concreto, en tanto, la memoria justifica no sólo no incorpora ninguna de las recomendaciones técnicas, económicas, metodológicas o estadísticas propuestas por la SIC, sino que tal decisión no está sustentada, al carecer de los análisis esenciales que exige la Ley 1340 de 2009 para la adopción de medidas que afectan la competencia; pese a ello, el Decreto afirma que las observaciones fueron “acogidas” y que el soporte técnico es “sólido”, lo cual no corresponde con la realidad documental que antecede la expedición del Decreto 1091 de 2025.

En consecuencia, el acto se encuentra viciado por expedición de irregular por haberse dictado sin cumplir con el procedimiento obligatorio de abogacía de la competencia, en los términos del artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 y del Decreto 1074 de 2015.

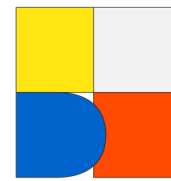
V. COMPETENCIA

El Consejo de Estado es competente para conocer de la presente demanda, a la luz de lo dispuesto en el artículo 149, numeral 1° del CPACA según el cual:

“Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

- 1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos”.*

³⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Radicado 11001032600020220003300 (68018)



La presente acción de nulidad simple es procedente en los términos del artículo 137 del CPACA, en la medida en que con ella se pretende la declaración de nulidad del Decreto 1091 de 2025 expedido por el presidente de la República y el Ministerio de Minas y Energía.

VI. PRETENSIONES

En virtud de lo anterior se solicita respetuosamente al Consejo de Estado:

Pretensión principal: DECLARAR la nulidad del Decreto 1091 de 2025 expedido por el presidente de la República y el Ministerio de Minas y Energía, por ser contrario al ordenamiento jurídico.

Pretensión subsidiaria: DECLARAR la nulidad parcial del Decreto 1091 de 2025, en sus artículos 2.2.3.8.10.1, 2.2.3.8.10.3 y párrafo, 2.2.3.8.10.4, 2.2.3.8.10 y párrafo expedido por el presidente de la República y el Ministerio de Minas y Energía, por ser contrario al ordenamiento jurídico.

VII. MEDIDA CAUTELAR

7.1 Procedencia de la medida cautelar:

El artículo 238 de la Constitución faculta a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para decretar la suspensión provisional de los efectos de los actos siempre y cuando se reúnan los motivos y los requisitos que establezca la ley³⁸.

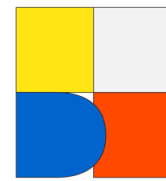
En este sentido, el artículo 229 y siguientes del CPACA habilitan al juez para decretar “medidas cautelares” siempre que las considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Entre ellas, se destaca la suspensión provisional de los actos administrativos para conjurar temporalmente sus efectos, mientras se tramita el medio de control de simple nulidad.

El numeral tercero del artículo 230 del CPACA consagró la suspensión provisional de actos administrativos como medida cautelar aplicable. En esos casos, debe establecerse que el acto acusado es violatorio de alguna de las disposiciones que se consideran infringidas en la demanda o en el acápite correspondiente del escrito introductorio, según lo dispone el artículo 231 *ibidem*³⁹.

La Sección Primera del Consejo de Estado ha sido enfática en establecer que, “*para la prosperidad de la suspensión provisional debe indicarse de manera precisa y concreta las disposiciones que se consideran manifiestamente*

³⁸ “ARTÍCULO 238. La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”.

³⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. CP: Luis Alberto Álvarez Parra. Radicado: 11001-03-28-000-2020-00089-00. 16/12/2020.



*infringidas por el acto acusado, así como expresar el concepto de su violación, sin que sea suficiente para el efecto solicitar simplemente el decreto de la medida cautelar (...)*⁴⁰.

7.2 Es palmaria la transgresión al ordenamiento jurídico que amerita la medida cautelar:

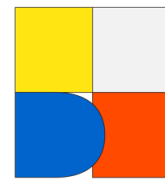
Para sustentar la transgresión al ordenamiento, a continuación, se analiza, primero: **i)** Las normas que se consideran violadas por el acto acusado; **ii)** un análisis del acto acusado y su confrontación con las normas superiores; **iii)** la remisión a la demanda para el estudio de esta solicitud⁴¹. Segundo, la necesidad de adopción de medidas cautelares urgentes.

7.2.1 Las normas que se consideran violadas por el acto acusado:

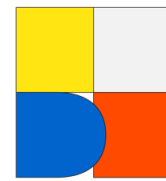
Enunciación de las normas violadas por el Decreto 1091 de 2025:	Análisis de la violación	Remisión al texto de la demanda
<p>Constitución, artículo 150 numeral 23: <i>“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.”</i></p> <p>Constitución, artículo 334: <i>“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. <u>Este intervendrá, por mandato de la ley,</u> en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del</i></p>	<p>Los artículos 150 numeral 23, 334, 365 y 367 desarrollan el principio de legalidad y reserva de ley en materia de prestación de servicios públicos, al establecer que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que establezca la ley. • La prestación de servicios públicos domiciliarios estará fijada por la ley, la cual establecerá las competencias y responsabilidades relativas a la 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. <p>Solamente la ley puede definir las competencias, funciones y responsabilidades en el marco del Sistema Interconectado Nacional (SIN).</p>	<p>Capítulo 4.2.1 de la demanda.</p>

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; Auto de 9 de septiembre de 2024; C.P. Oswaldo Giraldo López; núm. único de radicación 11001-0328-000-2023-00163-00.

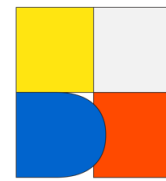
⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de sala de 18 de abril de 2024, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicación núm. 25000-2341-000-2020-00718-01



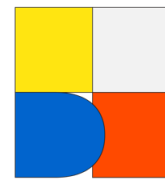
<p><i>desarrollo y la preservación de un ambiente sano.</i></p> <p>Constitución, artículo 365: “<i>Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. <u>Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley.</u> podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”.</i></p> <p>Constitución, artículo 367: “<u>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.</u> Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y</p>	<p>El Decreto 1091 de 2025 vulnera las disposiciones constitucionales, por cuanto</p> <ul style="list-style-type: none">• Regula el mercado eléctrico, establece mecanismos de contratación de largo plazo en proyectos de expansión en la generación, transmisión, distribución y comercialización.• Crea un marco normativo paralelo al expedido por la CREG, que pueden coexistir, superponerse o sustituir la regulación vigente, alterando el reparto legal de competencias.• Impone condiciones regulatorias obligatorias, como la naturaleza competitiva o administrada de los mecanismos, su duración, esquemas contractuales, obligaciones de los agentes y condiciones de remuneración, materias reservadas a la autoridad regulatoria técnica.• Desplaza el principio de neutralidad tecnológica, al introducir finalidades y criterios de diseño que favorecen determinadas tecnologías y condicionan la expansión del sistema sin habilitación legal ni soporte en la planeación sectorial.• Subordina funcionalmente a la CREG al Ejecutivo, al imponerle plazos perentorios para modificar la regulación vigente, desconociendo su autonomía técnica e independencia funcional.• Interfiere en la formación de precios y en la regulación tarifaria, al atribuir al MME competencias para definir condiciones de remuneración y ordenar la revisión de metodologías tarifarias, invadiendo competencias exclusivas de la CREG.
--	--



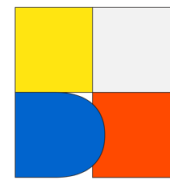
<p><i>coordinación. La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas”.</i></p>	<p>Todas estas atribuciones son expresamente reservadas por el Legislador a la CREG.</p> <p>En consecuencia, el Decreto viola la reserva legal y la regulación emitida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), autoridad competente para definir el reglamento operativo del sector eléctrico.</p>	
<p>Constitución, artículo 6: <i>“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. <u>Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones</u>”.</i></p> <p>Constitución, artículo 121: <i>“Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.</i></p> <p>Constitución, artículo 122: <i>“No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”.</i></p> <p>Constitución, artículo 370: <i>“Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, <u>las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios</u> y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.</i></p>	<p>El Decreto se fundamenta en el artículo 370 afirmando que se ejerce la facultad presidencial de fijar “políticas generales y control de eficiencia”.</p> <p>Sin embargo, el Decreto demandado no señala políticas generales, sino reglas operativas, obligatorias y ejecutables: porcentajes de contratación, mecanismos específicos de comercialización, plazos regulatorios, y modificaciones al mercado mayorista.</p> <p>La Corte Constitucional (C-150/2003) ha sostenido que la reglamentación técnica y económica del sector corresponde a las comisiones de regulación, no al presidente. Por tanto, el Decreto desnaturaliza el artículo 370 e invade competencias de la CREG.</p> <p>En consecuencia, el Decreto incurre en extralimitación de funciones por falta de competencia, en violación de los artículos citados.</p>	<p>Capítulos 4.2.3 y 4.2.4 de la demanda.</p>



<p>Ley 142 de 1994, artículo 74.1 literal a: <i>“Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) (...) regular el ejercicio de las actividades de los sectores de energía y gas combustible para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente”.</i></p> <p>Así mismo, en su literal c) se consagra la facultad de: <u>“establecer el reglamento de operación para realizar el planeamiento y la coordinación de la operación del sistema interconectado nacional y para regular el funcionamiento del mercado mayorista de energía y gas combustible”.</u></p> <p>La Ley 143 de 1994, en su artículo 23 literal i), dispuso que corresponde a la Comisión de Regulación de Energía y Gas <u>“establecer el Reglamento de Operación</u> para realizar el planeamiento y la coordinación de la operación del Sistema Interconectado Nacional, después de haber oído los conceptos del Consejo Nacional de Operación”.</p>	<p>De conformidad con los artículos transcritos el legislador le otorgó a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) la regulación de la operación del sistema interconectado.</p> <p>El Decreto 1091 de 2025 viola las normas invocadas por cuanto modifican el reglamento de operación expedido por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) y con esto el mercado de energía mayorista.</p> <p>En efecto, el Decreto ordena modificar el mercado, introducir mecanismos contractuales, alterar la formación de precios e imponer lineamientos a la CREG en un término de dos (2) meses. Si bien han transcurrido más de tres (3) meses desde la expedición del Decreto 1091 de 2025 sin que a la fecha se haya modificado la regulación interna de la CREG, lo cierto es que esta obligación implica sustituir al regulador independiente, vulnerando su autonomía técnica y la distribución legal de competencias.</p> <p>En consecuencia, el Decreto viola las normas invocadas al asumir funciones de la CREG.</p>	<p>Capítulo 4.2.2 de la demanda</p>
<p>Constitución, artículos 333: <i>“La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades”.</i></p> <p>Ley 142 de 1994, artículo 2: <i>“el Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta ley, para los siguientes fines (...) <u>libertad de</u></i></p>	<p>El Decreto restringe la libre competencia por cuanto restringe el mercado a determinadas tecnologías, territorios o modalidades e, sustituye un diseño administrado, incompatible con la lógica del mercado mayorista, afectando la capacidad de los generadores y comercializadores de definir libremente sus estrategias contractuales, sus portafolios de riesgo y sus decisiones de inversión, elementos esenciales para la sostenibilidad y confiabilidad del sistema eléctrico.</p>	<p>Capítulo 4.3.1 de la demanda</p>



<p><u>competencia</u>". -Subraya fuera de texto-</p> <p>Ley 142 de 1994 artículo 3: "3.8. estímulo a la inversión de los particulares en los servicios públicos".</p> <p>Ley 142 de 1994 artículo 30: "<u>Las normas que esta ley contiene sobre contratos se interpretarán de acuerdo con los principios que contiene el título preliminar; en la forma que mejor garantice la libre competencia</u> y que mejor impida los abusos de la posición dominante, tal como ordena el artículo 333 de la Constitución Política; y que más favorezca la continuidad y calidad en la prestación de los servicios".</p> <p>Ley 142 de 1994, artículo 73: "73.5. Definir en qué eventos es necesario que la realización de obras, instalación y operación de equipos de las empresas de servicios públicos se someta a normas técnicas oficiales, <u>para promover la competencia</u> o evitar perjuicios a terceros, y pedirle al ministerio respectivo que las elabore, cuando encuentre que son necesarias".</p> <p>Ley 143 de 1994, artículo 7, 20, 23 y 42. Respecto de prácticas de libre mercado en el mercado de energía mayorista.</p>		
<p>Ley 142 de 1993, artículo 69 de la: "Créanse como unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, y adscritas al respectivo ministerio, las siguientes comisiones de regulación (...) 69.2. Comisión de Regulación de Energía</p>	<p>La CREG es un organismo independiente, con autonomía técnica y patrimonial, creado para "asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente".</p> <p>El Decreto 1091 de 2025 vulnera esa autonomía al sustituir funciones técnicas de la Comisión, ordenar mecanismos de</p>	<p>Capítulo 4.3.2 de la demanda</p>



<i>y Gas Combustible, adscrita al Ministerio de Minas y Energía”.</i>	contratación, modificar condiciones de precios, traslado de costos a los usuarios y fijar plazos perentorios. La CREG queda subordinada a órdenes del Ejecutivo, lo que anula su independencia técnica y desnaturaliza el modelo regulatorio.	
---	--	--

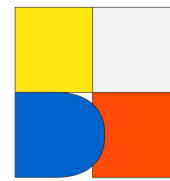
Adicionalmente, el Decreto 1091 de 2025 no ejecuta las recomendaciones, ni sustenta de manera suficiente la adopción o no de las recomendaciones realizadas por la Superintendencia de Industria y Comercio conforme el concepto de la abogacía de la competencia rendido por esta Entidad, lo que vulnera el artículo 7° de la Ley 1340 de 2009, en concordancia con el artículo 2.2.2.30.3 del Decreto 1074 de 2015. (Capítulo 4.5 de la demanda).

En síntesis, el Decreto 1091 de 2025 transgrede abiertamente el ordenamiento constitucional y legal que rige la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica, por las siguientes razones:

- **Viola la reserva legal en materia de servicios públicos:** modifica el mercado mayorista, crea obligaciones contractuales forzosas, altera el régimen tarifario e impone reglas operativas sin habilitación legal alguna, contrariando los artículos 150 numeral 23, 334, 365 y 367 de la Constitución.
- **Interfiere en las competencias regulatorias de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG):** sustituye al regulador técnico, ordena diseñar mecanismos contractuales, fija condiciones para establecer la remuneración del ejecutor de los proyectos y determina el traslado de costos al consumidor. Todo ello está expresamente reservado por la Ley 142 y la Ley 143 a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).
- **Extralimita la función presidencial prevista en el artículo 370 de la Constitución:** el Decreto no fija políticas generales, sino que expide regulación técnica concreta, vinculante y operativa.
- **Carece de motivación técnica y económica suficiente:** no presenta modelaciones, proyecciones de impacto, tarifarios o de riesgo contractual. Tampoco sustenta conforme lo recomendado por la Superintendencia de Industria y Comercio respecto del concepto de abogacía de la competencia.

7.2.2 De la urgencia en la adopción de medidas cautelares. El Decreto 1091 de 2025 pone en riesgo el sistema energético nacional:

El ordenamiento *iusfundamental* está conformado por el conjunto de normas, principios y garantías constitucionales que estructuran la protección de los derechos fundamentales. Su vulneración se configura cuando la aplicación de una norma afecta de forma directa e injustificada la efectividad de esos derechos.



La Corte Constitucional ha reiterado que la energía eléctrica es un servicio público esencial, cuya continuidad se encuentra íntimamente vinculada con el goce efectivo de los derechos fundamentales: “[a]demás, el incumplimiento de las obligaciones por parte de las empresas comercializadoras o distribuidoras de energía del país tiene consecuencias en todos los habitantes de Colombia y **puede poner en peligro la adecuada prestación del servicio a todo el país. Asunto que no puede pasar por alto el juez de constitucional**”⁴². –Subrayas y negrillas fuera de texto–.

Igualmente, la Corte Constitucional ha indicado que, cuando el acceso a la energía es condición para garantizar otros derechos –como el mínimo vital o la salud–, adquiere el carácter de derecho fundamental por extensión:

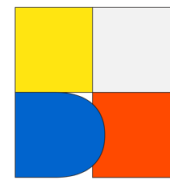
“i) la Constitución y la legislación colombiana reconocen la energía eléctrica como un servicio público esencial; ii) la jurisprudencia la considera un bien público esencial y un servicio indispensable para la población del país; iii) la falta de dicho servicio está íntimamente relacionada con el aumento de la pobreza y, por tanto, el acceso al servicio tiene una relación inversamente proporcional con el aumento de esta; y iv) su ausencia afecta particularmente a sujetos de especial protección constitucional”⁴³. –subrayas y negrillas fuera del texto–.

i. Para el caso que nos ocupa, el Decreto 1091 de 2025 crea un riesgo inmediato, grave y verificable para la estabilidad del sector eléctrico, por las siguientes razones:

- Genera un riesgo cierto de suspensión o paralización de proyectos de expansión, al introducir incertidumbre regulatoria sobre los mecanismos de contratación, las condiciones de remuneración y la recuperación del capital, desincentivando decisiones de inversión ya estructuradas bajo el marco regulatorio vigente.
- Introduce una priorización de determinadas tecnologías, al diseñar mecanismos y finalidades orientadas a fuentes específicas, sin evaluación comparativa de costo, confiabilidad y aporte al sistema, lo que puede desplazar proyectos convencionales necesarios para garantizar la expansión, firmeza y respaldo energético.
- Fragmenta el esquema de planeación del Sistema Interconectado Nacional, al introducir criterios contractuales y territoriales no armonizados con los planes de expansión de la UPME ni con el Reglamento de Operación, afectando la coordinación técnica del sistema.
- Compromete la continuidad y confiabilidad del servicio, al modificar reglas estructurales del mercado sin estudios técnicos, económicos ni de impacto normativo que permitan anticipar y mitigar los efectos adversos de las medidas adoptadas.

⁴² Corte Constitucional. Sentencia T – 851 de 2011. MP: Alfredo Beltrán Sierra.

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia T – 206 de 2021. MP: José Fernando Reyes Cuartas.



Por lo anterior, resulta necesaria la intervención preventiva y temprana por parte del Despacho, a efectos de evitar que se expidan los instrumentos normativos que modifiquen sin sustento técnico el Mercado de Energía Mayorista y el Sistema Interconectado Nacional.

ii. Además, el Decreto establece una obligación perentoria a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) para modificar su regulación en un plazo máximo de dos (2) meses para que esté acorde con la reglamentación proferida por el Ministerio de Minas y Energía (MME). Si bien a la fecha han transcurrido más de tres (3) meses sin que la CREG haya modificado su regulación técnica, lo cierto es que, una vez adoptadas las reglas obligatorias derivadas del Decreto, el perjuicio será irreversible, pues el mercado mayorista de energía habrá sido alterado estructuralmente por decisiones del Ejecutivo, los contratos forzados se habrán celebrado, y los riesgos financieros ya se habrán materializado.

Si el juez no interviene ahora, dentro de ese término, la decisión jurisdiccional futura llegaría cuando los efectos lesivos ya se encuentren consolidados, lo cual hace indispensable la protección inmediata prevista por el artículo 234 del CPACA.

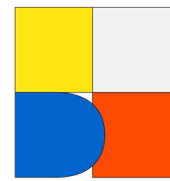
Por estas razones, la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto 1091 de 2025 es urgente, necesaria y proporcionada: (i) existe apariencia clara de violación constitucional y legal; (ii) el Decreto afecta la sostenibilidad del sistema eléctrico, la libre competencia, y la estabilidad tarifaria; (iii) la continuidad del servicio público esencial de energía y derechos fundamentales se encuentran comprometidos; y, (iv) la exigencia de expedir regulación en dos (2) meses impone un riesgo regulatorio inminente que solo puede ser neutralizado mediante la suspensión de los efectos del acto. Si bien a la fecha la regulación de la CREG no ha sido modificada, lo cierto es que supeditar sus decisiones a las órdenes del Ejecutivo desplaza las competencias del regulador técnico e independiente.

De no adoptarse la medida cautelar de manera inmediata, la ejecución del Decreto puede producir daños graves, irreparables o de muy difícil reversión, afectando la estabilidad del SIN y el derecho de millones de usuarios a la prestación continua, eficiente y segura del servicio público esencial de energía eléctrica.

7.3 Fundamentación de la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*):

La apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) se encuentra acreditada, toda vez que el Decreto 1091 de 2025 presenta vicios de legalidad manifiestos que surgen de una simple confrontación entre el acto administrativo y las normas superiores que debía respetar. La transgresión es tan evidente que no requiere de un análisis probatorio profundo, cumpliendo así con el requisito del artículo 231 del CPACA.

Los vicios que afectan la legalidad del decreto han sido desarrollados en extenso en los acápites 4.2 (Falta de competencia), 4.3 (Violación de normas superiores) y 4.4 (Falsa motivación) de esta demanda. A continuación, se sintetizan los principales:



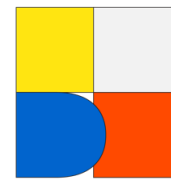
- Asume competencias reservadas por la ley a la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG– (artículos 73 y 74 de la Ley 142 de 1994; artículos 19 y 23 de la Ley 143 de 1994).
- Excede el alcance del artículo 370 de la Constitución, al no limitarse a la fijación de políticas generales ni al control de eficiencia, sino regular directamente el mercado mayorista de energía.
- Modifica el Reglamento de Operación del Sistema Interconectado Nacional sin habilitación legal.
- Introduce mecanismos contractuales de contratación y remuneración propios de la regulación sectorial.
- Restringe la libre competencia y la libertad contractual, en contravía de la Constitución y de las Leyes 142 y 143 de 1994.
- Desconoce la autonomía técnica de la CREG, garantizada por el artículo 69 de la Ley 142 de 1994.
- Adolece de falsa motivación, al fundarse en supuestos técnicos y normativos que no se encuentran debidamente acreditados.
- Incumple el deber de motivación reforzada frente a las recomendaciones formuladas por la Superintendencia de Industria y Comercio en el marco del trámite de abogacía de la competencia.

La contradicción entre el Decreto acusado y las normas superiores es ostensible, al punto que basta la lectura conjunta del acto con los artículos 6, 121, 122, 333, 334, 365, 367 y 370 de la Constitución Política, así como con los artículos 73 y 74 de la Ley 142 de 1994 y 23 y 42 de la Ley 143 de 1994, para advertir prima facie la infracción alegada, satisfaciendo el estándar exigido para la procedencia de la medida cautelar.

7.4 Fundamentación del peligro en la demora (*periculum in mora*):

El peligro en la demora (*periculum in mora*) se configura por el perjuicio grave e inminente que la aplicación del Decreto 1091 de 2025 causaría en el funcionamiento del mercado mayorista, la estabilidad del Sistema Interconectado Nacional (SIN) y la prestación del servicio público esencial de energía eléctrica.

El Decreto ordena a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) a modificar su normatividad interna, es decir, el Reglamento de operación y derivados en un plazo máximo de dos (2) meses, lo cual significa que, si no se suspende provisionalmente, la CREG se verá forzada a una expedir regulación basada en un acto que vulnera el ordenamiento jurídico superior. Si bien a la fecha



la CREG no ha modificado su regulación, lo cierto es que, una vez emitidas esas normas, el daño será irreversible, pues el mercado mayorista habrá sido reconfigurado por instrucciones contrarias a la ley. De no suspenderse los efectos del Decreto, en un futuro corto e inmediato se producirán.

Así, se encuentra probado el *periculum in mora*, pues la ejecución del Decreto puede generar perjuicios irreversibles, comprometer la continuidad del servicio público esencial y los efectos de la sentencia de nulidad.

7.5 Petición cautelar:

En virtud de lo anterior se solicita respetuosamente al Consejo de Estado ordenar la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1091 de 2025: Por el cual se adiciona la Sección 10 al capítulo 2 Título III parte 2, Libro 2, al Decreto 1073 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, en lo relacionado con los lineamientos de política pública para la contratación a largo plazo de proyectos de generación, almacenamiento, transmisión, distribución, y otros servicios relacionados con el servicio de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones.

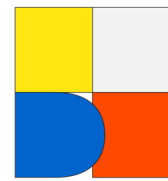
VIII. PRUEBAS

8.1. Pruebas aportadas con el escrito de demanda:

En archivo adjunto se remiten los medios probatorios aportados con el escrito de la demanda: https://drive.google.com/drive/folders/124wsCTGZmywkHJCdkeBYKJrTIV4j8xBH?usp=drive_link

Anexo 1	Certificado de existencia y representación legal FEDe. Colombia
Anexo 2	Decreto 1091 de 2025.
Anexo 3	Diario oficial No. 53.275.
Anexo 4	Plan de expansión 2022-2026.
Anexo 5	Documento de obras urgentes.
Anexo 6	Segundo paquete de obras urgentes.
Anexo 7	Plan maestro de modernización.
Anexo 8	Plan maestro de modernización Tomo II.
Anexo 9	Acceso a la energía para reducir la pobreza.
Anexo 10	Panorama energético ALC 2024.
Anexo 11	Plan indicativo de expansión
Anexo 12	Memoria justificativa proyecto de decreto.
Anexo 13	CREG 022 de 2001.
Anexo 14	Resolución CREG 25 de 1995.

IX. NOTIFICACIONES



Fundación
para el Estado
de Derecho

La parte demandante: **FEDe. Colombia** recibirá notificaciones: Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C.
Teléfono: 3133935290. Correo: notificaciones@fedecolombia.org

Las partes demandadas:

- **Presidente de la República:** Palacio de Nariño, Calle 7 No. 6-54, Bogotá D.C., Colombia.
notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

Se manifiesta que no existe publicación oficial en el sitio institucional de un correo exclusivo de notificaciones judiciales del presidente de la República; por lo tanto, se indica el correo anterior como canal institucional de notificaciones judiciales ubicado en el apartado de notificaciones judiciales de la página web de la Presidencia y en el apartado de notificaciones judiciales de la sección del DAPRE en la misma página web.

- **Ministerio de Minas y Energía:** Dirección Calle 43 No. 57 - 31 – Centro Administrativo Nacional Bogotá D.C - Colombia. Teléfono: 2200300. Correo: notjudiciales@minenergia.gov.co

Cordialmente,



ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NI 901.652-590-1