

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Referencia: expediente D-16.564

Demanda de inconstitucionalidad en
contra del artículo 11 (parcial) de la Ley
143 de 1994

Demandante: Gustavo Alberto Herrera
Ávila

Magistrado sustanciador:
José Fernando Reyes Cuartas

Bogotá D.C., veinte (20) de junio de dos mil veinticinco (2025).

El magistrado sustanciador, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, procede a resolver sobre la corrección de la demanda de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante la acción de inconstitucionalidad, el ciudadano Alberto Herrera Ávila demandó la expresión “por instalación legalizada” contenida en el artículo 11 (parcial) de la Ley 143 de 1994 por la presunta vulneración de los artículos 13, 333 y 365 de la Constitución. A continuación, el despacho transcribe la norma cuestionada

“LEY 143 DE 1994

(julio 11)

por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

**CAPÍTULO II
DEFINICIONES ESPECIALES**

ARTÍCULO 11. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones generales:

(...)

Usuario no regulado: persona natural o jurídica, con una demanda máxima superior a 2 Mw **por instalación legalizada**, cuyas compras de electricidad se realizan a precios acordados libremente. La Comisión de Regulación de Energía y Gas podrá revisar dicho nivel, mediante resolución motivada”.

La demanda¹

2. En términos generales, el demandante afirmó que es inconstitucional exigirle a un usuario cumplir con una demanda máxima superior a 55Mw² (o el nivel que exija la Comisión de Regulación de Energía y Gas -en adelante CREG-) por instalación legalizada, con el fin de ser considerado usuario no regulado. En su concepto, se debería permitir que dicho nivel se cumpla sumando todas sus instalaciones legalizadas. El actor aseguró que establecer la demanda máxima a partir de una instalación legalizada (de forma individual) vulnera los artículos 13, 333 y 365 de la Constitución.

3. *Argumentos por la presunta vulneración del principio de igualdad (artículo 13 de la Constitución)*. Acorde con la demanda, la expresión acusada genera un trato desigual injustificado entre usuarios con consumos de fluido eléctrico iguales y operaciones de robustez semejante. A partir de ejemplos³, el demandante pretendió demostrar que dos empresas con demanda máxima superior a 1Mw o 55Mwh son tratadas de forma diferente cuando una de ellas cumple con la demanda máxima, pero sumando más de una instalación legalizada. En efecto, aquella empresa que cumple con el nivel exigido en una instalación legalizada es considerada un usuario no regulado y se le permite negociar libremente el precio del servicio sin que necesariamente deba sujetarse a las tarifas de la CREG. En cambio, aquella empresa que cumple con el nivel exigido en varias instalaciones legalizadas es considerada un usuario regulado por las tarifas de la CREG.

4. En concepto del demandante, este trato diferente: (i) afecta gravemente los intereses de los consumidores y las dinámicas del sector energético; (ii) perpetúa desigualdades *caprichosas*, y (iii) carece de una justificación objetiva y razonable.

5. *Argumentos relacionados con la presunta transgresión de la libertad de competencia en el mercado energético (artículo 333 de la Constitución)*. El accionante afirmó que la norma acusada: (i) restringe a los usuarios del servicio de energía, cuyo consumo total de todas las *instalaciones legalizadas* supera el límite fijado por la CREG, la posibilidad de pactar libremente el precio con el comercializador⁴; (ii) limita la libre competencia económica al condicionar el acceso a la negociación libre en el Mercado de Energía Mayorista (en adelante MEM) a un criterio de medición de consumo de fluido eléctrico por *instalación legalizada*⁵, y

¹ Cfr. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=107337>

² A través de la Resolución 131 de 1998, la Comisión de Regulación de Energía y Gas modificó a partir del 1° de enero de 2000 los límites para la contratación en el mercado competitivo. El artículo 2 de la precitada norma dispone que, a partir del 1° de enero de 2000, el límite de potencia o energía mensuales para que un usuario pueda contratar el suministro de energía en el mercado competitivo será de 0.1 MW o 55 MWh.

³ El actor puso como ejemplo varias situaciones en donde empresas tipo A (de cualquier sector) tienen las sedes de sus operaciones distribuidas en el territorio nacional, las cuales: (a) de manera individual, no superan los límites de consumo energético establecidos por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (en adelante CREG) para contratación en el mercado competitivo (0.1 MW o 55 MWh), pero (b) la sumatoria totalizada de los consumos energéticos sí supera los límites de potencia o energía fijados. Y, empresas tipo B (del sector de las telecomunicaciones), las cuales, por su actividad comercial, en una sola sede de operación, el consumo mensual de fluido eléctrico supera los precitados límites de potencia o energía.

⁴ Escrito de la demanda, p. 19.

⁵ Ibid. p. 20.

(iii) genera desventajas competitivas y distorsiona el equilibrio del mercado⁶. En su criterio, esto: “no solo afecta a los comercializadores y generadores, quienes enfrentan un sistema fragmentado que obstaculiza la optimización de la oferta y la demanda a nivel nacional, sino también a los consumidores del servicio, ya que terminan pagando tarifas más altas”⁷.

6. Para el ciudadano, esta restricción compromete la eficiencia en la prestación del servicio público de electricidad e introduce ineficiencias operativas que afectan la optimización de recursos y la calidad del servicio a nivel nacional, lo que puede tener repercusiones negativas en el desarrollo económico y social del país.

7. *Argumentos relacionados con la presunta transgresión al cumplimiento de la prestación eficiente de los servicios públicos como fin social del Estado (artículo 365 de la Constitución).* Para el demandante, la norma acusada genera ineficiencias operativas (i.e. costos desiguales entre regiones, falta de integración de recursos y barreras para la planificación estratégica en cada sector), y desconoce la realidad actual de los diferentes sectores de la economía. Esto porque: “los excluye del mercado no regulado, les limita la posibilidad de fijar precios con los comercializadores de energía, desincentivan su inversión, frenan su innovación y la competitividad del país. Todo esto se refleja en la prestación ineficiente del servicio”⁸.

8. El actor también mencionó la definición del artículo 365 constitucional y el reconocimiento que la Constitución plantea sobre el papel que tiene el Estado en la dirección de la economía. A partir de allí, concluyó que la norma acusada no era compatible con tales mandatos porque: “no deja clara la finalidad de circunscribir la definición de usuario regulado y usuario no regulado a la verificación de la demanda de fluido eléctrico por *Instalación Legalizada*, cuando en realidad, dicha definición debería considerar el consumo total de cada usuario, sin distinción geográfica alguna”⁹.

9. El ciudadano propuso un test de razonabilidad y proporcionalidad en un sentido estricto¹⁰ y concluyó lo siguiente:

10. *La finalidad de la norma no es legítima* porque, si bien la clasificación entre usuarios regulados y no regulados es promover la sostenibilidad del mercado eléctrico y proteger a los pequeños consumidores a través de tarifas reguladas, genera un trato diferenciado injustificado para los grandes consumidores de energía.

11. *La medida no es idónea para alcanzar la finalidad de equilibrar el mercado eléctrico y proteger a los consumidores.* Según el accionante, la disposición (a): “genera distorsiones en el MEM al fragmentar las condiciones de negociación de grandes consumidores, quienes enfrentan reglas dispares según su ubicación o dispersión de su operación”¹¹ y (b) “no solo desincentiva la participación en el mercado, puede considerarse como un trato discriminatorio, afectando la eficiencia del sistema eléctrico, contraviniendo el artículo 365”¹².

⁶ Ibid.

⁷ Ibid. p. 20.

⁸ Ibid. p. 26.

⁹ Ibid. p. 25.

¹⁰ El demandante no explicó las razones por las cuales determinó la necesidad de realizar un test de proporcionalidad en sentido estricto.

¹¹ Escrito de la demanda, p. 28.

¹² Ibid.

12. *Existen alternativas menos perjudiciales que podrían cumplir con los objetivos establecidos en la Ley 143 de 1994.* En criterio del peticionario, la medida es esencial para promover el libre mercado y asegurar una prestación eficiente del servicio público, pero la restricción territorial presuntamente derivada de la norma impone un costo desproporcionado sobre los derechos fundamentales sin ofrecer un beneficio claro.

13. *La medida es desproporcionada en stricto sensu.* Para el actor, la diferenciación entre usuarios regulados y no regulados: (a) se basa en el umbral fijado por la CREG, medido por *instalación legalizada* y carece de una justificación técnica o económica sólida; (b) da un trato desigual; (c) afecta derechos conexos porque modifica las condiciones de acceso al servicio eléctrico, y afecta de manera negativa la capacidad de los usuarios, en particular de los grandes consumidores para operar en igualdad de condiciones frente a otros participantes del mercado; (d) restringe la libre competencia porque las empresas se ven imposibilitadas a negociar libremente las condiciones de compra de energía en determinadas regiones, debido a su clasificación como usuarios regulados, mientras que en otras áreas pueden hacerlo como usuarios no regulados, lo que genera una desventaja competitiva considerable.

14. Adicionalmente, (e) genera una discriminación geográfica injustificada porque: “crea una barrera artificial que impacta de manera desproporcionada a las empresas con operaciones distribuidas en el país”¹³; (f) genera ineficiencias operativas en el MEM, lo que se traduce en costos desiguales entre diferentes regiones, fragmentación en la gestión de recursos y una falta de optimización del sistema eléctrico, y (g) impacta en la sostenibilidad del mercado eléctrico porque “un mercado distorsionado por restricciones territoriales limita la innovación, la inversión y la optimización de recursos, aspectos esenciales para la sostenibilidad del sistema eléctrico a largo plazo”¹⁴.

15. A partir de las anteriores consideraciones, el ciudadano le solicitó a la Corte Constitucional declarar *inexequible* la expresión “por instalación legalizada” contenida en el artículo 11 de la Ley 143 de 1994. Adicionalmente, solicitó como pretensión subsidiaria que este Tribunal declare la *exequibilidad condicionada* del artículo 11 de la Ley 143 de 1994: “estableciendo una interpretación y aplicación conforme a la Constitución que elimine toda restricción o segmentación territorial en la clasificación de usuarios, indicando que la medición de consumo de fluido eléctrico debe verificarse de manera totalizada, con la sumatoria de los consumos de todas las Instalaciones Legalizadas pertenecientes a una misma persona”¹⁵.

Auto inadmisorio de la demanda¹⁶

16. Por Auto del 30 de mayo de 2025 se inadmitió la demanda. El magistrado sustanciador encontró que se satisficieron los requisitos formales previstos en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 y establecidos en la jurisprudencia constitucional. Sin embargo, el magistrado sustanciador consideró que la demanda debía ser inadmitida porque no logró estructurar un verdadero cargo de inconstitucionalidad. El despacho sustanciador se pronunció frente al concepto de la

¹³ Ibid. p. 30.

¹⁴ Ibid. p. 31.

¹⁵ Ibid. p. 32.

¹⁶ Cfr. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=110167>

violación de manera específica respecto de cada uno de los cuestionamientos formulados por el actor. Estos argumentos se sintetizan en la *Tabla 1*.

Tabla 1. Síntesis de las razones invocadas en el Auto del 24 de febrero de 2025 respecto de cada cargo formulado por el accionante		
Cargo	Requisitos incumplidos	Comentarios del despacho ponente
Argumentos relacionados con el presunto desconocimiento del artículo 13 de la Constitución	Claridad	La demanda no identificó de forma inequívoca la disposición normativa que pretende se declare inconstitucional. Por una parte, el actor afirmó que su demanda se dirigía contra la expresión <i>instalaciones legalizadas</i> contenida en el artículo 11 de la Ley 143 de 1994. En otros apartados del escrito, el demandante pareciera dirigir su acusación contra la competencia que establece el inciso segundo de la Ley 143 de 1994 a favor de la CREG ¹⁷ . Por lo anterior, el demandante debía indicar con claridad cuál o cuáles son las normas que demanda ¹⁸ .
	Certeza	La falta de claridad sobre la norma en la que recae la demanda repercutió en el incumplimiento de este requisito. Pese a que, en principio, el escrito indicó que demandaba la expresión <i>instalaciones legalizadas</i> , el planteamiento de varios de los argumentos no surgen de esta expresión, sino de otros apartados normativos contenidos en la Ley 143 de 1994. Por lo anterior, era necesario que el demandante no solo indicara con claridad la norma sobre la que cual recaía la demanda, sino que debía indicar el contenido normativo que se desprende de la misma.
	Especificidad	Aunque el demandante planteó un presunto desconocimiento del derecho a la igualdad, no desarrolló en debida forma el criterio de comparación en los términos de la jurisprudencia constitucional ¹⁹ .
	Pertinencia	Varios de los argumentos presentados se refirieron a la inconveniencia de la regulación adoptada por la CREG con ocasión de la disposición demandada, más no a su inconstitucionalidad. Por ende, era necesario que el ciudadano expusiera argumentos encaminados a demostrar por qué la individualización de las instalaciones legalizadas y no su contabilización total según cada persona natural o jurídica es inconstitucional.
	Suficiencia	No se logró despertar una duda mínima sobre la conformidad con la Constitución de la norma acusada.
Argumentos relacionados con el presunto desconocimiento del artículo 333 de la Constitución	Claridad	La argumentación del actor fue confusa al mezclar dos tipos de reproches diferentes: la supuesta violación del derecho a la igualdad y la presunta transgresión de la libertad de competencia en el mercado energético. Por ende, no se advirtió un hilo conductor claro que permitiera distinguir los argumentos específicos para cada censura, por lo que era necesario que el demandante identificara e individualizara de manera independiente cada reproche.
	Certeza	1. Se advirtió que, en principio, la disposición cuestionada establece un grupo a partir de una condición (la instalación energética que tenga una persona natural o jurídica). Sin embargo, la demanda parece fundarse en las consecuencias jurídicas que el accionante le atribuye a la disposición y no en el contenido mismo de la norma.

¹⁷ Escrito de la demanda, p. 14.

¹⁸ Esto es: (i) si se trata solamente de la expresión *instalaciones legalizadas* inicialmente acusada; (ii) si se dirige contra el inciso que le da competencia a la CREG para fijar los límites para contratación en el mercado competitivo; (iii) si se trata tanto de la expresión *instalaciones legalizadas* como de la asignación de competencia, o si (iv) pretende atacar otras normas adicionales a las contenidas en la Ley 143 de 1994.

¹⁹ Para ello, el actor debía precisar: (i) cuáles eran los sujetos objeto de comparación; (ii) por qué tales sujetos están en igualdad de condiciones, y (iii) de qué manera la norma acusada excluye al sujeto uno o dos de las consecuencias jurídicas. Después de exponer si en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales, el peticionario debía determinar si dicha diferencia está constitucionalmente justificada, esto es, si los supuestos objeto de análisis ameritan un trato diferente a partir de los mandatos consagrados en la Constitución. En otras palabras, el accionante debía pronunciarse sobre: (a) el fin buscado por la medida, (b) el medio empleado y (c) la relación entre el medio y el fin.

		2. Otro de los reparos que formuló el actor versó en la presunta restricción que, a su juicio, se desprende de la norma acusada (los usuarios industriales, grandes consumidores del fluido eléctrico, no pueden partar libremente el precio de la energía que demandan). Este reparao está basado en que: “sus instalaciones legalizadas de manera individual no alcanzan el límite de 55 MWh fijado por la CREG”²⁰. Para el despacho, según el planteamiento del accionante, la supuesta inconstitucionalidad parecería corregirse con la modificación de los valores fijados por la CREG para contratar en el mercado competitivo²¹ (acto administrativo que no está sometido al presente control de constitucionalidad), y no a través de una acción de inconstitucionalidad. 3. Para corregir lo anterior, era necesario que el peticionario, de una parte, estableciera si en realidad el objeto respecto del cual el demandante le solicita a la Corte un pronunciamiento puede ser controlado por la Corte y, de otra, demostrara que es razonable derivar de una disposición vigente el significado normativo cuya constitucionalidad se cuestiona.
	Especificidad	Aunque el demandante identificó como vulnerado el artículo 333 constitucional, no confrontó los contenidos normativos del precepto acusado con dicho parámetro. En este sentido, la exposición del demandante no logró explicar en qué forma la norma demandada implica una transgresión de ese mandato superior.
	Pertinencia	Algunos de los razonamientos presentados aludieron a la conveniencia de la regulación y no a su constitucionalidad ²² , o se dirigían a las supuestas consecuencias que se generan de la disposición normativa censurada, pero no presentaron un debate de naturaleza constitucional respecto de la libertad de competencia.
	Suficiencia	La censura no atiende los elementos de juicio indispensables para emprender el estudio de constitucionalidad, pues los argumentos señalados no lograron despertar una duda mínima sobre la conformidad con la Carta de la norma acusada.
Argumentos relacionados con el presunto desconocimiento del artículo 365 de la Constitución	Claridad	1. No fue comprensible si lo que se censuró es la expresión <i>instalación legalizada</i> (según el acápite de la demanda en la que se indica que esa es la norma acusada), o si va dirigida contra toda la definición del artículo 2 (cuando el demandante se refirió a que: “la redacción del artículo 11 (...) introduce una distorsión que afecta los intereses de los consumidores y las dinámicas del sector energético”²³). 2. Los planteamientos fueron contradictorios porque en la demanda se adujo que la norma: “no deja clara la finalidad de circunscribir la definición de usuario regulado y usuario no regulado a la verificación de la demanda de fluido eléctrico por <i>Instalación Legalizada</i>, cuando en realidad, dicha definición debería considerar el consumo total de cada usuario, sin distinción geográfica alguna”²⁴. Sin embargo, más adelante se indicó que la finalidad de la clasificación entre usuarios regulados y no regulados: “es promover la sostenibilidad del mercado eléctrico y proteger a los pequeños consumidores a través de tarifas reguladas. Al mismo tiempo, permite que los grandes consumidores negocien libremente en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM)”²⁵.
	Certeza	La censura partió de una lectura subjetiva del precepto acusado. El ciudadano afirmó que la norma demandada desconoce: “la realidad

²⁰ Escrito de la demanda, p. 23.

²¹ A través del artículo 2 de la Resolución 131 de 1998.

²² Por ejemplo, cuando el actor mencionó que la presunta restricción que plantea la norma: “compromete la eficiencia en la prestación del servicio público de electricidad, tal como se menciona en el artículo 365, así como también, al introducir ineficiencias operativas, se afecta la optimización de recursos y la calidad del servicio en el ámbito nacional, lo que puede tener repercusiones negativas en el desarrollo económico y social del país”. Cfr. Escrito de demanda, folio 24.

²³ Escrito de demanda, p. 25.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid. p. 28.

		actual de los diferentes sectores de la economía los excluye del mercado no regulado, les limita la posibilidad de fijar precios con los comercializadores de energía, desincentivan su inversión, frenan su innovación y la competitividad del país. Todo esto traduce en la prestación ineficiente del servicio” ²⁶ . Dicha consecuencia fue inferida por el actor sin sustento en el contenido del precepto acusado, ni se extrajo de la literalidad de la norma demandada que simplemente prescribe la existencia de una condición (la instalación legalizada) que debe cumplir uno de los dos grupos señalados en la norma (usuarios regulados y no regulados).
	Especificidad	No se confrontó la disposición parcialmente censurada con el parámetro de constitucionalidad presuntamente infringido. En este sentido, los planteamientos fueron abstractos y genéricos, y no concretaron en qué medida la inherencia de la finalidad social del Estado de los servicios públicos se desconoce a partir de una norma que, según el demandante, es innecesaria y discriminatoria; pese a que también infirió la necesidad de la misma (promover la sostenibilidad del mercado eléctrico, proteger a los pequeños consumidores a través de tarifas reguladas y permitir que los grandes consumidores negocien libremente en el MEM) la cual se deriva de las normas constitucionales.
	Pertinencia	Se planteó una cuestión que no reviste naturaleza constitucional al señalar que la norma: “introduce una distorsión que afecta los intereses de los consumidores y las dinámicas del sector energético. Esta segmentación no solo perpetúa desigualdades injustificadas, sino que limita la libre competencia y la eficiencia del sistema eléctrico, alejándose de los fines constitucionales que la propia ley pretende cumplir” ²⁷ . Este reproche no es propio del juicio de control abstracto de constitucionalidad por cuanto apuntó a una valoración del actor sobre la utilidad de la norma.
	Suficiencia	No se aportaron los elementos de juicio para establecer que la disposición censurada transgrede la inherencia de la finalidad social del Estado de los servicios públicos. Esta circunstancia impidió que pudiera predicarse una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

Fuente: creación propia.

17. A partir de lo anterior, en el Auto del 3 de junio de 2025 el despacho sustanciador concedió tres (3) días contados a partir de la notificación de este auto, para corregir las deficiencias observadas y cumplir con los requisitos de admisión establecidos por el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 y desarrollados por la jurisprudencia constitucional, so pena del rechazo de la demanda.

Escrito de subsanación²⁸

18. En un escrito muy similar al presentado inicialmente, el accionante transcribió e insistió en casi todos los mismos argumentos esbozados previamente. En relación con el planteamiento relacionado con la presunta vulneración del derecho a la igualdad, el actor agregó, a su enunciado inicial, la transcripción de algunos apartados tanto de varias decisiones de este tribunal constitucional (sentencias C-818 de 2010, C-178 de 2014, C-220 de 2017 y C-435 de 2019) como de un libro²⁹.

19. A su vez, el ciudadano aclaró que la facultad que tiene la CREG para establecer los límites para la contratación en el mercado competitivo (que según el artículo 3

²⁶ Ibid. p. 26.
²⁷ Ibid. p. 25.
²⁸ Según el informe rendido por la Secretaría General de la Corte el 10 de junio de 2025, el Auto del 30 de mayo de 2025 fue notificado mediante estado del 4 de junio de 2025. Su término de ejecutoria transcurrió los días 5, 6 y 9 de junio de 2025. Dentro del mismo, el 9 de junio de 2025, se recibió escrito del ciudadano Gustavo Alberto Herrera Ávila. Cfr. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=110749>
²⁹ Quinche Ramírez, M. F. (2024). Los test constitucionales (Tercera ed.). Editorial Temis S.A.

de la Resolución 131 de 1998 es de 55MWh) no es objeto de reparo en la acción constitucional. Por el contrario, lo que es materia de reproche es que el legislador, a través de la expresión acusada, estableció que cada *instalación legalizada* de un usuario tendrá que sobrepasar dichos límites para que éste pueda tener la connotación de no regulado. A juicio del actor, con esto se desconoce que: “una misma persona natural o jurídica pueda tener varias instalaciones que en forma separada no alcancen el límite pero sumadas lo sobrepasen”³⁰. Por lo tanto: “deberían tener derecho a ser tratadas como usuarios no regulados ya que están consumiendo igual cantidad de energía que aquél que tiene una sola instalación cuya demanda alcanza el tope determinado por la Comisión”³¹.

20. Por último, planteó como criterios de comparación lo siguiente:

CRITERIOS DEL TEST	CASO CONCRETO
(i) Patrón de igualdad o <i>tertium comparationis</i>	El supuesto de hecho que da base a la presente comparación es la cantidad de energía eléctrica que consumen los usuarios del servicio público domiciliario. Todos los usuarios que demanden una cantidad igual o superior a 0.1 MW o a 55 MWh, es decir que superen el umbral fijado por la CREG mediante la Resolución 131 de 1998, merecen un trato idéntico, es decir, que deben estar clasificados como <i>usuarios no regulados</i>.
(ii) En el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales.	Partiendo de que, los sujetos materia del test, son iguales, se precisa que, la expresión acusada “por <i>instalación legalizada</i>”, conduce a que se les imparta un trato desigual, pues, como se explicará en líneas siguientes, desconoce el consumo global de los usuarios finales del servicio de energía eléctrica, los segmenta por instalación y les impone una clasificación diferente. A uno de ellos lo encasilla como <i>regulado</i>, y al otro como <i>no regulado</i>, aún cuando demandan la misma cantidad de fluido eléctrico.
(iii) Determinar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada.	Aunque está conclusión se desarrollará al finalizar este acápite, desde ya se advierte que la misma será que la diferencia de trato entre los usuarios finales del servicio de energía que alcancen el consumo de a 0.1 MW o 55 MWh no está constitucionalmente justificada.

Fuente: escrito de subsanación, p. 31 y 32.

21. Frente al segundo argumento relacionado con la presunta transgresión de la libertad de competencia en el mercado energético, el accionante solo adicionó a su planteamiento inicial la transcripción del artículo 333 de la Constitución y una sección de un libro relacionado con la libertad económica³².

22. Frente al tercer argumento relacionado con la presunta transgresión del cumplimiento de la prestación eficiente de los servicios públicos como fin social del Estado, el actor mantuvo la misma redacción del escrito inicial. Solamente agregó la transcripción del artículo 365 constitucional y modificó una palabra: norma por expresión, al referirse a la expresión demandada.

23. El actor transcribió los mismos argumentos planteados en el escrito inicial relativos al test de razonabilidad y proporcionalidad propuesto e insistió en las mismas pretensiones formuladas.

II. CONSIDERACIONES

³⁰ Escrito de subsanación, p. 25.
³¹ Ibid.
³² Las telecomunicaciones y la libre competencia: un marco analítico básico. Teresa V. Tovar Mena Abogada. Master en Derecho Empresarial. – _Ius et veritas 28.

24. Previamente a resolver sobre la corrección de la demanda, el magistrado sustanciador hará algunas consideraciones sobre las acciones de inconstitucionalidad y sus requisitos.

De las demandas de inconstitucionalidad y sus requisitos

25. La Corte ha manifestado que, dada la naturaleza pública de la acción de inconstitucionalidad, esta no se encuentra sujeta a mayores rigorismos procesales por cuanto en su trámite ha de prevalecer la informalidad y el derecho sustancial, además de denotar la importancia de aplicar el principio *pro actione* en el trámite de admisión de la demanda.

26. Sin embargo, no se debe olvidar que conforme al artículo 241 de la Constitución, no le corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes, sino examinar las que efectivamente se hubieren demandado por los ciudadanos (control rogado). Esto implica que esta Corporación solo se pueda adentrar en el estudio y la resolución de un asunto una vez se presente la acusación en debida forma. También se ha de recalcar que la exigencia de una carga mínima de argumentación no implica caer en formalismos técnicos, ni en rigorismos procesales que puedan tornarla inviable, sino que más bien su exigencia formal y material permite hacer un uso adecuado y responsable de los mecanismos de participación ciudadana³³.

27. De esta forma, este Tribunal ha indicado que al menos se deben satisfacer unos requisitos mínimos porque así lo exige el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 y la reiterada jurisprudencia constitucional. La Sala Plena en Auto 196 de 2002 dijo:

“El citado examen no consiste en una simple verificación formal del cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 2º del citado Decreto sino que, corresponde al Magistrado Sustanciador analizar si el actor ha cumplido materialmente dichos requisitos. [...] Precisamente, esta Corporación en sentencia C-1193 de 2001, determinó que:

“La efectividad del derecho político (es decir, del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad como forma de control del poder público) depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”.

De suerte que la admisión indiscriminada de demandas de inconstitucionalidad, atentaría contra los principios de economía procesal, eficacia y eficiencia en el servicio público de la administración de justicia (artículos 1º y s.s. de la Ley 270 de 1996), ya que se estarían utilizando sus recursos con el único resultado previsible de un fallo inhibitorio. Asimismo, se generaría indebidamente una expectativa de decisión de fondo en cabeza de los ciudadanos demandantes. De ahí que la inadmisión de la demanda por ausencia formal y material de cargos de inconstitucionalidad constituya un mecanismo para garantizar el debido proceso constitucional y para asegurar las expectativas legítimas de los demandantes.

Ahora bien, según lo ha sostenido esta Corporación, “si bien la Corte tiene el deber de racionalizar la función judicial que le ha sido encomendada, también lo es que, en atención al principio participativo, debe darse la oportunidad a los demandantes para controvertir sus decisiones”³⁴. Así, es indispensable que al inadmitir una demanda de inconstitucionalidad se permita a los demandantes corregirla en los términos previstos por el Magistrado Sustanciador”³⁵.

³³ Sentencia C-447 de 1997.

³⁴ Ibid.

³⁵ Auto 196 de 2002.

28. Igualmente, esta Corporación ha determinado que la oportunidad procesal que sigue a la inadmisión de la demanda, decretada por el magistrado sustanciador, tiene por finalidad permitirle al accionante corregir su escrito inicial en los términos sugeridos por la providencia inadmisoria: “repartida la demanda, el magistrado sustanciador proveerá sobre su admisibilidad dentro de los 10 días siguientes. Cuando la demanda no cumpla alguno de los requisitos previstos en el artículo segundo, se le concederán 3 días al demandante para que proceda a corregirla señalándole con precisión los requisitos incumplidos. Si no lo hiciere en dicho plazo se rechazará”³⁶.

29. Por último, la Corte ha reiterado que no es suficiente con aseverar el irrespeto al régimen constitucional vigente, sino que es menester presentar los razonamientos jurídicos que sustentan tales apreciaciones. Así, la exigencia de una carga mínima de argumentación no implica caer en formalismos técnicos, ni en rigorismos procesales. Se trata de una exigencia formal y material que permite ejercer adecuada y racionalmente el derecho político a demandar las leyes por razones de inconstitucionalidad³⁷.

El asunto que nos ocupa

30. En el presente caso se ha revisado el escrito de subsanación y se advierte que este no contiene los requerimientos mínimos exigidos en el auto inadmisorio, por lo que el despacho sustanciador rechazará la demanda. De manera general, se destaca que el accionante, en gran medida, insistió en las mismas razones invocadas en el escrito inicial. Si bien el actor realizó un ejercicio dirigido a corregir las falencias advertidas en la providencia inadmisoria, terminó por reiterar en buena medida los argumentos iniciales de la demanda y no avanzó de manera significativa en nuevos argumentos de inconstitucionalidad. Por lo tanto, la insistencia en los argumentos iniciales de la demanda no permite suplir con suficiencia los defectos observados en el proveído inadmisorio.

31. A continuación, se explican las deficiencias advertidas en el escrito de corrección.

Argumentos relacionados con el presunto desconocimiento del artículo 13 de la Constitución

32. El actor ajustó el texto de la demanda a fin de que se entendiera que sus reparos están dirigidos exclusivamente en contra de la expresión *instalaciones legalizadas* contenida en artículo 11 (parcial) de la Ley 143 de 1994. Con esto, el despacho del magistrado sustanciador encuentra subsanados los yerros advertidos en relación con la falta de *claridad*. De igual forma, las deficiencias evidenciadas frente al presupuesto de *certeza* fueron corregidas. En efecto, como se aclaró la disposición normativa sobre la que recae la acusación (la expresión *instalaciones legalizadas*), esto impactó en el contenido normativo que, a juicio del actor, se desprende de la misma.

33. Sin embargo, el despacho sustanciador también observa que en el escrito de subsanación persisten las deficiencias advertidas en relación con la falta de

³⁶ Decreto Ley 2067 de 1991 (artículo 6).

³⁷ Sentencia C-447 de 1997.

especificidad. El auto inadmisorio explicó que, en los eventos en que se invoque el presunto desconocimiento del derecho a la igualdad, sería necesario precisar:

“(i) cuáles son los sujetos objeto de comparación; (ii) por qué tales sujetos están en igualdad de condiciones, y (iii) de qué manera la norma acusada excluye al sujeto uno o dos de las consecuencias jurídicas. Después de exponer si en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales, el peticionario deberá determinar si dicha diferencia está constitucionalmente justificada, esto es, si los supuestos objeto de análisis ameritan un trato diferente a partir de los mandatos consagrados en la Constitución. En otras palabras, el accionante deberá pronunciarse sobre: (a) el fin buscado por la medida, (b) el medio empleado y (c) la relación entre el medio y el fin”³⁸.

34. Al verificar el escrito de subsanación, el actor reiteró sus argumentos iniciales en los que se limitó a determinar los dos grupos, en su concepto, comparables y ofreció razones para demostrar por qué el trato diferente es *injusto*. Adicionalmente, agregó que: (i) el patrón de igualdad correspondía a: “la cantidad de energía eléctrica que consumen los usuarios del servicio público domiciliario. Todos los usuarios que demanden una cantidad igual o superior a 0.1 MW o a 55 MWh, es decir que superen el umbral fijado por la CREG mediante la Resolución 131 de 1998, merecen un trato idéntico, es decir, que deben estar clasificados como usuarios no regulados”³⁹. Además, (ii) existe un trato desigual entre iguales porque: “desconoce el consumo global de los usuarios finales del servicio de energía eléctrica, los segmenta por instalación y les impone una clasificación diferente. A uno de ellos lo encasilla como regulado, y al otro como no regulado, aún cuando demandan la misma cantidad de fluido eléctrico”⁴⁰. Finalmente, (iii) la diferencia de trato (entre los usuarios finales del servicio de energía que alcancen el consumo de a 0.1 MW o 55 MWh) no está constitucionalmente justificada.

35. No obstante, aunque el actor avanzó en su argumentación y buscó corregir las deficiencias advertidas, no expuso las razones que la jurisprudencia constitucional exige cuando se invocan este tipo de vulneraciones a la Constitución. El despacho constató que el ciudadano evidenció de qué manera la norma acusada excluye a los consumidores del fluido de energía de las consecuencias jurídicas (usuario regulado o no regulado). No obstante, si bien el ciudadano adujo la inconstitucionalidad de la diferencia de trato, no respaldó su afirmación con argumentos que permitieran demostrar que la expresión acusada desconocía algún precepto superior. A su vez, tampoco se pronunció sobre el fin que busca la medida, el medio empleado y la relación entre el medio y el fin⁴¹.

36. En igual sentido, no se subsanaron las deficiencias advertidas en relación con el requisito de *pertinencia*. Esto es así porque varios de los argumentos presentados por el demandante en su escrito inicial (que se refirieron a la inconveniencia de la regulación adoptada por la CREG con ocasión de la disposición demandada, más no a su inconstitucionalidad) fueron reiterados de manera textual en el escrito de subsanación.

37. En el auto inadmisorio se adujo que algunas manifestaciones no buscaban controvertir el contenido de la norma acusada desde una óptica constitucional, sino que se fundamentaban en apreciaciones subjetivas sobre el nivel de competitividad de algún sector de la economía en el MEM, o deducciones frente a las dinámicas

³⁸ Auto del 30 de mayo de 2025, f.j. 35.

³⁹ Escrito de subsanación, p. 32.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Corte Constitucional, sentencias C-292 de 2024 y C-433 de 2021.

propias del sector energético, sin ningún tipo de respaldo. La providencia citó, como ejemplos, que el demandante cuestionó que cuando la norma acusada definió que: “la clasificación de usuario regulado y no regulado se realiza verificando la cantidad en la demanda de fluido eléctrico por instalación legalizada y no en conjunto (...) introdujo al ordenamiento jurídico una distorsión que socava los objetivos de la propia Ley 143 de 1994”⁴². O, también, que: “esta segmentación se manifiesta injusta en la práctica, ya que las condiciones para ser considerado un usuario de un tipo o del otro desconoce el consumo total y real de los usuarios, supeditando su clasificación al consumo fragmentado por instalación, impidiendo a muchos de ellos la posibilidad de ser competitivos en el Mercado Eléctrico Mayorista – MEM”⁴³. Asimismo, que la supuesta segmentación territorial que se desprende de la disposición acusada: “afecta gravemente los intereses de los consumidores y las dinámicas del sector energético”⁴⁴.

38. Al verificar el escrito de subsanación, se constata que tales aseveraciones fueron reiteradas de manera textual⁴⁵, lo que conlleva a que el yerro advertido (relacionado con que la demanda parece limitarse a expresar su desacuerdo con la decisión legislativa y no a un verdadero problema de inconstitucionalidad) persista.

39. Finalmente, y al no haberse corregido todas las deficiencias señaladas en la providencia inadmisoria, no se superaron las exigencias de *suficiencia*⁴⁶.

Argumentos relacionados con el presunto desconocimiento del artículo 333 de la Constitución

40. El despacho del magistrado sustanciador evidencia que ninguna de las deficiencias advertidas en la providencia inadmisoria fue subsanada en el escrito de corrección. En efecto, aunque el ciudadano agregó a su planteamiento la transcripción tanto del artículo 333 de la Constitución como un extracto de un libro⁴⁷, esto no bastó para construir un verdadero cargo de inconstitucionalidad.

41. Como se ha manifestado en varios apartados de este auto, en el escrito de subsanación el actor transcribió e insistió en casi todos los mismos argumentos esbozados en su escrito inicial; por lo que la totalidad de los yerrores señalados en el auto inadmisorio persisten. De este modo, se constató que en el escrito de corrección no se ajustaron los errores relacionados con la falta de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

42. En relación con la *claridad*, en el escrito de corrección continúa la mezcla de dos tipos de reproches diferentes: la supuesta violación del derecho a la igualdad y la presunta transgresión de la libertad de competencia en el mercado energético. Por ende, era necesario que el demandante identificara e individualizara de manera independiente cada reproche. No obstante, esto no ocurrió.

43. Frente a la *certeza*, al ciudadano se le solicitó que, de una parte, estableciera si en realidad el objeto respecto del cual el demandante le solicitó a la Corte un

⁴² Escrito de la demanda, p.14.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid. p. 19.

⁴⁵ Estas afirmaciones se pueden encontrar a páginas 24 y 38 del escrito de corrección.

⁴⁶ Esta Corporación ha considerado que la carga de suficiencia es un “criterio de cierre para definir la aptitud del cargo”. Cfr. Sentencia C-551 de 2019.

⁴⁷ Las telecomunicaciones y la libre competencia: un marco analítico básico. Teresa V. Tovar Mena Abogada. Master en Derecho Empresarial. – _Ius et veritas 28.

pronunciamiento puede ser controlado por la Corte y, de otra, demostrara que es razonable derivar de una disposición vigente el significado normativo cuya constitucionalidad se cuestiona. No obstante, al comprobar el escrito de subsanación, se constató que continúa la misma base del planteamiento propuesto por el actor en el escrito inicial: las consecuencias jurídicas que el accionante le atribuye a la disposición y no en el contenido mismo de la norma. De allí que no se advierta que esto haya sido corregido.

44. En cuanto a la *especificidad*, al recurrente se le pidió que confrontara los contenidos normativos del precepto acusado con el artículo 333 de la Constitución (que advirtió vulnerado). Aunque el actor en el escrito de subsanación agregó la transcripción del artículo 333 superior, era necesario que explicara en qué forma la norma demandada implica una transgresión de ese mandato superior. Sin embargo, esto no se hizo.

45. Acerca de la *pertinencia*, al ciudadano se le solicitó que presentara un debate de naturaleza constitucional respecto de la libertad de competencia. En el escrito de subsanación, se agregó la transcripción tanto del artículo 333 superior como de un extracto de un libro relacionado con la libertad económica. No obstante, los razonamientos expuestos siguen aludiendo a la conveniencia de la regulación y no a su constitucionalidad⁴⁸, y se dirigen a las supuestas consecuencias que se generan de la disposición normativa censurada. De allí que no se advierta la corrección de esta deficiencia. De otro lado, la doctrina no es parámetro de constitucionalidad.

46. En síntesis, los ajustes no superan las deficiencias señaladas en el auto inadmisorio. Por ende, la censura no atiende los elementos de juicio indispensables para emprender el estudio de constitucionalidad, pues los argumentos señalados no lograron despertar una duda mínima sobre la conformidad con la Constitución de la norma acusada.

Argumentos relacionados con el presunto desconocimiento del artículo 365 de la Constitución

47. De manera similar, el despacho sustanciador evidencia que ninguna de las deficiencias advertidas en la providencia inadmisoria fue subsanada en el escrito de corrección. En efecto, aunque el ciudadano agregó a su planteamiento la transcripción del artículo 365 de la Constitución, esto no fue lo que se le solicitó para construir el cargo de inconstitucionalidad. A su vez, se mantuvo la transcripción literal de los mismos argumentos expuestos inicialmente en la demanda. Por lo que no se evidencia alguna modificación, si quiera mínima, entre el planteamiento inicial y el presentado en sede posterior.

48. En el escrito de subsanación, persisten las deficiencias señaladas en relación con la falta de *claridad*. El auto inadmisorio advirtió que no fue comprensible si lo que se censuró es la expresión *instalación legalizada* (según el acápite de la demanda en la que se indica que esa es la norma acusada), o si va dirigida contra toda la definición del artículo 2 (cuando el demandante se refirió a que: “la redacción del

⁴⁸ Por ejemplo, cuando el actor mencionó que la presunta restricción que plantea la norma: “compromete la eficiencia en la prestación del servicio público de electricidad, tal como se menciona en el artículo 365, así como también, al introducir ineficiencias operativas, se afecta la optimización de recursos y la calidad del servicio en el ámbito nacional, lo que puede tener repercusiones negativas en el desarrollo económico y social del país”. Cfr. Escrito de la demanda, p. 24 y escrito de subsanación, p. 45.

artículo 11 (...) introduce una distorsión que afecta los intereses de los consumidores y las dinámicas del sector energético”⁴⁹). Así, se le solicitó al actor que aclarara si la solicitud de inexecutable se mantenía a la censura referente a la expresión *instalación legalizada* o se extendía también al artículo 11. No obstante, al revisar el escrito de subsanación se constata que se mantiene exactamente la misma redacción inicial. En efecto, la expresión: “la redacción del artículo 11 (...) introduce una distorsión que afecta los intereses de los consumidores y las dinámicas del sector energético”⁵⁰ se transcribió en el segundo escrito. De allí que no se entienda subsanado este error.

49. Adicionalmente, al recurrente se le explicó que los planteamientos fueron contradictorios porque en la demanda se adujo que la norma: “no deja clara la finalidad de circunscribir la definición de usuario regulado y usuario no regulado a la verificación de la demanda de fluido eléctrico por *Instalación Legalizada*, cuando en realidad, dicha definición debería considerar el consumo total de cada usuario, sin distinción geográfica alguna”⁵¹. Sin embargo, más adelante él indicó que la finalidad de la clasificación entre usuarios regulados y no regulados: “es promover la sostenibilidad del mercado eléctrico y proteger a los pequeños consumidores a través de tarifas reguladas. Al mismo tiempo, permite que los grandes consumidores negocien libremente en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM)”⁵².

50. Al corroborar el escrito de subsanación se constató que tales afirmaciones se transcribieron de manera literal y no se modificaron⁵³. Por ende, tampoco se puede encontrar corregido el yerro.

51. Por otra parte, aunque en el auto inadmisorio se le explicó al ciudadano que varias de las aseveraciones hechas en la demanda no se deducían de la lectura de la norma demandada y correspondían a sus apreciaciones subjetivas (al no soportarse en el alcance del artículo acusado), el ciudadano se limitó a repetir sus argumentos sobre proposiciones jurídicas que no correspondían al contenido real y objetivo de la norma acusada. Un ejemplo de ello son las relacionadas con que: “la realidad actual de los diferentes sectores de la economía los excluye del mercado no regulado, les limita la posibilidad de fijar precios con los comercializadores de energía, desincentivan su inversión, frenan su innovación y la competitividad del país. Todo esto traduce en la prestación ineficiente del servicio”⁵⁴. En el escrito de subsanación se transcribió la anterior afirmación⁵⁵. De allí que no se entiendan subsanadas las deficiencias por falta de *certeza*.

52. Aunado a lo anterior, el accionante se restringió a transcribir el mismo planteamiento inicial, sin proceder a edificar el cargo de inconstitucionalidad de manera directa. De este modo, la transcripción efectuada y la valoración tangencial realizada no alcanzan por sí mismas a superar las falencias sobre la falta de *especificidad*.

53. En el mismo sentido, los argumentos expuestos por el actor en el escrito de subsanación, en su mayoría, no configuraron cuestionamientos de naturaleza constitucional, sino que apuntaron a mantener las afirmaciones iniciales de la

⁴⁹ Escrito de demanda, p. 25.

⁵⁰ Escrito de subsanación, p. 47.

⁵¹ Escrito de la demanda, p. 25.

⁵² Ibid. p. 28.

⁵³ Escrito de subsanación, p. 46 y 49, respectivamente.

⁵⁴ Ibid. p. 26.

⁵⁵ Escrito de corrección, p. 47.

demanda sin avanzar en el cumplimiento de los requerimientos contenidos en la providencia inadmisoria. Por ende, no se subsanaron los yerros relacionados con la falta de *pertinencia*.

54. De este modo, al no corregirse, de manera adecuada, las deficiencias señaladas en el auto inadmisorio, los razonamientos contenidos en el escrito de subsanación no permiten que la Corte lleve a cabo un estudio de constitucionalidad. En este sentido, el accionante debía presentar los elementos de juicio suficientes que le permitieran a este Tribunal despertar alguna duda mínima sobre la inconstitucionalidad de la disposición demandada. No obstante, como se ha explicado, la demanda carece del alcance persuasivo indispensable para suscitar una duda mínima de inconstitucionalidad.

55. Bajo las anteriores consideraciones, se concluye que el contenido del escrito de corrección no supera las falencias en los requisitos de admisión de la demanda que fueron señaladas en el auto inadmisorio. El despacho ha orientado el análisis del escrito de corrección bajo el principio *pro actione*. Aun así, el magistrado sustanciador estableció que no se subsanaron adecuadamente las deficiencias anotadas en el auto inadmisorio de la demanda porque persisten las faltas de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, que impiden la configuración idónea del concepto de la violación. Esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada constitucional. Por ende, no impide que el accionante presente nuevamente la demanda de inconstitucionalidad cumpliendo para el efecto con las condiciones argumentativas mínimas⁵⁶.

En mérito de lo expuesto, el suscrito magistrado sustanciador

RESUELVE:

Primero. RECHAZAR la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Gustavo Alberto Herrera Ávila en contra el artículo 11 (parcial) de la Ley 143 de 1994.

Segundo. ORDENAR que se le informe al demandante que contra la presente decisión procede el recurso de súplica, en los términos del artículo 6 del Decreto Ley 2067 de 1991.

Tercero. ARCHIVAR el expediente, si el término para interponer el recurso de súplica vence en silencio.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: 63866b677e199019f49befb5fb89cebd25914b91bca43814977b753e0626a9c4

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>

⁵⁶ En el Auto 033 de 2005 se sostuvo que: “en caso de rechazo esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada y puede en consecuencia de manera inmediata volverse a presentar en debida forma una nueva demanda”.