

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., trece (13) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Magistrado Ponente:	LUIS MANUEL LASSO LOZANO
EXPEDIENTE:	250002341000202500465-00
Demandante:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO, FEDE COLOMBIA
Demandados:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Y OTRO
Medio de control:	CUMPLIMIENTO
SENTENCIA	

Procede la Sala a decidir sobre la acción de cumplimiento interpuesta por la Fundación para el Estado de Derecho, FEDE COLOMBIA, la cual actúa a través de su representante legal contra el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Solicitud de acción de cumplimiento

La parte actora formuló la siguiente pretensión.

“
Ordenar al **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO** y al **MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA** cumplir con el pago de los subsidios y contribuciones de solidaridad en materia de energía eléctrica y gas combustible, de conformidad con lo establecido en el artículo 3°, literal g y parágrafo de la Ley 143 de 1994, en el artículo 47 de la Ley 143 de 1994, y en los artículos 2.2.3.2.6.1 y 2.2.3.2.6.1.2 del Decreto 1073 de 2015.”.

La parte actora narró como **hechos** que fundamentan su acción, los siguientes.

En el ámbito de los servicios públicos domiciliarios a fin de asegurar que los hogares tengan acceso a los servicios públicos domiciliarios de gas combustible y energía eléctrica, el ordenamiento jurídico establece disposiciones que permiten a los estratos más bajos cubrir parte de sus necesidades energéticas a través de subsidios otorgados por el Gobierno.

La obligación de pago de subsidios y contribuciones sociales recae sobre: i) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien se encarga de apropiar el presupuesto y disponer de los recursos (Ley 143 de 1993, artículos 3 y 47) y ii) el Ministerio de Minas y Energía que se encarga de estimar el monto de los subsidios y contribuciones

sociales y realiza el pago a cada una de las empresas (Decreto 1073 de 2015, artículos 2.2.3.2.6.1 y 2.2.3.2.6.1.2).

Estos desembolsos tienen una periodicidad trimestral.

Con la expedición de la Ley 2342 de 2023 y el Decreto 2295 de 2023 (modificado por el Decreto 322 de 2024) se asignó y apropió en la vigencia 2024 para el pago de subsidios y contribuciones sociales en materia de gas combustible la suma de \$1.290 mil millones y en materia de energía eléctrica aproximadamente \$4.466 mil millones.

El 20 de junio de 2024 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto 766 por medio del cual aplazó unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2024 por un valor total de 20 billones de pesos, debido a que los recaudos que se esperaba percibir no eran suficientes para financiar los gastos autorizados en la ley anual del presupuesto para la vigencia fiscal de 2024.

Mediante dicho acto administrativo se aplazó la ejecución de recursos por concepto de subsidios y contribuciones sociales en gas combustible por un valor de \$285.282.000.000, lo que incidió en el valor final ordenado para pago al finalizar el año 2024 por un total de \$922.299.825.0923.

En el mes de noviembre de 2024 la Contraloría General de la República publicó un estudio sectorial sobre seguridad energética en el que constató el incumplimiento del Gobierno en el giro de recursos destinados a sufragar los subsidios en energía eléctrica y gas combustible.

El 18 de diciembre de 2024 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió el Decreto Ley 1523 por medio del cual se decretó el presupuesto de rentas y recursos de capital y el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2025.

En el marco del presupuesto de inversión se apropió a favor del Ministerio de Minas y Energía la suma de \$5.230.892.195.033 por concepto de energía eléctrica y \$1.026.567.842.181 por concepto de gas combustible.

El 30 de diciembre de 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió el Decreto 1621 por el cual se liquidó el Presupuesto General de la Nación para la

vigencia fiscal de 2025, se detallaron las apropiaciones, se clasificaron y se definieron los gastos; se detalló el presupuesto de rentas y recursos de capital.

Para el sector eléctrico se liquidó por concepto de subsidios y contribuciones sociales la suma de \$3.421.421.746.339 y para el sector de gas combustible se apropió por concepto de subsidios y contribuciones sociales la suma de \$947.859.420.584.

El 3 de enero de 2025, el Comité Intergremial de Energía y Gas reportó que la deuda acumulada por la falta de pago de los subsidios en energía eléctrica ascendió a 2.7 billones de pesos mientras que la de gas natural a 628 mil millones de pesos.

El 27 de enero de 2025, la Contraloría General de la República alertó nuevamente sobre el incumplimiento del Gobierno en el pago de los subsidios de energía eléctrica y gas e instó a las autoridades a cumplir con sus obligaciones.

El 31 de enero de 2025, el Ministerio de Minas y Energía en respuesta a una solicitud de información realizada por la parte actora constató la falta de pago de los subsidios y contribuciones sociales y confirmó que los montos adeudados por concepto de subsidios en gas natural ascienden a la suma de \$437.251.499.330.

Dicho concepto ya cuenta con acto administrativo que ordena el giro, no obstante no se ha materializado por falta de PAC en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Adicionalmente, se informó que el último trimestre de 2024 se encuentra en periodo de conciliación de cifras con las empresas operadoras.

“

“Respuesta: En la vigencia 2024 se expedieron ocho (8) resoluciones, a través de las cuales se ordena el giro para cubrir subsidios a la tarifa de gas combustible domiciliario por red, por un valor total de \$922.299.825.092 M/CTE, como se detalla a continuación:

Resolución	Fecha	Concepto	Valor (M/CTE)
00200	8/03/2024	Pago parcial 1T-2024	\$ 137.154.933.811
00312	4/04/2024	Segundo pago parcial 1T-2024	\$ 82.292.960.285
00445	20/05/2024	Pago saldo 4T-2023	\$ 248.600.431.665
00614	20/06/2024	Segundo pago parcial 2T-2024	\$ 83.237.755.909
00615	20/06/2024	Pago parcial 2T-2024	\$ 138.729.593.187
01927	30/12/2024	Pago saldo 1T-2024	\$ 71.385.515.662
01928	30/12/2024	Pago saldo 2T-2024	\$ 74.043.471.912
01934	31/12/2024	Pago parcial 3T-2024	\$ 86.855.162.661

*El total de recursos entregados a las empresas de servicios públicos de gas combustible por redes durante la vigencia 2024 asciende a \$485.048.325.762 M/CTE. **Por otro lado, el saldo pendiente por reconocer es de \$437.251.499.330 M/CTE como se detalla a continuación:***

Resolución	Fecha	Concepto	Saldo pendiente (M/CTE)
00614	20/06/2024	Saldo segundo pago parcial 2T-2024	\$ 66.237.755.908
00615	20/06/2024	Pago parcial 2T-2024	\$ 138.729.593.187
01927	30/12/2024	Pago saldo 1T-2024	\$ 71.385.515.662
01928	30/12/2024	Pago saldo 2T-2024	\$ 74.043.471.912
01934	31/12/2024	Pago parcial 3T-2024	\$ 86.855.162.661

*Adicionalmente, **se tiene un saldo pendiente de reconocimiento correspondiente a la conciliación de subsidios y contribuciones del tercer trimestre de 2024, el cual está en proceso de notificación a las empresas y validación en firme por parte de este Ministerio.** En consecuencia, aún no se dispone de un valor definitivo aprobado para el reconocimiento de pago⁷⁷. - Subraya y negrilla fuera de texto-*

Sobre el particular, la Contraloría General de la República informó que en materia de gas combustible.

“[p]ara el 2024 se tiene una apropiación vigente por \$1.290 mil millones, inferior a la de 2023 y con cargo a la cual se han emitido las resoluciones que a continuación se detallan: Resolución 200 del 8 de marzo de 2024. Primer pago del primer trimestre de 2024 Resolución 312 del 4 de abril de 2024. Segundo pago del primer trimestre de 2024, Resolución 445 del 20 de mayo de 2024. Saldos del cuarto trimestre de 2022, primer, segundo, tercer y cuarto trimestre de 2023, Resolución 615 del 20 de junio de 2024. Primer pago del segundo trimestre de 2024, Resolución 614 del 20 de junio de 2024. Segundo pago parcial del segundo trimestre de 2024.”.

Si bien el Ministerio de Minas y Energía en su respuesta omitió informar acerca de las órdenes de giro emitidas con respecto a los subsidios de energía eléctrica, en la página web de la entidad se encontraron los siguientes actos administrativos que ordenan el giro de los subsidios.

Resolución	Expedición	Resumen
<u>1932</u>	31/12/24	Por la cual se ordena el giro de subsidios a Sopesa S.A. ESP por la prestación del servicio de energía eléctrica en el área de servicio exclusivo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, correspondientes al pago parcial del tercer y cuarto trimestre de 2024
<u>1937</u>	31/12/24	Por la cual se ordena el giro de recursos para cubrir subsidios por menores tarifas de energía eléctrica, generada a través de Soluciones Solares Fotovoltaicas Individuales, en las Zonas No Interconectadas – ZNI – causados durante el primer, tercer y cuarto trimestre de 2023 y el primero, segundo y tercero de 2024
<u>1930</u>	30/12/24	Por la cual se ordena el pago parcial de subsidios por menores tarifas del sector eléctrico en ZNI, destinados al combustible para generación, causados en los meses de junio, agosto, septiembre y octubre de 2024

<u>1929</u>	30/12/24	Por la cual se ordena el pago parcial de subsidios por menores tarifas del sector eléctrico en ZNI, destinados al combustible para generación, causados durante los meses de junio, julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2024
<u>1902</u>	24/12/24	Por la cual se ordena el giro de recursos para cubrir subsidios por menores tarifas de energía eléctrica en las Zonas No interconectadas - ZNI, correspondientes a los trimestres: Primero y segundo de 2019; primero y cuarto de 2020; primero, segundo, tercero y cuarto de 2021; primero, segundo, tercero y cuarto de 2022; primero, segundo, tercero y cuarto de 2023 y, primero, segundo y tercero de 2024
<u>1901</u>	24/12/24	Por la cual se ordena el giro de recursos para cubrir subsidios por menores tarifas de energía eléctrica, generada a través de Soluciones Solares Fotovoltaicas Individuales, en las Zonas No Interconectadas – ZNI – causados durante el segundo y tercer trimestre de 2023
<u>1864</u>	19/12/24	Por la cual se ordena el giro de subsidios a CEDENAR S.A ESP, correspondiente al segundo y tercer trimestre de 2024 y pago parcial del cuarto trimestre de 2024, por la prestación del servicio de energía eléctrica (generación), de conformidad con la cesión de subsidios realizada por el comercializador en ZNI Empresa de Servicios Públicos de Leguizamo.

<u>1603</u>	22/11/24	Por la cual se ordena el pago de subsidios por menores tarifas del sector eléctrico en ZNI, destinados a las Soluciones Solares Fotovoltaicas Individuales correspondientes al pago de segundo, tercer y cuarto trimestre de 2022; primero, segundo y tercer trimestre de 2023 y pago parcial del cuarto trimestre de 2023, primer y segundo trimestre de 2024, con cargo al FSSRI
<u>1463</u>	8/11/24	Por la cual se ordena el giro de recursos para cubrir subsidios de menores tarifas de energía eléctrica en las Zonas No interconectadas - ZNI, correspondiente a los años 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y primer y segundo trimestre de 2024
<u>1430</u>	5/11/24	Por la cual se ordena el pago de subsidios del segundo trimestre de 2023 y del primer y segundo trimestre de 2024 a GENSA S.A. E.S.P., por servicio prestado por la CENTRALES DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE VAUPÉS S.A.S. en el centro poblado de Mitú del departamento del Vaupés

El 12 de febrero de 2025, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público respondió una solicitud de la actora en el sentido de que a la fecha el Ministerio de Minas y Energía debía realizar el trámite ante el Departamento Nacional de Planeación para el traslado presupuestal de \$108.804.016.079, que permitirán aliviar la situación de las empresas.

No obstante, a la fecha esta autoridad no ha dado cumplimiento a sus obligaciones de traslado de las sumas referidas.

A su vez, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público confirmó que los recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación son insuficientes para cubrir el pasivo que se adeuda por subsidios y contribuciones sociales a las empresas de energía y gas.

La diferencia entre lo apropiado y lo efectivamente requerido para el sector de energía asciende a la suma de \$3.503.173.253. Por su parte, la diferencia en el sector de gas asciende a la suma de \$311.934.579.416.

Adicionalmente, de la respuesta referida se destaca que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó su intención de girar entre enero y abril de 2025 1 billón de pesos, correspondiente a los subsidios causados en 2024 para el sector energético y de gas.

No obstante, con corte a marzo de 2025 agremiaciones como Andesco, Acolgen, Andeg, Asocodis, Naturgas y Sercolombia insisten en que los recursos por concepto de subsidios no han sido girados en su totalidad al sector.

El mismo Gobierno ha reconocido que aún hay valores adeudados por concepto de los subsidios de energía y gas en todo el país.

“En marzo de 2025, de un total de 110 empresas sobre las cuales el Ministerio de Minas y Energía tiene valores adeudados de la Reserva Presupuestal de 2024, se solicitaron recursos con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para cubrir los valores adeudados a 106 de estas empresas acreedoras en: Subsidios Eléctricos, Subsidios Gas Domiciliario por Red, Subsidios GLP, Transporte Nariño y Proveedores. Los pagos se realizarán esta semana y equivalen al 96 % de la totalidad de empresas”, explicó el funcionario.(...)

El ministro de Minas también explicó que, de un total de 345 cuentas de acreedores que están pendientes de pago, se están atendiendo 217 cuentas, equivalentes a 63 % del total, mientras las demás están recibiendo pagos parciales de los valores adeudados.

Y en el caso de EPM, de los \$ 1,6 billones reconocidos a sus empresas por concepto de subsidios de energía, el Ministerio de Minas y Energía ha cancelado \$ 1,3 billones de la vigencia 2024 del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos – FSSRI. La cartera energética informó que, con corte al 11 de marzo de 2025, se han pagado 85 % de estos subsidios”¹¹.

El 6 de febrero de 2025, la actora solicitó a los ministerios de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público el cumplimiento de la norma con fuerza material de ley y del acto administrativo incumplido.

El 12 de febrero de 2025, el Ministerio de Minas y Energía dio respuesta a la petición, en el sentido de confirmar que por concepto de subsidios de gas natural se adeuda una suma de \$437.251.499.330 y a la fecha de presentación de la demanda dicho saldo no ha variado por ningún concepto o desembolso ejecutado a las empresas con respecto a lo adeudado de la vigencia 2024.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no ha dado respuesta a la petición formulada.

El 14 de marzo de 2025, los gremios que conforman el comité intergremial de energía y gas (ANDESCO, ACOGEN, ANDEG, ASOCODIS, NATURGAS Y SER COLOMBIA) radicaron ante los ministerios demandados un memorial de *“seguimiento de medidas urgentes para solventar deudas y garantizar la sostenibilidad financiera.”*

En dicho memorial se consolidó la información financiera de las empresas y se constató la falta de cumplimiento de sus obligaciones legales y reglamentarias en el pago de subsidios a cargo de la Nación.

El 19 de marzo de 2025, durante el congreso Colombia Genera organizado por la ANDI el presidente de ANDESCO, Camilo Sánchez Ortega, señaló que los pocos subsidios otorgados por el Gobierno no han sido entregados a quienes realmente corresponde sino a beneficiarios seleccionados de manera discrecional lo que sigue afectando el sistema.

Como fundamento de derecho la actora señaló que el artículo 14 del Decreto Ley 111 de 1996 es claro en delimitar los conceptos que se ven afectados por la figura de la caducidad, esto es, los saldos de apropiación no afectados por compromisos.

Por ende, aquellas partidas que hayan sido comprometidas, pero no ejecutadas deben ser respetadas e incluidas en el presupuesto de gastos de la siguiente vigencia como una cuenta por pagar o cualquier otra figura que le permita a la entidad garantizar el compromiso legal, reglamentario o contractual adquirido con cargo al presupuesto de la vigencia anterior (artículo 89, *ibídem*).

En otras palabras, la consecuencia jurídica de la anualidad recae sobre partidas que se proyectaron y no se comprometieron; y comporta una especie de sanción a i) la pasividad de la administración y/o ii) a la indebida planeación presupuestal de gastos.

Para que el cumplimiento de la obligación pueda ser exigido mediante esta acción, se debe constatar si este ya se encuentra presupuestado, aprobado e incluido en el presupuesto nacional.

El Decreto 2295 de 2023, modificado por el Decreto 332 de 2024 fue expedido en desarrollo de la facultad contenida en el artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación y se acompañó al mismo un anexo que contiene el detalle del gasto para el año fiscal 2024.

En tal documento se incorporó una partida para el pago de subsidios y contribuciones sociales en materia de gas combustible por la suma de \$1.290mil millones y en materia de energía eléctrica aproximadamente \$4.466mil millones.

Esto es, los recursos para financiar los subsidios en la vigencia 2024 fueron apropiados, incorporados y liquidados en la ley de presupuesto, no obstante, las entidades demandadas no dieron cumplimiento a sus obligaciones de pago.

Por su parte, para la vigencia 2025 se cuenta con presupuesto apropiado, incorporado y liquidado en la ley de presupuesto para el pago de subsidios y contribuciones sociales en materia de gas combustible y energía eléctrica, pues el 18 de diciembre de 2024 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió el Decreto Ley 1523 y en el marco del presupuesto de inversión apropió en favor del Ministerio de Minas y Energía la suma de \$5.230.892.195.033 por concepto de energía eléctrica y \$1.026.567.842.181 por concepto de gas combustible.

A su vez, el 30 de diciembre de 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió el Decreto 1621 y con este el detalle del presupuesto de rentas y recursos de capital. Para el sector eléctrico se liquidó por concepto de subsidios y contribuciones sociales la suma de \$3.421.421.746.339 y para el sector de gas combustible se apropió por concepto de subsidios y contribuciones sociales la suma de \$947.859.420.584.

Lo anterior permite constatar que para el año 2025 los recursos que financian los subsidios y contribuciones sociales en materia de gas combustible y energía eléctrica también se encuentran apropiados, incorporados y liquidados en la ley de presupuesto.

Contestaciones de la demanda

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El apoderado del ministerio se opuso a las pretensiones, con base en los siguientes argumentos.

La demanda incurrió en una confusión al equiparar la existencia de una apropiación presupuestal con una obligación exigible de pago, desconociendo que los desembolsos en subsidios siguen un esquema escalonado, validado y condicionado, conforme al artículo 53 del Decreto Ley 1523 de 2024 y a las distintas leyes anuales de presupuesto desde hace más de una década.

La acción resulta improcedente por cuanto el actor construye afirmaciones generales, contradictorias entre sí, y no aporta una prueba idónea de un incumplimiento concreto; además, cita normas y documentos que evidencian apropiaciones, pagos y giros en curso pero concluye, sin soporte, que no los hay.

Por ende, no se demuestra qué norma se ha incumplido ni cómo, ni identifica un deber legal claro, imperativo y actual. Si el accionante no acredita el incumplimiento de un deber legal claro, directo, cierto, actual, imperativo e inobjetable, el Consejo de Estado ha sido claro en que la acción de cumplimiento es improcedente.

En este caso el análisis de las normas citadas por el actor permite advertir que ninguna de ellas contiene un mandato expreso e imperativo de giro inmediato de recursos. En cambio, describen competencias generales o etapas del ciclo presupuestal que han sido cumplidas conforme a su naturaleza.

Las normas presuntamente incumplidas tienen un objeto distinto al que considera el demandante: el deber que establecen no es el de girar inmediata y directamente el valor de los subsidios al sector energético sino el de apropiar para garantizar un pago conforme a la Ley, esto es, la inclusión en el presupuesto y la estructuración del flujo fiscal, no un giro perentorio.

A partir de la lectura armónica de los artículos 3, literal g, y 47 de la Ley 143 de 1994, se observa que el contenido normativo impone al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el deber de incluir apropiaciones en el presupuesto general de la Nación, mas no la obligación de realizar pagos inmediatos ni giros automáticos.

El verbo rector utilizado en el párrafo del artículo 3 “*dispondrá*” se refiere a la función de prever y organizar los recursos dentro del marco del sistema presupuestal. La

obligación que se deriva de estas disposiciones es de carácter programático, sujeta al cumplimiento de las etapas del ciclo presupuestal. No es un mandato imperativo de giro inmediato.

Desde la Ley 1687 de 2013 hasta el Decreto Ley 1523 de 2024 el propio legislador estableció que los subsidios del sector energético pueden ser causados en una vigencia y pagados en otra y que los pagos deben realizarse conforme a los flujos de caja del Estado.

La redacción del artículo 53 del Decreto Ley 1523 de 2024 no es una innovación normativa sino la expresión constante de una política presupuestal del Congreso de la República que refleja la forma en la que históricamente se ha garantizado el pago de los subsidios al sector energético.

Las normas que han regulado este proceder son las leyes 1687 de 2013, 1737 de 2014, 1769 de 2015, 1815 de 2016, 1873 de 2017, 1940 de 2018, 2008 de 2019, 2063 de 2020, 2159 de 2021, 2276 de 2022, 2342 de 2023 y el Decreto Ley 1523 de 2024.

Por consiguiente, no puede hablarse de una obligación actual, vencida, ni exigible por vía judicial.

Como lo ha sostenido el Consejo de Estado, la exigibilidad del cumplimiento solo es procedente cuando la autoridad ha dejado vencer el plazo legal con que cuenta para cumplir su obligación. La demanda no identifica con precisión el supuesto deber legal incumplido, ni demuestra que se haya agotado el plazo legal para su cumplimiento.

Tampoco se configura la renuencia como condición procesal de procedencia de la acción, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 8 de la Ley 393 de 1997 y el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público jamás se ha negado al cumplimiento de las obligaciones legales que le imponen las normas y prueba de ello es la misma demanda que da fe sobre la existencia de apropiaciones y las afectaciones de éstas conforme a las normas presupuestales.

Al respecto, se resalta la respuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, aportada como prueba No. 10. Por otro lado, también, resulta improcedente la acción por perseguir la ejecución de giros en contravía del sistema presupuestal colombiano.

Permitir, por vía de la acción de cumplimiento, la ejecución forzada de normas que ordenan gasto altera el equilibrio del sistema presupuestal colombiano, concebido precisamente para garantizar un manejo ordenado, responsable y técnico de los recursos públicos.

Aunque la acción de cumplimiento tiene un ámbito legítimo de aplicación, este no puede extenderse al punto de desconocer las competencias ni los procedimientos presupuestales establecidos constitucionalmente.

Esta misma interpretación fue reafirmada por el Consejo de Estado, Sección Primera, en sentencia del 29 de enero de 1998 (expediente ACU-127), con ponencia del Dr. Juan Alberto Polo Figueroa.

En suma, no existe en este caso omisión frente a una obligación clara, actual y exigible ni una negativa deliberada a ejecutar recursos disponibles. Por el contrario, se evidencia respeto a la secuencia normativa, sujeción a los principios del sistema presupuestal colombiano y conciliación entre los mandatos del Estado Social de Derecho y el principio de sostenibilidad fiscal.

Ello torna improcedente la presente acción, incluso bajo la excepción jurisprudencial invocada por el propio demandante.

La naturaleza jurídica de los subsidios a los servicios públicos domiciliarios —como los del sector energético— no constituye un gasto obligatorio en sentido estricto, sino una facultad discrecional de las entidades públicas, condicionada a la disponibilidad de recursos y a la priorización gubernamental en el marco del sistema presupuestal colombiano (artículo 368, Constitución).

Lo anterior fue reconocido por la Corte Constitucional en la sentencia C-566 de 1995 y reiterado por el Consejo de Estado en sentencia del 19 de abril de 2007 (rad. 15001-23-31-000-2004-00788-01 AP) al señalar que: *“No se trata de una obligación constitucional a cargo de las entidades allí señaladas para que subsidien efectivamente; tan sólo se consagra la posibilidad de que lo hagan.”*

A lo largo del tiempo leyes como la 1117 de 2006 y sus prórrogas, incluida la más reciente Ley 2294 de 2023 (art. 272), han estructurado el régimen de subsidios a los estratos 1, 2 y 3. No obstante, su implementación depende de dos condiciones esenciales: (i) la existencia de apropiación presupuestal en el PGN y (ii) la disponibilidad efectiva de recursos públicos.

En consecuencia, los subsidios son incorporados como gasto de inversión en los presupuestos del Ministerio de Minas y Energía, pero su ejecución solo es posible si existen recursos disponibles y si se alinean con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Inversiones, conforme al artículo 39 del EOP.

Desde esta perspectiva las apropiaciones incluidas en la Ley Anual de Presupuesto constituyen autorizaciones máximas de gasto, no mandatos de ejecución inmediata y así lo reiteró la Corte Constitucional en la sentencia C-157 de 1998. Así las cosas, la apropiación es una autorización legal para comprometer gasto, pero no constituye por sí sola una orden de pago.

Conforme al artículo 71 del EOP para que pueda generarse un compromiso presupuestal válido se requiere, primero, la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP), que garantiza la existencia de apropiación libre de afectación. Luego, con el Registro Presupuestal (RP), se perfecciona jurídicamente el compromiso, y solo en ese momento se afecta en forma definitiva la apropiación.

El órgano ejecutor debe contabilizar oportunamente estos registros, de manera que permitan observar con claridad los saldos de apropiación disponibles.

Además, la sola existencia de una apropiación no garantiza el pago inmediato en tanto los desembolsos de recursos están supeditados a la existencia de disponibilidad de caja.

Esto se articula a través del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), tal como lo disponen los artículos 7, 48, 73, 74 y 77 del EOP y el artículo 2.8.1.1.2 del Decreto 1068 de 2015.

De hecho, la afirmación según la cual existiría una deuda no materializada por falta de PAC en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no constituye prueba de incumplimiento, sino una reiteración literal del artículo 73 del EOP.

Pretender que el juez ordene la ejecución de partidas presupuestales sin tener en cuenta los flujos de caja ni las fases del ciclo presupuestal no solo desconoce el orden jurídico vigente, sino que comprometería la viabilidad fiscal del país.

En suma, los pagos están garantizados conforme al artículo 53 del Decreto Ley 1523 de 2024, tal como lo han estado desde hace más de una década.

El modelo de funcionamiento de los subsidios al sector energético, replicado sistemáticamente en las leyes anuales de presupuesto, contempla una ejecución progresiva, fraccionada y condicionada al proceso de conciliación y validación y no una operación única con cargo exclusivo a una sola vigencia.

Por ello, no puede hablarse de una obligación actual, vencida ni exigible judicialmente.

Lo que existe es una política pública ejecutada conforme a derecho, en el marco de un sistema presupuestal técnicamente reglado, que impide convertir la acción de cumplimiento en un mecanismo para forzar pagos anticipados, desbordando los principios de legalidad, programación y sostenibilidad fiscal.

Por lo expuesto, solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda al no acreditarse la existencia de un deber legal claro, imperativo e inobjetable, ni una renuencia debidamente configurada.

Así mismo, solicitó declarar probada la excepción propuesta de improcedencia de la acción por perseguir la ejecución de partidas presupuestales en contravía del sistema presupuestal colombiano y por la inexistencia de un deber exigible, claro y actual.

Ministerio de Minas y Energía

La apoderada del ministerio se opuso a las pretensiones, con base en los siguientes argumentos.

No existe un título ejecutivo que configure una obligación a cargo del Ministerio de Minas y Energía, por ende, recae sobre la parte demandante la responsabilidad de suministrar la totalidad de los documentos requeridos que demuestren fehacientemente la existencia de la obligación cuyo cumplimiento se persigue.

De acuerdo con el artículo 297.4 de la Ley 1437 de 2011 para que se configure la exigibilidad de los actos administrativos se requiere aportar copia auténtica de dichos actos con constancia de ejecutoria en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la autoridad administrativa correspondiente.

En consecuencia, la ausencia de la constancia de ejecutoria no configura una mera irregularidad subsanable en el curso del proceso, sino un defecto que afecta la existencia misma del título como presupuesto procesal. A lo anterior debe sumarse lo atinente a la forzosa observancia de las normas presupuestales que rigen el gasto público.

No puede perderse de vista que, en el marco de la gestión presupuestal de los recursos públicos en Colombia, según lo establecido por el artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), un gasto previsto en un acto administrativo solo puede ser pagado si cuenta con Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) y Registro Presupuestal (RP).

Estos instrumentos son fundamentales para garantizar la legalidad, transparencia y control en la ejecución del presupuesto público. Es incuestionable que la ausencia de CDP o RP invalida toda posibilidad de realizar el pago, protegiendo el principio de legalidad y la sostenibilidad y responsabilidad fiscal en las actuaciones de las autoridades administrativas en Colombia.

Por ende, la exigibilidad plena de un gasto reconocido en un acto administrativo no puede sino venir acompañado de la documentación que soporte el cumplimiento de estas exigencias fijadas por la normativa presupuestal.

Trámite de la actuación

En auto de 2 de abril de 2025, se admitió la demanda, se ordenó notificar a los señores ministros de Minas y Energía y Hacienda y Crédito Público y se tuvieron como pruebas las aportadas con la demanda.

Mediante memoriales radicados ante la Secretaría de la Sección, los ministerios de Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía contestaron la demanda el 21 de abril de 2025.

En auto de 25 de abril de 2025 se convocó a Audiencia Pública Potestativa, conforme al artículo 182B, de la Ley 1437 de 2011, a varias personas y entidades con la finalidad de que ilustraran al Tribunal acerca de si actualmente se cumple la obligación del Estado consistente en:

“Asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios para cubrir los subsidios otorgados a los usuarios de los estratos I,II y III y los de menores ingresos del área rural, para atender sus necesidades básicas de electricidad.”.

El 28 de abril de 2025, la parte demandante precisó que las obligaciones en materia de energía eléctrica y gas combustible se encuentran previstas en las siguientes normas.

i) Ley 143 de 1994, artículos 3º, literal G y párrafo, y artículo 47 y ii) Decreto 1073 de 2015, artículos 2.2.3.2.6.1 y 2.2.3.2.6.2., solicitó que se tuviera en cuenta dicha precisión y puso a consideración del Despacho sustanciador, la invitación a la Audiencia Pública de otras agremiaciones.

Mediante auto de 30 de abril de 2025, el Despacho sustanciador advirtió que la solicitud de la demandante sería resuelta en la Audiencia Pública Postestativa fijada para el 2 de mayo de 2025, así como cualquier otra cuestión que pudiera ser planteada.

El 30 de abril de 2025, contra el auto de 28 de abril de 2025, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público interpuso recurso de reposición.

El día 2 de mayo de 2025, se llevó a cabo la Audiencia Pública Potestativa, en la cual el Magistrado sustanciador se pronunció sobre las solicitudes efectuadas por la demandante y el recurso de reposición interpuesto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Así mismo, se escucharon las intervenciones de las agremiaciones, docentes, sujetos procesales y del Ministerio Público.

Mediante auto de 2 de mayo de 2025 se concedió el término de un (1) día a los sujetos procesales y convocados para que allegaran la documentación referida en la

Audiencia Pública Potestativa; una vez allegada, se correría traslado de la misma a los sujetos procesales por el término de tres (3) días.

La información requerida en la Audiencia Pública Potestativa fue allegada por ASOCODIS, la parte demandante, el Ministerio de Minas y Energía, la Procuradora 25 Judicial II Administrativa con Funciones en materia Ambiental y Agraria, ANDESCO y NATURGAS, el 6 y 7 de mayo de 2025, respectivamente.

El 8 de mayo de 2025, la Secretaría de la Sección corrió traslado de la información allegada.

El 13 de mayo de 2025, la Procuradora 25 Judicial II Administrativa describió traslado en el sentido de rendir concepto.

El 13 de mayo de 2025, el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la parte demandante y la apoderada del Ministerio de Minas y Energía se pronunciaron frente a la documental aportada.

El 15 de mayo de 2025, el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público allegó un memorial.

Concepto del Ministerio Público

La Procuradora 25 Judicial II Administrativa rindió concepto sobre el particular, bajo los siguientes argumentos.

El incumplimiento en el pago de los subsidios ya otorgados por las empresas prestadoras podría implicar incrementos de la factura a los usuarios que pueden llegar a configurar, en el caso más extremo, hasta del 150% o incluso escalar hasta la suspensión del servicio.

Es importante poner de presente que para asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios a fin de cubrir los subsidios asociados con la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía y gas es necesario el concurso, coordinación y articulación de los ministerios de Minas y Energía y Hacienda y Crédito Público.

Teniendo en cuenta que los subsidios se causan con posterioridad a la prestación del servicio de energía es un hecho cierto que, a la fecha, efectivamente existe una deuda relacionada con el no pago de subsidios.

En las mesas de trabajo que se han realizado por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República se ha evidenciado la necesidad de contar con herramientas que permitan a entidades y empresas comercializadoras un acceso claro, oportuno y transparente a la información de los pasos agotados en el flujo del proceso de pago de los subsidios.

En el informe rendido por el Ministerio de Minas y Energía dentro de esta acción constitucional se estipuló que la deuda con corte a 30 de abril de 2024 por concepto de subsidios, ya se encuentra reconocida en actos administrativos, es de un billón cuatrocientos noventa y un mil trescientos cincuenta y ocho millones cuatrocientos noventa y cuatro mil quinientos diecinueve pesos \$1.491.358.494.519.

Esta situación es preocupante, debido a que se podría llegar a presentar una crisis financiera sistémica que afecte el suministro del servicio de energía eléctrica a totalidad de los ciudadanos, en especial para los usuarios de estratos 1, 2 y 3.

No puede perderse de vista que el Ministerio de Minas y Energía ha explicado ampliamente que hay valores por concepto de subsidios para los sectores de energía y gas en los estratos 1, 2 y 3 que aún no se encuentran provisionados, por cuanto no fueron apropiados dentro del presupuesto general de la nación en la ley orgánica de presupuesto.

Pero hay otras sumas que ya fueron apropiadas, incluso reconocidas en actos administrativos, sobre las cuales sí sería procedente la intervención del juez constitucional para ordenar que se disponga su pago efectivo a las empresas distribuidoras de gas y energía.

El diálogo entre los gremios y el sector institucional competente es fundamental para eliminar obstáculos y construir estrategias de flujo de recursos que redunden en el fortalecimiento del sector y contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los administrados, usuarios finales de los servicios públicos de energía y gas regulados.

Se solicita al Honorable Tribunal acceder a las pretensiones de la demanda, ordenando el pago de los subsidios adeudados que ya se encuentran reconocidos y provisionados.

De igual forma, se considera relevante que se ordene a las entidades accionadas que continúen las mesas sectoriales con los gremios de energía y gas, con participación de la Procuraduría General de la Nación y de la Contraloría General de la República.

Consideraciones de la Sala

El problema jurídico

Consiste en determinar si debe ordenarse al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Minas y Energía el cumplimiento de las siguientes disposiciones.

Literal g) y párrafo del artículo 3 y artículo 47, inciso 2 de la Ley 143 de 11 de julio de 1994 *“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”*.

Artículos 2.2.3.2.6.1 y 2.2.3.2.6.1.2 del Decreto 1073 de 26 de mayo de 2015 *“por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía”*.

Cuestión previa

I. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Ley 2294 de 19 de mayo de 2023)

El artículo 108 de la Ley 2294 de 2023 dispone que el Ministerio de Minas y Energía establecerá los criterios para la reasignación de subsidios de energía eléctrica definidos en las leyes 142 y 143 de 1994 (esta última objeto de cumplimiento en la presente demanda), para garantizar que pudiera ser cubierto el nivel de consumo indispensable de energía eléctrica de los usuarios en condiciones socioeconómicas vulnerables de los estratos 1 y 2.

Así mismo, el párrafo de dicho artículo preceptúa que el subsidio del estrato 3 se mantiene hasta el 30 de junio de 2027¹.

A su vez, el artículo 272 ibídem prevé que los subsidios establecidos para energía eléctrica y gas combustible en el artículo 3 de la Ley 1117 de 2006, prorrogados por los artículos 1 de la Ley 1428 de 2010, 76 de la Ley 1739 de 2014, 17 de la Ley 1753 de 2015 y 297 de la Ley 1955 de 2019 se prorrogan, como máximo, hasta el 30 de junio de 2027².

Las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo sobre los subsidios de energía y gas que se discuten en el presente proceso permiten confirmar a esta Sala de decisión la vigencia de la Ley 143 de 1994 (en el aparte de subsidios), con respecto a la cual se

¹ **ARTÍCULO 108. REASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA PARA CUBRIR EL NIVEL DE CONSUMO INDISPENSABLE.** El Ministerio de Minas y Energía establecerá los criterios para la reasignación de subsidios de energía eléctrica definidos en las Leyes 142 y 143 de 1994, para garantizar que el nivel de consumo indispensable de energía eléctrica de los usuarios en condiciones socioeconómicas vulnerables de los estratos 1 y 2 pueda ser cubierto.

Esta reasignación estará sujeta al uso de tecnologías digitales de medición inteligente del consumo de energía eléctrica, en la medida en que se vaya implementando este esquema, y a la implementación de metodologías de focalización de subsidios que, mediante la mejora en los actuales errores de inclusión, permitan disponer de los recursos requeridos para cubrir el costo de esta medida.

La Unidad de Planeación Minero-Energética definirá el nivel de consumo indispensable que requieren los usuarios en condiciones socioeconómicas vulnerables de los estratos 1 y 2 considerando las condiciones climáticas de las zonas en las que habitan los usuarios y las buenas prácticas para el consumo eficiente de energía.

El nivel de consumo indispensable será descontado del consumo básico de subsistencia.

PARÁGRAFO. El subsidio del estrato 3 se mantiene hasta el 30 de junio de 2027.

² **“ARTÍCULO 272. SUBSIDIOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA, GAS, ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO.** Los subsidios establecidos para energía eléctrica y gas combustible en el artículo [3](#) de la Ley 1117 de 2006, prorrogados por los artículos [1](#) de la Ley 1428 de 2010, [76](#) de la Ley 1739 de 2014, [17](#) de la Ley 1753 de 2015, y [297](#) de la Ley 1955 de 2019 se prorrogan como máximo, hasta el 30 de junio de 2027.

PARÁGRAFO PRIMERO. Para otorgar subsidios de energía eléctrica, gas combustible, acueducto, alcantarillado y aseo a los usuarios de menores ingresos, se implementarán medidas que permitan el cruce entre la estratificación y la información socioeconómica de los usuarios como parámetro de focalización del subsidio, definiendo un periodo de transición y una diferenciación por tipos de municipios para la aplicación de dichas medidas y sentar las bases para ajustar la focalización de los subsidios con la metodología que considere la capacidad de pago de las personas y que, para el efecto, defina el Gobierno nacional.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Para el caso del subsidio de energía eléctrica la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME, en un plazo no mayor a un (1) año, deberá efectuar los estudios para modificar el consumo básico de subsistencia, considerando las necesidades energéticas de los usuarios en las diferentes regiones del país.”

solicitó el cumplimiento, es decir, que actualmente son exigibles los deberes previstos en el párrafo y en el literal g) del artículo 3 de dicha ley.

Lo anterior, por cuanto la norma del plan de desarrollo que aquí se analiza se limitó a indicar que el Ministerio de Minas y Energía establecerá los criterios para la reasignación de subsidios de energía eléctrica de los estratos 1 y 2 y prorrogó los subsidios hasta el 30 de junio de 2027, que como se aprecia en el mismo artículo 272 se venía efectuado (dicha prórroga) desde hace varios años.

II. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público propuso las siguientes excepciones.

Improcedencia de la acción por inexistencia de renuencia.

Manifestó el apoderado que la entidad no se ha negado a cumplir las disposiciones legales; por el contrario, ha mantenido las apropiaciones correspondientes y ha efectuado giros conforme a la disponibilidad del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC).

La Sala estima que el argumento expuesto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es un argumento de fondo que será analizado, en el momento indicado, al estudiar el componente sustantivo de las pretensiones formuladas por la parte actora de la presente acción constitucional.

Improcedencia de la acción por ausencia de un deber legal, claro, imperativo y exigible

Así como ocurre con la anterior “*excepción de improcedencia por inexistencia de renuencia*”, el argumento que aquí se formula corresponde a una cuestión de fondo que será resuelta más adelante.

Improcedencia de la acción por perseguir la ejecución de partidas en contravía del Sistema Presupuestal Colombiano

En síntesis, sostiene el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que al pretender que el juez ordene el giro inmediato de recursos públicos el actor desconoce los principios, fases y condiciones del sistema presupuestal colombiano.

Dicha circunstancia, en caso de ocurrir, vulneraría el parágrafo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997 que prohíbe expresamente que la acción de cumplimiento se utilice para exigir la ejecución de normas que ordenen gastos.

Las apropiaciones no constituyen obligaciones exigibles y su ejecución se encuentra sujeta a etapas como la disponibilidad de caja, la aprobación del PAC, la certificación de disponibilidad presupuestal (CDP) y el registro presupuestal (RP), con el que se perfecciona jurídicamente el compromiso y solo hasta ese momento se afecta en forma definitiva la apropiación.

La sostenibilidad fiscal impone al Estado el deber de ajustar sus decisiones de gasto a su capacidad financiera, lo que exige una ejecución escalonada, responsable y técnicamente validada del presupuesto.

La ejecución solo es posible si existen recursos disponibles.

La Sala considera sobre el particular.

La Sala desestimaré el argumento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la improcedencia de esta acción porque ella implica gasto, porque la limitante que consagra la Ley 393 de 1997 (artículo 9, parágrafo), se refiere a las normas que “establezcan” gasto, esto es, a las de orden presupuestal, naturaleza que no corresponde a la Ley 143 de 1994.

La parte demandante tampoco solicitó el cumplimiento de las normas presupuestales ni de los decretos mediante los cuales se estableció la apropiación en las leyes del presupuesto general de la Nación para las vigencias fiscales 2024 y 2025: la petición de la demandante se refiere a la aplicación de una norma del servicio público de electricidad.

En conclusión, se procederá a estudiar el fondo de la cuestión planteada por la parte actora.

III. El Ministerio de Minas y Energía propuso las excepciones denominadas “Inexistencia de un título ejecutivo que configure una obligación a cargo del Ministerio de Minas y Energía” y “Forzosa observancia de las normas presupuestales que rigen el gasto público. Requisitos posteriores a la expedición de los actos administrativos.”.

Estos argumentos son, en realidad, razones de fondo que buscan enervar las pretensiones de la demanda de acción de cumplimiento, por lo que serán analizadas más adelante, partiendo del supuesto según el cual la acción de cumplimiento no es una acción ejecutiva y cualquier orden que se imparta debe enmarcarse en la “*Forzosa observancia de las normas presupuestales que rigen el gasto público.*”.

La acción de cumplimiento y los requisitos para su procedencia.

El artículo 87 de la Constitución Política establece la siguiente norma encaminada a asegurar que los mandatos del legislador y de la administración, que materializan acciones del Estado ordenadas por la Constitución, se concreten en realizaciones determinadas para las personas en distintos ámbitos de la efectividad de sus derechos.

“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.”.

Esta norma fue desarrollada por el legislador mediante la Ley 393 de 1997, que prevé los requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento, a saber.

(i) El deber jurídico cuyo cumplimiento se pretende debe estar consagrado en normas aplicables con fuerza de ley o actos administrativos, artículo 1, lo que ocurre en el presente caso por cuanto se demanda el cumplimiento de una ley (la 143 de 1994) y del Decreto 1073 de 2015.

(ii) El cumplimiento del mandato debe corresponder a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas, artículos 5 y 6, en este caso el Estado (según los términos del artículo 3, literal g) y parágrafo de la Ley 143 de 1994) representado en este proceso judicial por quien corresponde: los ministerios de Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía.

(iii) El actor debe probar la renuencia, esto es, que pese a que se reclame el cumplimiento del deber legal o administrativo la autoridad o el particular en ejercicio de funciones de públicas se ratifique en su incumplimiento o no conteste dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la reclamación, artículo 8.

En el presente caso la demandante acreditó haber cumplido debidamente con el requisito de la constitución en renuencia en relación con los ministerios de Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía sobre el pago de los subsidios a determinados estratos usuarios del servicio público de electricidad.

(iv) Quien instaura la acción no debe tener o haber tenido otro instrumento de defensa para lograr el cumplimiento del deber omitido, salvo que de no proceder el juez se cause un perjuicio grave e inminente; las normas que se pretenda hacer cumplir no deben establecer gastos; y no procederá cuando se trata de proteger derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela, artículo 9.

No se advierte la existencia de algún mecanismo principal de defensa judicial para lograr el cumplimiento de la normativa de que se trata: “*asegurar la disponibilidad*” de los recursos para el pago de los subsidios a determinados grupos de población en relación con el sector eléctrico y de gas y es claro para el Tribunal que la acción de cumplimiento no desplaza la acción ejecutiva.

Normas que estima incumplidas la parte demandante

Ley 143 de 11 de julio de 1994.

“**Artículo 3o.** En relación con el servicio público de electricidad, al Estado le corresponde:

(...)

g) Asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios para cubrir los subsidios otorgados a los usuarios de los estratos I, II y III y los de menores ingresos del área rural, para atender sus necesidades básicas de electricidad.

Parágrafo. Para garantizar el cumplimiento de lo previsto en los incisos anteriores, el Gobierno Nacional dispondrá de los recursos generados por la contribución nacional de que habla el artículo 47 de esta Ley y por los recursos de presupuesto nacional, que deberán ser apropiados anualmente en el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

No obstante, de conformidad con el artículo 368 de la Constitución Política, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos.

(...)

Artículo 47. En concordancia con lo establecido en el literal h) del artículo 23 y en el artículo 6o. de la presente Ley, aplíquense los factores para establecer el monto de los recursos que los usuarios residenciales de estratos altos y los usuarios no residenciales deben hacer aportes que no excederán del 20% del

costo de prestación del servicio para subsidiar los consumos de subsistencia de los usuarios residenciales de menores ingresos.

El faltante de los dineros para pagar la totalidad de los subsidios será cubierto con recursos del presupuesto nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3o. de la presente Ley, para lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá las apropiaciones correspondientes en el presupuesto general de la Nación.

El valor de los aportes para cada sector de consumo será definido anualmente por la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

Los subsidios se pagarán a las empresas distribuidoras y cubrirán no menos del 90% de la energía equivalente efectivamente entregada hasta el consumo de subsistencia a aquellos usuarios que por su condición económica y social tengan derecho a dicho subsidio según lo establecido por la ley.

Los usuarios no regulados que compren energía a empresas generadoras de energía no reguladas deberán también pagar la contribución.

Autorízase al Gobierno Nacional para que en concordancia con lo estatuido en la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios establezca el mecanismo especial a través del cual se definirán los factores y se manejarán y asignarán los recursos provenientes de los aportes.

Las empresas de electricidad recaudarán las sumas correspondientes a estos factores en las facturas de cobro por ventas de electricidad, estableciendo claramente el monto de las mismas.

Así mismo, en las facturas de los usuarios de menores ingresos establecerán el valor del subsidio otorgado. Las empresas recaudadoras consignarán el excedente dentro de los 30 días siguientes a su recaudo en la entidad o entidades que el Gobierno que el gobierno señale para tal fin.

El subsidio neto que atiende el presupuesto nacional debe ser cancelado a las empresas beneficiarias dentro de los 60 días siguientes a su facturación.”.

Decreto 1073 de 26 de mayo de 2015.

“

DE LOS SUBSIDIOS Y CONTRIBUCIONES

“**ARTÍCULO 2.2.3.2.6.1. Giros.** El Ministerio de Minas y Energía con cargo a los recursos disponibles apropiados para el pago de los subsidios a los servicios públicos de energía eléctrica y gas, podrá efectuar giros y/o pagos parciales con base en los valores históricos reportados por los prestadores del servicio y correspondientes al trimestre anterior en firme. Para estos efectos, los giros y/o pagos parciales en ningún caso podrán superar el ochenta (80%) del valor reportado en el trimestre anterior en firme. No obstante, el primer giro o pago que se realice en cada periodo podrá ser cómo máximo por una suma equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor reportado en el trimestre anterior en firme.

(...)

ARTÍCULO 2.2.3.2.6.1.2. Funciones del Ministerio de Minas y Energía en relación con el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos. Corresponde al Ministerio de Minas y Energía en relación con el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, además de desarrollar las funciones establecidas en las leyes, las siguientes:

1. Presentar el anteproyecto de presupuesto relacionado con los montos de los recursos que se asignarán para el pago de subsidios con cargo al Presupuesto General de la Nación y con recursos del Fondo.

2. Determinar el monto de las contribuciones facturadas y los subsidios aplicados que se reconocerán trimestralmente a las empresas que los facturen, en el proceso de conciliación de subsidios y contribuciones de solidaridad.

3. Administrar y distribuir los recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos y/o del Presupuesto Nacional, de conformidad con las leyes vigentes.” (Destacado en el texto de la demanda).

Los apartes subrayados de las normas anteriores son los que estima incumplidos la parte demandante, por cuanto fueron los destacados en la demanda.

En cuanto al cumplimiento de la Ley 143 de 1994

De acuerdo con el literal g) del artículo 3 de la Ley 143 de 1994 hay un mandato claro e imperativo en cabeza del Estado (ministerios) consistente en “asegurar la disponibilidad” de los recursos necesarios para cubrir los subsidios otorgados a los usuarios de los estratos I, II y III y los de menores ingresos del área rural, para atender sus necesidades básicas de electricidad.

El párrafo del artículo 3 de la misma ley establece la obligación a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de apropiar anualmente en el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones los recursos necesarios para el cumplimiento de la obligación prevista en el literal g).

Igualmente, el artículo 47 de la Ley 143 de 1994 reitera la obligación en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de incluir las apropiaciones correspondientes para el pago de la totalidad de los subsidios en el presupuesto general de la Nación.

La Sala anticipa que accederá a las pretensiones de la demanda de acción de cumplimiento por cuanto el deber del Estado que fija el artículo 3, literal g, de la Ley 143 de 1994 consistente en “asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios para

cubrir los subsidios otorgados a los usuarios” no se agota únicamente con la apropiación de los recursos para el efecto.

Lo anterior por cuanto para asegurar el cumplimiento de esta obligación que -se repite- implica “asegurar la disponibilidad” de los recursos para el pago de los subsidios se debe cumplir con determinadas fases del ciclo presupuestal que aún no se han desplegado, pese a la claridad de la norma de que se trata.

A dicha conclusión se arriba luego de las intervenciones efectuadas durante la Audiencia Pública Potestativa celebrada el 2 de mayo de 2025, por los siguientes convocados.

i) Señor David Villanueva, Profesional de Apoyo de la Secretaría General del Ministerio de Minas y Energía. (00:21)

Las empresas de servicios públicos domiciliarios hacen una liquidación trimestral, trimestre vencido y luego tienen un mes para reportarlo; posteriormente, el Ministerio de Minas y Energía hace una validación de la información para proceder a ordenar los giros (artículo 2.2.3.2.6.1.4 Decreto 1073 de 2015 -procedimiento interno para girar los subsidios).

La Dirección de Energía Eléctrica solicita la orden de giro al ordenador del gasto (Secretario General del Ministerio de Minas y Energía) y este, a través de una resolución, ordena el giro.

Agregó que para expedir dicha resolución debe existir el certificado de disponibilidad presupuestal, el cual es el soporte de la misma; una vez se expide la resolución, se emiten los registros presupuestales.

Mencionó que luego el Ministerio de Minas y Energía solicita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la disponibilidad de caja, o sea, el PAC (Programa Anual Mensualizado de Caja) y una vez este autoriza los recursos, el Ministerio de Minas y Energía procede hacer los pagos.

Por ende, se necesita el PAC para hacer los giros, pues ya se cuenta con las resoluciones de giro.

Concluye que lo que falta es la autorización por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del PAC, es decir, contar con los recursos, pues el Ministerio de Hacienda es quien tiene la responsabilidad del PAC.

Aclaró que, a la fecha de los recursos de la vigencia 2024, únicamente se adeudan 180.000 millones de pesos respecto de las resoluciones de giro que ya se expidieron con corte al 31 de diciembre de 2024, es decir, actualmente se adeuda el tercer y cuarto trimestre.

ii) Señor Jorge Alirio Ortiz Tovar, Profesional Especializado, a cargo de la Coordinación del Grupo de Gas Combustible del Ministerio de Minas y Energía.
(00:32)

La liquidación de los subsidios de gas se hace a través de un aplicativo en el cual las empresas de servicios públicos, a través de unos formatos previamente determinados, cargan la información, lo cual se hace en forma trimestral. Con base en esa información se hace una serie de verificaciones con las cuales se determina el valor de los subsidios a pagar a cada una de las empresas.

Con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se hace una verificación de los valores cargados por las empresas tanto en el aplicativo del Ministerio de Minas y Energía como en el sistema único de información que está a cargo de la superintendencia aludida para luego proceder al pago de los subsidios.

Previo a los pagos se hace una validación que consiste en remitir una carta a cada empresa en la que se advierten los valores a pagar por subsidios.

Posteriormente se hace la liquidación y se proyecta el borrador de resolución el cual va a la Secretaría General de la entidad para la validación final y firma por el Secretario General, pasa a la Oficina Financiera y se envía al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para solicitar los recursos.

iii) El Viceministro (e) de Energía, Jorge Andrés Cristancho Gómez (00:28) manifestó que no se contaba con una cifra exacta sobre lo adeudado por lo que se instaló una mesa de trabajo en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la que asistieron los gremios de gas y energía en la que se aclararon las cifras.

Así mismo, señaló que se viene trabajando en la propuesta de los gremios sobre certificados de deuda y advirtió sobre una segunda reunión citada para el 5 de mayo de 2025.

iv) Señor Milton Fernando Montoya Pardo, identificado con C.C. No. 79.949.127, profesor y Director del Departamento de Derecho Minero Energético de la Universidad Externado de Colombia. Interviene a título personal como experto independiente. (00:39).

La interpretación de las normas con respecto a las cuales se solicita su cumplimiento debe hacerse de manera sistemática y teleológica, buscando la finalidad última del legislador.

No solo se debe asegurar la disponibilidad de recursos, sino que implícitamente se exige que la disponibilidad se traduzca en la ejecución efectiva del pago de subsidios, por ende los recursos deben ser transferidos y aplicados oportunamente para que el sistema se pueda nutrir y surtir de ellos.

La interpretación debe enfocarse en la materialización del acceso a la energía pública para la población más vulnerable y en la viabilidad económica y financiera de todo el sistema, lo que solo se puede concretar en la realidad con el pago efectivo y oportuno de los subsidios.

El principio de solidaridad consagrado en el artículo 47 de la Ley 143 de 1994 es un pilar del sistema tarifario ya que los usuarios con mayor capacidad económica contribuyen a aliviar la carga tarifaria de aquellos con menores ingresos, permitiendo un sistema equitativo a los servicios esenciales.

El Decreto 1073 de 2015 busca garantizar la eficiencia y transparencia en la administración del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución del Ingreso

(FSSRI). La interpretación del mismo debe enfocarse en la necesidad de procesos claros, auditables y oportunos para la liquidación, transferencia y aplicación de los recursos.

Se debe lograr el objetivo final de facilitar la viabilidad financiera de todo el sistema y, efectivamente, el acceso a la energía de los más vulnerables. La correcta aplicación e interpretación de las normas, reviste una importancia trascendental para la equidad y la justicia social en Colombia y para la viabilidad financiera de todo el sistema eléctrico.

La disponibilidad de recursos para subsidiar el consumo de energía eléctrica y gas combustible a los usuarios de estratos bajos y zonas rurales garantiza un acceso más igualitario a los servicios públicos esenciales fundamentales para un nivel de vida digno, lo que supone un rol oportuno y técnico en la gestión de los recursos para los subsidios por parte del Estado.

La efectividad del sistema de subsidios impacta directamente en la continuidad y calidad del servicio para todos los usuarios. Es fundamental el flujo oportuno de recursos hacia los agentes, especialmente hacia los comercializadores y distribuidores.

El acceso a la energía es un motor fundamental para el desarrollo económico y hay un riesgo efectivo de falla sistémica en el evento de que el sistema de subsidios y contribuciones no funcione de manera oportuna y eficiente.

El reporte del Comité Inter gremial de Energía y Gas y el de la Contraloría General de la República establecen un escenario preocupante debido al no pago oportuno de los subsidios de energía eléctrica y gas combustible, por parte del Gobierno Nacional.

Los informes señalan cifras significativas de deuda pendiente e indican que los giros atrasados de subsidios a las empresas de energía eléctrica representan un porcentaje importante de la apropiación presupuestal.

La Contraloría General de la República advirtió que la acumulación de rezagos presupuestales y el uso de emisión de deuda para cubrir los déficits son problemas

que de persistir deteriorarían la sostenibilidad de todo el esquema de subsidios. Lo más preocupante es el impacto sistémico que puede tener el no pago oportuno de los subsidios en la estructura como tal del servicio.

Este informe alerta sobre el riesgo de afectar negativamente las finanzas de las empresas, lo que podría llevar al desmonte de los subsidios y a un aumento en las tarifas comprometiendo el acceso al servicio para las personas más vulnerables y podría desencadenar, inclusive, situaciones extremas como cortes de suministro.

El sistema necesita estructuralmente que los recursos dirigidos a los subsidios se giren de una manera oportuna pues existe la responsabilidad fundamental de asegurar una prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios, especialmente de energía eléctrica y gas.

En consecuencia, no basta con la apropiación, sino que también se requiere la transferencia oportuna de los recursos a los agentes de la cadena.

v) Señor Cristian Rafael Jaramillo Herrera, identificado con C.C. No. 79.557.917, profesor de la Universidad del Rosario, Maestría de Política Pública y Maestría en Energías Renovables en temas de regulación energética. Interviene a título personal como experto independiente. (00:55)

La manifestación del profesor Jaramillo Herrera se enfocó en el rol de los comercializadores y el impacto que tienen los problemas de flujo de caja sobre el resto del sistema.

“la factura total de energía eléctrica del país puede estar del orden de unos 70 billones de pesos al año (...), son por ahí unos 6 billones de pesos al mes, es un número que hay que tener presente para hacerse una idea del tamaño de los flujos de caja y de los problemas que se están teniendo (...) la cadena física del servicio, digamos los electrones, por decirlo de alguna manera, van del generador a una línea de transmisión a una red de distribución y llegan a su casa; el comercializador no tiene nada que ver con eso, porque el comercializador no toca los electrones, pero la cadena financiera de pagos y comercializadores central, los usuarios le pagamos al comercializador y el comercializador reparte la plata; esa plata la reparten, en parte los generadores, en parte a los transmisores, en parte a los distribuidores, en parte a xm, que es el operador del sistema que a su vez se lo gira a los generadores por un camino, digamos indirecto, pero entonces ellos son por donde pasa toda la plata. Para tener una idea los comercializadores reciben también un pago por su servicio, por supuesto una parte de la plata se la quedan ellos, pero su ingreso bruto son

como cuatro billones de pesos al año, entonces tenemos unos flujos que son 6 billones al mes más o menos y canalizan por ahí, pero que su ingreso a lo largo del año son cuatro billones entonces, mensualmente eso pueden ser 300.000, 300 y pico de 1000 millones, comparado con el manejo de unos flujos muchos más grandes. Esto es para dar una idea del tamaño de los comercializadores mismos en comparación con la cantidad de recursos que manejan y todo lo que dependen de que ellos canalicen los recursos y lleguen al final (...) hay una cosa importante y es que el comercializador tiene un rol adicional, nosotros consumimos la energía y nos la fían (...) por la forma en que está estructurada la Ley 142 usted solo puede cobrar la energía si la ha medido, para medirla pues ya tiene que haberla consumido (...) típicamente el comercializador nos fía a los usuarios entre 2 y dos y medio meses de energía; se demora dos y medio meses de energía entre el momento en que el comercializador ya la tuvo que pagar al resto de la cadena y el momento en que recibe el dinero a 6 billones de pesos al mes, esos son 15 billones de pesos, digamos de fiado para una empresa que tienen ingresos propios de 300.000 o para unas empresas que tienen ingresos propios de 300.000 millones al mes. Lo que hacen es pedir prestado (...), se lo piden prestado a algún financiador, Banco, y esa plata no la fían a todos, por supuesto que el costo de esa financiación se lo reconocen, eso está cubierto, dentro de lo que se le paga, pero sí se puede imaginar, tienen que tener en cada momento del tiempo, financiación de un Banco para poder estar haciendo ese fiado que nos hacen a nosotros y eso se le paga al resto de la cadena. Eso quiere decir que si en cualquier momento los bancos dicen no creo que te vaya a entrar el ingreso y le cierran la financiación, les niegan los créditos rotativos que necesitan para esto, ellos entran rapidísimo en el riesgo de cesar pagos hacia el resto de la cadena, porque son muy pequeños en comparación con la cantidad de dinero que están canalizando. Ahora ¿Quién paga?, el usuario en principio, la plata viene de los usuarios y hay un esquema de subsidios, que es el que han discutido, en el que el Estado ayuda a algunos usuarios a pagar, les da unos subsidios para facilitarles el pago (...) las empresas comercializadoras separan la factura en lo que el usuario va a pagar directamente y lo que va de subsidios, recogen con un plazo de 3 meses, con una ventana de 3 meses todo lo que hayan fiado, pero que se va a pagar de subsidios, le pasan la cuenta al Ministerio de Minas, el Ministerio de Minas hace sus validaciones, se toma un tiempito, y después le gira los subsidios, entonces la plata que paga el Ministerio de Hacienda o a través del Ministerio de Minas, girado por Hacienda, de hecho es un fiado que dura más, porque 3 meses, no mes a mes, como la factura que me llega a la casa, sino tres meses, después un tiempo para revisar, después un tiempo para emitir la resolución y después viene el pago, o sea, ahí el fiado dura más de 2 meses y medio. Entonces, efectivamente, lo que tenemos es un esquema en donde los comercializadores están fiando a los usuarios, pero ese fiado a los usuarios, el que tiene que cubrirlo es el Ministerio de Hacienda o el Estado en general, con cualquier organización que ellos tengan de cómo hacerlo. La última cosa que quisiera decir es ¿qué pasa si un comercializador por este estrés de flujo de caja porque le dejan de pagar, le dejan de entrar los subsidios?, ¿Qué pasa si deja de pagar? ¿Qué pasa si ya entra en quiebra, que es una posibilidad? o sencillamente, si entra en un problema de flujo de caja y empieza a negarle pagos a los generadores, o a los transmisores, o a los distribuidores, o sea, ahí la primera es que si dejas sobre todo a los generadores, algunos de los cuales necesitan comprar combustible para generar, si les deja de pagar, es posible que el generador mismo, no pueda comprar combustible y deje de generar, por ejemplo, ese es crítico; al resto de la cadena, pues si le dejan de pagar eventualmente, también se quiebra, pero no es como tan inmediato como con los generadores que tiene que comprar combustible. El último ingrediente es que hay un buen número de comercializadores, no todos, que son la misma empresa con el distribuidor, entonces, cuando uno dice, le paga al distribuidor, se está pagando el mismo, digamos, tiene el mismo nit, pero si el roto financiero, del comercializador es suficientemente grande puede quebrar al distribuidor también y el distribuidor, a diferencia del comercializador, no maneja solo plata, maneja la red el distribuidor

aquí en Bogotá, es el que maneja la red local. Si se quiebra el distribuidor, entonces ya no hay nadie que atienda la red local y se daña ahí sí la prestación física del servicio. La prestación física del servicio se puede dañar, porque los generadores en un momento no tengan plata para pagar su combustible porque no les pagó el comercializador, porque los distintos agentes de la cadena eventualmente se quiebren y dejen de poder funcionar, eso se demora un poquito más, pero también se para la prestación física o porque el comercializador mismo que sea el mismo distribuidor en una zona particular, quiebre al distribuidor porque se lo lleva por delante, por el problema de carga, entonces, cualquiera de estos escenarios que se pueden dar en tiempos distintos se transmiten al resto del sistema, si esto sucede, digamos, uno lo que tiene es una situación que es localizada del distribuidor local, pero eventualmente se puede transmitir a los generadores cuando se transmite a los generadores ya el sistema pierde la capacidad de generar la energía que tiene, tenemos racionamientos, tenemos en general pérdidas de la prestación del servicio y los ciudadanos ya no reciben el servicio público que la Constitución les garantiza.”.

vi) El Presidente de ANDESCO, señor Camilo Sánchez Ortega, identificado con C.C. No. 79.149.347 (01:07)

A 31 de diciembre de 2024 se tenía una deuda en el tema de energía de alrededor de 2.8 billones de pesos; en este momento, a 30 de abril de 2025 se tiene una deuda de 3.1 billones de pesos.

El estudio de la Contraloría General de la República muestra específicamente que de no pagar los subsidios podemos llegar a un apagón; este estudio se realizó desde hace más de 6 meses.

Resulta preocupante que en el presupuesto del 2025 sólo se tiene recursos reales para pagar el primer trimestre del año 2025.

Actualmente la cuenta de lo que se adeuda es de 3.1 billones de pesos en energía y alrededor de un billón de pesos en gas, por eso es importante la priorización, esto es, es fundamental priorizar en el presupuesto los temas de salud, de educación, servicios públicos.

vii) El Procurador Delegado para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios, señor Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz (02:46).

El asunto no es única y exclusivamente de sostenibilidad financiera de los agentes o del mercado eléctrico. Lo que subyace en el debate procesal es la garantía de la prestación del servicio de energía para los grupos poblacionales menos favorecidos.

La Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación vienen realizando un seguimiento conjunto en relación con el asunto debatido.

Según información presentada por el Comité Intergremial en febrero de 2025, considerada por parte de la Contraloría General de la Republica en el informe: Subsidios en Electricidad, Gas, Combustible, GLP y combustible líquidos 2024- 2024, la deuda del año 2024 del Gobierno Nacional y de las entidades oficiales para el sector de energía corresponde a 2.7 billones de pesos.

Son dos los informes de la Contraloría General de la República que se refieren a la materia: uno el aportado por la accionante, que corresponde a la seguridad energética; y el otro sobre subsidios en electricidad, gas combustible, GLP y Combustibles Líquidos.

Asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios para cubrir los subsidios asociados a la prestación de los servicios públicos implica la coordinación y articulación de los ministerios de Hacienda y Crédito Público, Minas y Energía y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, que participa en el proceso de validación de las cifras reportadas por las empresas.

En circular conjunta la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República conformaron un comité interinstitucional para adelantar una labor preventiva, dada la relevancia de la problemática sobre la crisis, no solamente de subsidios sino también en el caso de la deuda por la opción tarifaria.

Falta consistencia en la información suministrada por el Ministerio de Minas y Energía el 28 de marzo de 2025 si se considera la información reportada por escrito y la reportada en la tabla que se adjunta, que da cuenta efectivamente de la situación financiera.

De la información suministrada por el Ministerio de Minas y Energía se concluye que para la vigencia de 2024 la deuda asciende a la suma de “*un billón novecientos doce mil ochocientos treinta y dos millones setecientos setenta y seis mil setecientos noventa pesos*”.

De los cuales, “*un billón veintinueve mil ciento ochenta y cuatro millones setecientos quince mil ochocientos cincuenta y tres pesos*” ya se encuentran reconocidos mediante resoluciones de pago y el valor restante se encuentra pendiente de asignación en resoluciones.

Sin embargo, no hay evidencia sobre el desembolso real ni sobre el pago efectivo de estas cifras.

viii) Contraloría General de la República

Si bien no fue convocada, sus informes son relevantes para describir la situación objeto de esta acción constitucional.

La Sala se referirá en primer orden al aportado por la parte demandante, elaborado por el ente de control referido, denominado “*Subsidios en Electricidad, Gas Combustible, GLP y Combustibles Líquidos 2024-2024*” de noviembre de 2024.

“7. CONCLUSIONES

7.1. Electricidad.

➤ Respecto al servicio energía eléctrica, se confirma la hipótesis de que los subsidios a las tarifas, destinados al esquema de solidaridad para los usuarios de energía, han sido deficientes en términos de otorgamiento, sostenibilidad fiscal, mejora de calidad y aumento de cobertura. Esta situación ha afectado negativamente las finanzas públicas y los servicios que se pretende garantizar tanto en el periodo de estudio como a futuro.

➤ En el período entre 2014 y 2023, las necesidades de subsidios aumentaron un 44%, con un crecimiento anual promedio de 4,1%, los recursos para financiarlos, provenientes de contribuciones, crecieron un 47% (promedio 4,4%), y los recursos destinados a inversión del PGN aumentaron sólo un 12,2% (promedio 1,3%). Esto indica que, si bien el esquema de solidaridad para subsidiar menores tarifas ha mejorado en términos de financiación durante la última década, el peso en el presupuesto de la Nación es cada vez mayor.

➤ Los giros atrasados de subsidios a las empresas (\$772.627 millones a 2024, equivalentes al 17,3% de la apropiación), la acumulación de rezagos presupuestales (\$9,38 billones) y el uso de emisión de deuda para cubrir déficits

(\$2,92 billones, que representan el 8% de lo requerido durante el periodo de estudio), son problemas que, de continuar en los próximos años, deteriorarían la sostenibilidad del esquema de subsidios del fondo de solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos (FSSRI). Esto afectaría las finanzas de las empresas, lo que podría llevar al desmonte de los subsidios y a un aumento en las tarifas, comprometiendo el acceso al servicio para las personas más vulnerables.

(...)

➤ Las observaciones contenidas en los informes de auditoría, actuaciones especiales y estudios sectoriales por parte de la Contraloría General de la República (CGR), denotan problemas y riesgos en la gestión de los subsidios a tarifas que pueden solucionarse con una mayor automatización de los procesos y controles, así como el avance hacia una mayor interoperabilidad de los sistemas comprometidos en la gestión del esquema de solidaridad.

(...)

➤ Por su parte, la persistencia de hallazgos en el plan de mejoramiento del Ministerio de Minas y Energía, algunos con hasta 10 años sin la aplicación de medidas correctivas efectivas, especialmente aquellos relacionados con el sistema de liquidación de recursos y la verificación de los subsidios, tiene graves implicaciones para la gestión de los recursos. La ausencia de sistemas adecuados y un seguimiento efectivo comprometen la transparencia y la efectividad de los subsidios, aspectos esenciales para garantizar una correcta distribución de los recursos en el sector eléctrico.

(...)

7.2. Gas combustible.

➤ En relación con los subsidios de gas combustible se confirma la hipótesis respecto a que estos han sido deficientes en términos de su otorgamiento, sostenibilidad, mejora de la calidad y aumento de cobertura, en detrimento de las finanzas públicas y de los servicios que pretenden garantizar en el periodo de estudio y a futuro.

➤ En la evaluación, se observó que los montos proyectados por el MME para atender el reconocimiento y pago de subsidios difieren significativamente de los valores incorporados en el PGN en promedio 18% con reportes preocupantes como, por ejemplo, en el año 2019 que se asignó un 68% menos de lo solicitado, como se observa en el gráfico 6.10. Lo anterior y en propias palabras del MME constituye una limitación para el cumplimiento de las metas.

➤ Se presentan retrasos en el reconocimiento y pago de las sumas que las empresas han concedido como subsidios a los usuarios con derecho a recibir el mismo y que afectan los flujos de caja, poniendo en riesgo la prestación del servicio y el incremento de las tarifas debido a que los usuarios de estratos 1 y 2 tendrían que asumir el 100% del costo.

➤ En el presupuesto del MME se han venido contemplando los recursos de inversión con asignaciones, entre los años 2014 – 2023, donde se observa un incremento sostenido, que inicia con \$349.7 mil millones para alcanzar los \$1290 mil millones en 2023, con un incremento superior al 100%; como el registrado en el año 2020. La reducción significativa del año 2019 obligó a reconocer como deuda pública, los saldos causados por el valor de \$522 mil millones, sin afectar la cobertura proyectada.

➤ Durante el periodo de análisis se presenta déficit, dado que las contribuciones establecidas presentan un crecimiento por debajo de las obligaciones de reconocimiento de subsidios y la ampliación de cobertura ha sido mayoritariamente en los estratos 1 y 2, como se observa en los gráficos 6.12 y 6.13.

➤ Los subsidios pagados con cargo a los recursos del presupuesto de la nación harían insostenible el esquema, pero se resalta la obligación del estado para fomentar el acceso a los servicios públicos a las personas más vulnerables, en condiciones de calidad y oportunidad, eso sí, determinando adecuadamente a los beneficiarios que realmente requieren la ayuda y esta no se diluya en manos de usuarios que pueden pagar el servicio.

➤ Se reconoce un trabajo articulado entre las entidades y empresas, para la ejecución de proyectos de infraestructura que permitieron llegar al nivel de cobertura que hoy se tiene; sin desconocer que existen deficiencias advertidas por la CGR para mejorar la gestión y garantizar que los subsidios lleguen a los usuarios que realmente lo requieren.

➤ Las deficiencias en el sistema SISEG, hacen que muchas actuaciones tengan que surtirse a través de comunicaciones entre las entidades y ocasionando demoras en adoptar decisiones frente a los prestadores, retrasando el reconocimiento de los subsidios por efecto de 181 validaciones y revalidaciones e incluso enfrentar problemas derivados de fraudes cometidos en los reportes.

➤ El esquema de subsidios para el gas combustible por redes ha permitido la ampliación de la cobertura de usuarios en un 65% durante el periodo de análisis; sin embargo, presenta desafíos relacionados con las limitaciones presupuestales para atender el déficit de manera oportuna.

➤ El principal desafío que se enfrenta tiene que ver con limitaciones de recursos y adopción de bases de identificación de usuarios que consulten las verdaderas condiciones de los beneficiarios que tengan un nivel de ingresos que les permita asumir el pago de las facturaciones.

➤ El informe de seguimiento elaborado por la SSPD, deber ser recibido con beneficio, toda vez que solo contempla la información de las empresas que reportaron al SUI o atendieron los requerimientos específicos realizados por la SSPD, registrando un 75.4% de cumplimiento del indicador IPLI y un 80.3% para el IO.”.

Las cifras presentadas por los intervinientes en la Audiencia Pública Potestativa

En este contexto, la Sala estima pertinente relacionar la información requerida en la Audiencia Pública Potestativa consistente, particularmente, en el monto de las cifras adeudadas con respecto a los subsidios de energía y gas y los informes faltantes de la Contraloría General de la República mencionados por la Procuraduría General de la Nación.

i) Informe presentado por ASOCODIS.

En relación con el año 2024 no se apropiaron todos los recursos necesarios para financiar los subsidios y se presentó un déficit de apropiación cercano a 1,6 billones de pesos; para el año 2025 solo se apropiaron 2,7 billones de pesos, lo cual dejaría un saldo por apropiar de 1,1 billones de pesos.

Para los años 2024 y 2025 el déficit no apropiado acumulado hasta 31 de diciembre de 2025 asciende a 2,7 billones de pesos, suma que equivale aproximadamente a 9 meses sin recursos de apropiación para los subsidios.

Los subsidios ya causados para los años 2024 y 2025, que aún no han sido pagados por el Gobierno Nacional, son cercanos a 3,1 billones de pesos, suma con respecto a la cual, a la fecha, ya hay resoluciones de liquidación emitidas por parte del Ministerio de Minas y Energía por cerca de 1,4 billones de pesos.

ii) Informe presentado por la parte demandante.

iii. En relación con las cifras adeudadas, se presenta a continuación un cuadro que ilustra el crecimiento progresivo de los saldos pendientes de pago en materia de subsidios:

	En enero del 2025 de conformidad con la Circular Conjunta No. 006 Procuraduría y Contraloría ² :	En el transcurso del 2025 según lo referido por los gremios:
Energía	2.7 billones de pesos.	3.1 billones de pesos al 30 de abril de 2025 de conformidad con las cifras certificadas por Asocodis ³ .
Gas	628 mil millones de pesos.	890 mil millones de pesos al 30 de marzo de 2025 de conformidad con las cifras certificadas por Naturgas ⁴ .

iii) Informe presentado por el Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía manifestó que el acceso al documento respectivo es reservado, motivo por el cual el Tribunal se abstiene de hacer referencia al mismo. Sin embargo, más adelante se indicará, de forma general, que las resoluciones expedidas durante el 2025 corresponden también a pagos pendientes de 2022 y 2023.

iv) Informe presentado por ANDESCO

El déficit acumulado no apropiado en el Presupuesto General de la Nación para cubrir subsidios a los usuarios residenciales de energía eléctrica y gas natural a cargo de las empresas afiliadas a ANDESCO asciende a \$3,8 billones de pesos al cierre de 2025 (\$2,7 billones para energía eléctrica y \$1,1 billones para gas natural).

En cuanto a los subsidios causados, con corte a 31 de marzo de 2025, para lo correspondiente a la vigencia 2024 y primer trimestre de 2025, el total de subsidios ya otorgados a los usuarios, pero aún no pagados por el Gobierno Nacional a las empresas de energía eléctrica y gas natural que reportaron asciende a \$3,7 billones de pesos.

v) Informe presentado por NATURGAS

El Gobierno Nacional adeuda \$541 mil millones por concepto de subsidios otorgados en 2024 por el servicio de gas combustible por red, suma que será pagada con recursos de la apropiación de 2025.

Es urgente aumentar la apropiación presupuestal de 2025 para subsidios en el servicio de gas combustible por red, pues para las necesidades de 2025 quedan \$407 mil millones y se requieren más de \$1000 millones.

vi) Documentos aportados por la Procuradora 25 Judicial II Administrativa

Circular Conjunta No. 006, suscrita por el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República, dirigida a los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación, de la Contraloría General de la República y de las entidades del orden nacional, departamental y municipal, con asunto.

“Colaboración armónica para realizar seguimiento a las problemáticas de sostenibilidad, calidad y cobertura en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas.”.

Mediante dicha circular se creó la Comisión Especial Interinstitucional del Sector Energético. Se destacan dos de los objetos de dicha comisión, consistentes en.

a) la priorización por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de los recursos necesarios para el pago de la deuda adquirida en materia de subsidios de energía eléctrica y gas y la asignación de los recursos suficientes del Presupuesto General de la Nación para asegurar el pago de estos subsidios.

b) el giro por parte del Ministerio de Minas y Energía para asegurar el pago de los subsidios.

Informe de la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía de agosto de 2024, denominado “*Seguridad y Confiabilidad Energética en Colombia (2010- 2026)*”.

Al descorrer el traslado de los documentos aportados, con ocasión de la Audiencia Pública, los sujetos procesales manifestaron, en síntesis, lo siguiente.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público señaló que la Subdirección de Operaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dependencia responsable de la administración del PAC, informó mediante correo del 8 de mayo de 2025 que durante el transcurso de la vigencia 2025 se han asignado al Ministerio de Minas y Energía recursos por valor de \$1.822.905.825.996,92, distribuidos en cinco meses, conforme al siguiente detalle.

ASIGNACION PAC INVERSION MINISTERIO DE MINAS	
Enero	374.261.767.982,00
Febrero	316.875.483.315,49
Marzo	417.453.169.317,26
Abril	498.625.537.187,26
Mayo	215.689.868.194,91
TOTAL	1.822.905.825.996,92

Estas asignaciones coinciden con la información reportada por el Ministerio de Minas y Energía. A 30 de abril de 2025, el PAC asignado ascendía a \$1.308.583.997.283,65, de los cuales \$1.226.173.121.869,79 ya habían sido ejecutados.

El 15 de mayo de 2025, el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público allegó una prueba sobreviniente: el Memorando No. 3-2025-008039 del 14 de mayo de 2025, suscrito por el Subdirector de Operaciones (e) de la entidad, del que se destaca.

En la que solicita respuesta a los siguientes interrogantes:

1. ¿Se encuentran debidamente apropiados en el Presupuesto General de la Nación vigente los recursos para el pago de subsidios de energía eléctrica y gas combustible correspondientes a las vigencias fiscales 2023, 2024 y 2025?

Respuesta: Las apropiaciones presupuestales son competencia del congreso, en la ley anual, y presentadas por la dirección general de presupuesto quien previamente con la Unidad Ejecutora lo revisan y lo sustentan antes de presentarlo al congreso. Para la presente vigencia la Ley anual de Presupuesto es el Decreto Ley 1523 de 2024.

Continuación memorando

2. ¿La existencia de una apropiación presupuestal implica una obligación jurídica inmediata de giro de los recursos o estos se encuentran sujetos a la disponibilidad de caja? ¿Qué otros límites materiales o jurídicos tienen una apropiación o un compromiso respecto de su exigibilidad?

Respuesta: De acuerdo con el estatuto Orgánico de presupuesto, las apropiaciones presupuestales son el monto máximo para comprometer, y estas podrán en virtud de este mismo estatuto reducirse. El proceso presupuestal es una cadena que implica, apropiación, compromiso, obligaciones y pagos. Para llegar al último eslabón la unidad ejecutora debe cumplir el proceso. Así que depende más de ella en esa instancia. Ese pago puede estar condicionado a las disponibilidades de caja y a las metas fiscales que defina el CONFIS.

3. ¿El principio constitucional de sostenibilidad fiscal (artículo 334 de la Constitución Política) puede justificar la priorización, aplazamiento o limitación de los pagos de subsidios, aun cuando existan apropiaciones presupuestales vigentes?

Respuesta: La apropiación por si no es un pago de una obligación, ni crea un derecho jurídico, ni un reconocimiento exigible, por lo arriba señalado es un cupo máximo que se podría comprometer. Y el Decreto 111, contempla mecanismo para su reducción o bloqueo. Y en la caja este sujeto a la disponibilidades y metas arriba señaladas

4. ¿Qué efectos tienen sobre la ejecución de las apropiaciones destinadas a subsidios las operaciones presupuestales como aplazamientos y reducciones (por ejemplo, las decretadas mediante los Decretos 766 de 2024 y 1522 de 2024)? ¿En particular, afectan los compromisos presupuestales ya adquiridos?

Respuesta: Dado que la apropiación es un monto máximo para comprometer, cualquier aplazamiento o reducción tendrá como consecuencia lógica el mismo efecto de reducción en sus pagos.

5. ¿Cuál ha sido el comportamiento histórico del pago de los subsidios a la tarifa de energía y de gas combustible? ¿Cuáles pagos se han realizado y cuales documentos los soportan?

Respuesta: A continuación, se relacionan los valores asignados al Ministerio de Minas y Energía durante el año 2025

Continuación memorando

VIGENCIA	SOLICITUDES Y ASIGNACION PAC INVERSION MINIMAS									
	ENE		FEB		MAR		ABR		MAY	
	SOLICITADO	APROBADO	SOLICITADO	APROBADO	SOLICITADO	APROBADO	SOLICITADO	APROBADO	SOLICITADO	APROBADO
Actual	\$ -	\$ -	\$ 758,65	\$ 4,61	\$ 8,50	\$ 8,50	\$ 1.547,51	\$ 27,04	\$ 2.308,16	\$ 2.308,16
Rezago	\$ 374,26	\$ 374,26	\$ 312,29	\$ 312,29	\$ 408,96	\$ 408,96	\$ 471,70	\$ 471,69	\$ 203,25	\$ 203,25
Total general	\$ 374,26	\$ 374,26	\$ 1.070,94	\$ 318,90	\$ 417,46	\$ 417,46	\$ 2.019,21	\$ 498,73	\$ 2.511,42	\$ 2.511,42

* Cifras en Miles de Millones

Los recursos son asignados con base en las metas máximas autorizadas por el CONFIS y la disponibilidad de recursos en la Caja de la Nación.

En el marco de la autonomía presupuestal y Financiera de las entidades ejecutoras del presupuesto, es cada una de estas quien prioriza y programa los pagos con base en los recursos asignados.

6. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de los subsidios a los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible? ¿Constituyen un gasto obligatorio en sentido estricto o una facultad condicionada a la disponibilidad de los recursos públicos?

Respuesta: Su naturaleza jurídica, está dada en la ley eléctrica principal es la Ley 143 de 1994, que establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el país. Esta ley define las funciones de las principales entidades del sector eléctrico y su estructura de gobernanza. Adicionalmente, la Ley 142 de 1994 también es relevante, ya que se refiere a los servicios públicos domiciliarios, incluyendo la energía eléctrica. Sobre la disponibilidad de recursos, ya nos pronunciamos en las preguntas previas. ”.

De dicho documento se corrió traslado a las partes, mediante auto de 19 de mayo de 2025, por el término de dos (2) días.

La parte demandante se pronunció con respecto al referido memorando del 14 de mayo de 2025 mediante escrito radicado el 22 de mayo de 2025, en el sentido de indicar que el pago anunciado de \$2,5 billones por concepto de subsidio no desvirtúa el núcleo de la controversia ni se acredita el cumplimiento efectivo de la obligación judicialmente exigida.

El Gobierno viene incurriendo, desde 2022, en un incumplimiento reiterado, sistemático y estructural de su deber constitucional y legal de garantizar el pago oportuno de los subsidios.

Dicho anuncio no puede considerarse como prueba de cumplimiento de la obligación, por cuanto.

a) los recursos aún no se reflejan en las cuentas de las empresas beneficiarias, b) no se ha acreditado que los giros cubran la totalidad de lo adeudado para el año 2024 y c) persiste el incumplimiento de los subsidios causados hasta marzo de 2025, cuyo pago vence la próxima semana, sumado a la ausencia de apropiación presupuestal para los nueve meses restantes del año.

El pago tardío de parte de las obligaciones de 2024, cuyos recursos ya estaban apropiados, tampoco exonera al Gobierno del deber actual de cubrir los subsidios correspondientes a 2025.

De otro lado, el documento aportado no cumple con lo establecido en el numeral 2 del artículo 212 de la Ley 1437 de 2011 para ser considerado como una prueba sobreviniente, pues no se trata de un hecho nuevo ni de un documento cuya existencia fuera desconocida al momento de contestar la demanda o de surtir la etapa probatoria.

El documento aportado hace referencia a “*solicitudes y asignaciones PAC inversiones mínimas*” pero los montos allí señalados como recursos solicitados y asignados no prueban el pago de los subsidios destinados a los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible.

El 20 de mayo de 2025 el Ministerio de Minas y Energía emitió un comunicado en el que informó al país sobre la realización de un pago de los montos adeudados por concepto de subsidios aplicables a los servicios de energía eléctrica y gas combustible.

El Comité Intergremial de Energía y Gas se pronunció al respecto en el sentido de que a la fecha el pago aún no se reflejaba en las cuentas de las empresas receptoras y que el pago parcial anunciado no cubría la totalidad de la deuda acumulada hasta el mes de marzo de 2025.

Agregó la demandante que, tampoco se garantizará el pago de los montos que se causarán durante la vigencia 2025, los cuales aún no han sido apropiados por el Gobierno Nacional.

La demandante, con el fin de acreditar que el monto anunciado por el Gobierno Nacional como girado no cubre la totalidad de los subsidios ya otorgados y facturados por las empresas prestadoras, presentó el siguiente cuadro comparativo que detalla los valores reconocidos en el comunicado, frente a los montos reportados al Despacho sustanciador por parte de las agremiaciones.

SALDOS ADEUDADOS DE LA VIGENCIA 2024				Valor informado como pagado según comunicado 20/05/2025
	Asocodis	Naturgas	Andesco ³	
Energía eléctrica	\$1.9 billones de pesos: 1,4 billones no pagados, pero ya liquidados – 500 mil millones pendientes por liquidar.	No aplica.	\$1.9 billones de pesos: 1,4 billones liquidados sin pago – 500 mil millones sin liquidar.	\$1.934.384,13 (valor en millones de pesos)

Gas combustible	No aplica	Naturgas informó que actualmente se encuentra consolidando las cifras con sus agremiados en relación con los pagos reportados por el Ministerio de Minas y Energía. Si se toma como cierto que el MinMinas ha pagado \$437 mil millones, a la fecha persistiría un saldo adeudado superior a \$541 mil millones (<u>más de 9 meses de retraso</u>).	\$700 mil millones de pesos: 400 mil millones de lo ya liquidado y 300 mil millones pendientes por liquidar.	\$564.129,31 (valor en millones de pesos) <u>Faltan aproximadamente. 135.870,69.</u>
-----------------	-----------	---	--	---

SALDOS ADEUDADOS DE LA VIGENCIA 2025				Valor informado como pagado según comunicado 20/05/2025
	Asocodis	Naturgas	Andesco ⁴	
Energía eléctrica	1,2 billones de pesos con corte al 30 de abril de 2025. Mes a mes el déficit es de 300 mil millones de pesos.	No aplica	0,8 billones de pesos (800.000 mil millones aprox) Con corte al 30 marzo de 2025).	No se informó ningún pago del saldo adeudado para la vigencia 2025.

Gas combustible	No aplica	Las necesidades de subsidios para el servicio de gas combustible por red son del orden de \$100 mil millones al mes. Así, en lo corrido de 2025 (hasta abril del 2025) las empresas ya han otorgado subsidios por un valor alrededor de \$400 mil millones.	\$310 mil millones de pesos. Con corte al 30 marzo de 2025.	No se informó ningún pago del saldo adeudado para la vigencia 2025.
-----------------	-----------	---	---	---

Así mismo, la parte demandante manifestó lo siguiente.

El 13 de mayo de 2025 se puso en conocimiento del Despacho sustanciador que con base en las cifras certificadas por el propio Ministerio de Minas y Energía sólo se

habían expedido ocho actos administrativos que ordenaban el giro por concepto de subsidios de gas combustible.

En materia de energía eléctrica la suma de \$922.299.825.091,79 reportada por el Ministerio de Minas y Energía no reflejaba la totalidad de subsidios adeudados.

Posteriormente, el Ministerio de Minas y Energía expidió nuevas resoluciones entre el 13 y el 16 de mayo de 2025, ordenando giros por una suma total de \$702.418.602.501. Sin embargo, ninguna de las resoluciones cubre los subsidios correspondientes al gas combustible del tercer trimestre de 2024.

La Resolución N°.598 del 13 de mayo de 2025 evidencia el incumplimiento de más de tres años al ordenar el pago de subsidios en zonas no interconectadas (ZNI) correspondientes a los años 2022, 2023 y 2024, lo que confirma la existencia de una deuda estructural prolongada y reiteradamente incumplida.

Tal y como se ha acreditado en el presente proceso, la sola expedición de actos administrativos no garantiza el cumplimiento efectivo de la obligación de pago, pues el Ministerio de Minas y Energía ha emitido actos de giro que, pese a estar en firme, no han sido ejecutados presupuestalmente, como ha sucedido sistemáticamente desde julio de 2024.

Se resalta que la expedición de la resolución que ordena el pago constituye apenas el cuarto de los siete pasos requeridos para que se materialice efectivamente el giro de los subsidios de energía y gas, tal como lo detalló la Procuraduría General de la Nación en su escrito del 13 de mayo de 2025.

En síntesis, sostiene la demandante que las cifras aparentemente desembolsadas cubren, en el mejor de los casos, subsidios adeudados hasta el mes de diciembre de 2024 dejando sin respaldo financiero los subsidios aplicados entre enero y marzo de 2025.

Reitera que a la fecha no se cuenta con la apropiación de la totalidad de los recursos necesarios para garantizar el pago de los subsidios correspondientes a los servicios de energía eléctrica y gas combustible para el segundo, tercer y cuarto trimestres del

2025: \$3,8 billones de pesos (Energía eléctrica: \$2,7 billones de pesos y Gas combustible: \$1,1 billones de pesos).

En conclusión, la demandante adujo que no hay constancia de que los valores anunciados se hayan hecho efectivos en las cuentas de las empresas beneficiarias, no se ha cubierto la totalidad de la deuda acumulada, ni se ha garantizado el pago de los subsidios causados en el primer trimestre de 2025 y no hay disponibilidad presupuestal suficiente para el resto de la vigencia 2025.

Análisis sustantivo

La norma que se estima incumplida establece un mandato claro, expreso y exigible (literal g, artículo 3, Ley 143 de 1994), a cargo del Estado, que consiste en “asegurar la disponibilidad” de los subsidios para determinados sectores de la población a fin de garantizar la prestación del servicio público de electricidad.

El cumplimiento del deber allí dispuesto: “asegurar la disponibilidad”, sólo será satisfecho si se supera la situación actual, descrita en los acápite anteriores, de desfase en los tiempos de abono de los subsidios por parte de los ministerios de Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía a las empresas comercializadoras de energía, a fin de evitar que se consume el riesgo sistémico ya descrito.

En este sentido, cabe señalar que es abundante y suficiente la prueba aportada por la Procuraduría General de la Nación, los expertos consultados, los gremios del sector e incluso los funcionarios de las entidades públicas concernidas sobre el desfase financiero aludido, con mayores o menores diferencias en términos de cifras y tiempos.

Así mismo que la complejidad del sistema, los distintos agentes que intervienen en ella, los flujos de dinero, la oportunidad con la que estos deben circular dentro de la cadena de generación, distribución y comercialización reclaman un cuidado extremo en orden a suministrar los recursos de los subsidios en forma oportuna, de modo que no se cause un desbarajuste generalizado.

Llamó especialmente la atención del Tribunal la circunstancia de que el sistema que permite la prestación del servicio público de que se trata implica mantener en la forma más adecuada cada uno de los eslabones de la cadena para asegurar una prestación eficiente del servicio que se explica gracias a que se conjugan actores y factores que lo hacen posible.

En este contexto, el suministro oportuno de los recursos de los subsidios por parte de los ministerios aludidos juega un papel fundamental en la estructura financiera de las empresas comercializadoras del servicio público, cuyo funcionamiento apropiado redundaría en una operación saludable del conjunto del sistema que se refleja de manera directa en las mejores condiciones para el usuario.

Lo contrario, esto es, la situación que se acredita con el conjunto de las pruebas arrimadas a raíz de la falta de aplicación de las normas invocadas en la demanda, genera una situación de estrechez financiera sobre las últimas (las comercializadoras) que se transmite al resto de la cadena, conduciendo con relativa rapidez al colapso del o a una situación de alto riesgo de colapso que evidencia el Tribunal en el trámite de la presente acción.

De acuerdo con lo mencionado por el profesor y Director del Departamento de Derecho Minero Energético de la Universidad Milton Fernando Montoya Pardo, no solo se debe asegurar la disponibilidad de los recursos, ya que estos deben ser transferidos y aplicados oportunamente al sistema sino que, además, debe ser oportuno el flujo de recursos hacia los agentes, comercializadores y distribuidores.

Lo anterior por cuanto (así se manifestó por el Ministerio de Minas y Energía en la audiencia) para la vigencia de 2024 ya se expidieron las resoluciones de giro con corte al 31 de diciembre de 2024 pero no el PAC, responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Así mismo, de acuerdo con lo informado por el Ministerio de Minas y Energía, el 7 de mayo de 2025, para la vigencia de 2025 se han expedido varias resoluciones; de las cuales dos que corresponden al Sistema Interconectado Nacional SIN en las que se reconoce el pago de los saldos al primer, segundo y tercer trimestre del 2024, así como el primer pago del cuarto trimestre de 2024.

En el caso del gas domiciliario por red se reconocieron subsidios del tercer trimestre de 2024 y saldos del primer, segundo, tercer y cuarto trimestre de 2022 y del 2023 y primer y segundo trimestre del 2024.

Ahora bien, de los documentos allegados recientemente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se deduce que el Gobierno Nacional estaría autorizando el PAC toda vez que asignó al Ministerio de Minas y Energía durante los meses de enero y mayo de 2025, las siguientes sumas de dinero.

En el informe allegado el 13 de mayo de 2025 se indicó que la Subdirección de Operaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dependencia responsable de la administración del PAC, informó mediante correo del 8 de mayo de 2025 que durante el transcurso de la vigencia 2025 se han asignado al Ministerio de Minas y Energía recursos por valor de \$1.822.905.825.996,92, así.

ASIGNACION PAC INVERSION MINISTERIO DE MINAS	
Enero	374.261.767.982,00
Febrero	316.875.483.315,49
Marzo	417.453.169.317,26
Abril	498.625.537.187,26
Mayo	215.689.868.194,91
TOTAL	1.822.905.825.996,92

Sin embargo, la cifra correspondiente al mes de mayo mencionada en el documento del 15 de mayo de 2025 (que se observa a continuación), difiere sustancialmente de la mencionada en el documento de 13 de mayo de 2025 (cuadro que se encuentra antes de este párrafo), en la medida en que pasó de un valor de 215.689.868.194,91 a un valor de 2.511.420.000.000.

Continuacion memorando

VIGENCIA	SOLICITUDES Y ASIGNACION PAC INVERSION MINIMINAS									
	ENE		FEB		MAR		ABR		MAY	
	SOLICITADO	APROBADO	SOLICITADO	APROBADO	SOLICITADO	APROBADO	SOLICITADO	APROBADO	SOLICITADO	APROBADO
Actual	\$ -	\$ -	\$ 768,65	\$ 4,81	\$ 8,50	\$ 8,50	\$ 1.547,51	\$ 27,04	\$ 2.308,16	\$ 2.308,16
Rezago	\$ 374,26	\$ 374,26	\$ 312,29	\$ 312,29	\$ 408,96	\$ 408,96	\$ 471,70	\$ 471,69	\$ 203,25	\$ 203,25
Total general	\$ 374,26	\$ 374,26	\$ 1.070,94	\$ 316,90	\$ 417,46	\$ 417,45	\$ 2.019,21	\$ 498,73	\$ 2.511,42	\$ 2.511,42

* Cifras en Miles de Millones

La Sala estima pertinente advertir que, en el documento allegado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 15 de mayo de 2025 se reiteró lo mencionado por dicha entidad desde la contestación de la demanda, en la audiencia y en el informe presentado el 13 de mayo de 2025.

Por lo tanto, no se considera propiamente como una prueba sobreviniente. Lo que podría tenerse como nuevo es lo referente a la cifra del mes de mayo, con respecto a la cual se reitera la inquietud ya formulada en el sentido del desfase significativo y de la no coincidencia de cifras que presenta el Gobierno Nacional al Tribunal.

Así mismo, el valor anunciado por el Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con el comunicado de 20 de mayo de 2025 que alude “a cerca de los 2.5 billones” para cubrir el rezago presupuestal del 2024 y las resoluciones expedidas de enero a mayo de 2025, no concuerda con los valores mencionados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este sentido, se observa el comunicado del 20 de mayo de 2025 de los gremios del sector (ANDESCO, ACOLGEN, ANDEG, ASOCODIS, NATURGAS, SER COLOMBIA y ACP) en el que informan que el anuncio del giro de aproximadamente 2.5. billones (aún no hecho efectivo) cubrirá cerca de la totalidad de la deuda 2024.

Pero expresan su preocupación por que es fundamental asegurar los pagos del primer trimestre de 2025, que superan 1.1 billones, ya reportados por las empresas; y que se apropien los recursos suficientes para el resto de la vigencia 2025 pues faltaría por apropiar alrededor de 3.8 billones para subsidios de energía y gas.

En conclusión, ante la ausencia de prueba que acredite que con los dineros girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Ministerio de Minas y Energía se esté “asegura(ndo) la disponibilidad de los recursos” para el pago de subsidios a los sectores más vulnerables de la población, la Sala estima que no se está dando cumplimiento al mandato previsto en el artículo 3, literal g, y parágrafo de la Ley 143 de 1994.

En cuanto al cumplimiento del Decreto 1073 de 2015

El artículo 2.2.3.2.6.1 hace alusión a los pagos parciales que puede efectuar el Ministerio de Minas y Energía con cargo a los recursos disponibles apropiados para el pago de los subsidios de servicios públicos de energía eléctrica y gas.

Esto es, no hay un imperativo de realización de pagos parciales (adelantos) en la medida en que cuando la norma dispone que podrá efectuar los giros y/o pagos parciales está confiriendo una facultad de hacerlo de esa manera, pero no impone una obligación al Ministerio de Minas y Energía.

En consecuencia, la Sala **negará** el cumplimiento del artículo 2.2.3.2.6.1 del Decreto 1073 de 2025, por cuanto no contiene un mandato imperativo.

De otro lado, según los numerales 2 y 3 del artículo 2.2.3.2.6.1.2. ibídem el Ministerio de Minas y Energía tiene a su cargo, en relación con el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos, los siguientes deberes.

Determinar el monto de las contribuciones facturadas y los subsidios aplicados que se reconocerán trimestralmente a las empresas que los facturen, en el proceso de conciliación de subsidios y contribuciones de solidaridad.

Administrar y distribuir los recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos y/o del Presupuesto Nacional, de conformidad con las leyes vigentes.

En este orden de ideas, se advierte que el Ministerio de Minas y Energía no hizo referencia en su contestación al cumplimiento de tales deberes. Ahora bien, estos deberes, en criterio de la Sala, guardan relación con el previsto en el literal g) del artículo 3 de la Ley 143 de 1994, de “Asegurar la disponibilidad de recursos”.

Lo anterior, por cuanto las obligaciones los numerales 2 y 3 del artículo 2.2.3.2.6.1.2. (estas sí claras, expresas y exigibles) implican asegurar dicha disponibilidad de recursos tanto para los subsidios de **energía eléctrica** como de **gas**.

Esto, teniendo en cuenta que la naturaleza del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos de la Nación, Ministerio de Minas y Energía, es una cuenta

especial de manejo de recursos públicos en la cual se incorporarán en forma separada y claramente identificable para cada uno de los servicios públicos domiciliarios de **energía eléctrica y gas combustible**, distribuidos por red física, los siguientes recursos.

Los provenientes de los excedentes de la contribución de solidaridad una vez se apliquen para el pago de la totalidad de los subsidios requeridos en las respectivas zonas territoriales. (artículo 2.2.3.2.6.1.1. del Decreto 1073 de 2015).

No está demás señalar que la Sala hace referencia al artículo 2.2.3.2.6.1.1 del Decreto 1073 de 2015, teniendo en cuenta lo manifestado por el H. Consejo de Estado, acerca de que *“no puede afirmarse, entonces, la inexistencia de un mandato imperativo e inobjetable cuando la norma cuyo cumplimiento se pretende requiera del análisis de otros preceptos o no precisa la autoridad obligada, pues lo que realmente aquella debe prescribir es un “deber”³.*

Conclusión.

Se accederá a las pretensiones de la demanda en el sentido de ordenar el cumplimiento de los mandatos previstos en el artículo 3, literal g, y parágrafo de la Ley 143 de 1994; y los numerales 2 y 3 del artículo 2.2.3.2.6.1.2 del Decreto 1073 de 2015.

Con respecto a la pretensión formulada por la parte actora consistente en que se ordene el pago de las sumas adeudadas, la Sala negará dicha pretensión por cuanto excede los alcances de este medio de control de naturaleza declarativa.

Decisión

³ Sentencia de 29 de abril de 2021, H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Expediente No. 54001-23-33-000-2020-00616-01(ACU), Consejero Ponente, Dr. Luis Alberto Álvarez Parra.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- ACCÉDESE a las pretensiones de la demanda en relación con el incumplimiento de las siguientes normas: artículo 3, literal g, y parágrafo de la Ley 143 de 1994; y numerales 2 y 3 del artículo 2.2.3.2.6.1.2 del Decreto 1073 de 2015. En consecuencia,

ORDÉNASE a los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía que en el término de diez (10) días emprendan las actuaciones tendientes a asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios para cubrir los subsidios otorgados a los usuarios de energía y gas de los estratos I, II y III y los de menores ingresos del área rural, para atender sus necesidades básicas de electricidad, vigencias 2024 y 2025.

SEGUNDO.- Conforme al inciso final del artículo 25 de la Ley 393 de 1997 los ministerios de Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía presentarán informes mensuales una vez ejecutoriada la presente en relación con el cumplimiento de lo dispuesto en el ordenamiento anterior.

TERCERO.- NIÉGANSE las demás pretensiones.

CUARTO.- RECONÓCESE PERSONERÍA a los siguientes profesionales del derecho.

Abogado Javier Sanclemente Arciniegas, identificado con C.C. No. 79.486.565 y T.P. No. 81.166 del C. S. de la J., para representar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Resolución No. 0849 de 19 de abril de 2021, proferida por el ministro respectivo.

Abogada María Fernanda Murillo Delgado, identificada con C.C. No. 1.052.387.031 y T.P. No. 221.335 del C. S de la J., para representar al Ministerio de Minas y Energía, en los términos del poder allegado con posterioridad a la contestación de la demanda.

QUINTO.- La presente providencia podrá ser impugnada dentro de los tres (3) días

siguientes a su notificación, en los términos del artículo 26 de la Ley 393 de 1997.

SEXTO.- Notifíquese esta decisión de conformidad con lo previsto por el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en Sala.

Firmada electrónicamente
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

Firmada electrónicamente
CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

Firmada electrónicamente
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI por los magistrados Luis Manuel Lasso Lozano, Claudia Elizabeth Lozzi Moreno y Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.