

COMISIONES DE REGULACIÓN EN COLOMBIA

FUNDAMENTOS Y PERSPECTIVAS





Calle 12 # 7-65
Palacio de Justicia
Bogotá D.C – Colombia
Tel: (601) 350 67 00

www.consejodeestado.gov.co



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA
Dirección de Publicaciones



9 786287 730236

COMISIONES DE REGULACIÓN EN COLOMBIA

FUNDAMENTOS Y PERSPECTIVAS



Bahamón Falla, María del Pilar – Consejo de Estado

Comisiones de regulación en Colombia: fundamentos y perspectivas/
María del Pilar Bahamón Falla, Consejo de Estado– Bogotá: Universidad
Sergio Arboleda, 2025.

128 p.

ISBN: 978-628-7730-22-9 (Impreso), 978-628-7730-23-6 (.pdf)

1. Servicios públicos– Colombia 2. Servicios públicos– Aspectos jurídicos
– Colombia

363.609861 ed. 22 CDD

**Comisiones de regulación en Colombia:
Fundamentos y perspectivas**

ISBN: 978-628-7730-22-9 (Impreso)

ISBN: 978-628-7730-23-6 (.pdf)

©Universidad Sergio Arboleda

Autor

María del Pilar Bahamón Falla

Sala de Consulta y Servicio Civil

Consejo de Estado

Primera edición: julio de 2025

Edición por el Fondo de Publicaciones de la
Universidad Sergio Arboleda.

Queda prohibida toda reproducción, por
cualquier medio, sin previa autorización escrita
del editor. El contenido del libro no representa
la opinión de la Universidad Sergio Arboleda y
es responsabilidad de los autores.

Corrección de estilo

Proceditor

Directora General de Publicaciones

Diana Niño Muñoz

Diseño y diagramación

Fondo de Publicaciones

Universidad Sergio Arboleda

Universidad Sergio Arboleda

Calle 74 n.º 14-14

Teléfono: (601) 325 7500, ext. 2131

www.usergioarboleda.edu.co

Bogotá D. C.

Contenido

Presentación	7
Prólogo	9
Introducción	11
Marco conceptual	15
1. La intervención del Estado en la economía.....	15
2. La función de regulación.....	20
3. La función de regulación de los servicios públicos – Marco constitucional	25
4. Marco legal en materia de servicios públicos domiciliarios	29
Las comisiones de regulación de servicios públicos.....	37
1. Comisiones de regulación –Visión comparada.....	40
2. Las comisiones de regulación en Colombia – Configuración funcional especial	46
3. Comisiones de regulación creadas en Colombia	60
3.1 Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)	60
3.2 Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).....	63
3.3 Comisión de Regulación en Salud (CRES)	64
3.4 Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT).....	66
3.5 Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC).....	68

4. La independencia de las comisiones de regulación	77
4.1 La composición colegiada y el período fijo de los expertos comisionados.....	79
4.2 La sujeción de las decisiones de las comisiones de regulación a criterios técnicos.....	84
4.3 Contribución regulatoria.....	84
4.4 Adopción de decisiones por medio de procesos participativos.....	84
5. Gestión de las comisiones de regulación en materia de usuarios	85
Balance en Colombia.....	91
1. Comisiones de regulación –Visión comparada	92
2. De la metodología a la política regulatoria en Colombia	95
3. Política de Mejora Normativa en Colombia.....	97
4. Logros.....	102
4.1 Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).....	103
4.2 Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).....	104
4.3 Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC).....	104
5. Retos, desafíos y aspectos por fortalecer.....	105
Conclusiones	113
Bibliografía.....	117
Jurisprudencia	119
Normatividad Nacional	122
Referencias internacionales.....	128

Presentación

En el Estado contemporáneo, bajo el modelo de economía social de mercado como faceta del Estado social de derecho, la regulación es una de las formas del ejercicio de la función administrativa, en particular, de la función de intervención en la economía, cuyo objetivo fundamental es armonizar la garantía de derechos inherentes a los fines del Estado con las dinámicas de los mercados y la libre competencia.

La economía no puede estar desvinculada del propósito estatal de garantizar condiciones de vida dignas, pero, a la vez, no puede haber una intromisión injustificada en las libertades y los derechos que permiten condiciones básicas para el funcionamiento de un mercado competitivo y dinamizador de la economía, máxime en un modelo en el que el Estado concibe la empresa como un aliado para la realización de varias de sus funciones, entre ellas, la prestación de los servicios públicos.

Las comisiones de regulación expiden normas y definen acciones para asegurar la competencia en los mercados, proteger a los consumidores, promover la eficiencia y la transparencia en la prestación de los servicios públicos, y garantizar el cumplimiento de las leyes y regulaciones vigentes.

En un Estado social de derecho, el Estado tiene la responsabilidad de velar por el bienestar y la igualdad de todos los ciudadanos, y las comisiones de regulación son un instrumento para lograr este objetivo, pues deben actuar de manera imparcial, evitando así la influencia de intereses particulares o políticos en la toma de decisiones.

Corresponde entonces a las comisiones de regulación, creadas en virtud de la Ley 142 de 1994, realizar un «arbitraje» en el mercado a partir de un conocimiento técnico y especializado, con el fin de propender a

las mejores condiciones posibles, que garanticen el bienestar general y la eficiencia, en una conjugación de libertad y equidad.

La Constitución Política de 1991 y la Corte Constitucional¹ reconocen al Congreso la facultad de determinar la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de esta función, también se encuentra habilitado para fijar las características de los órganos creados y para formular nuevas modalidades de entidades, con miras a garantizar la eficiencia de la acción estatal y del servicio público.

De acuerdo con la configuración establecida por el legislador para las comisiones de regulación, las fuentes directas de sus facultades y funciones son la ley, de una parte, y la delegación, de otra, aspecto que se abordará en esta publicación a fin de aproximar una frontera entre ambas. También se analizarán el alcance de la independencia de tales órganos reguladores y las particularidades de su gestión en Colombia bajo metodologías de análisis de impacto, para finalmente presentar un balance identificando algunos logros y desafíos.

El tema que se aborda reviste la mayor importancia en tiempos actuales, en los que se hace tan necesario el respeto por el Estado social de derecho, pues las comisiones de regulación desempeñan un papel fundamental en la garantía de los derechos de los ciudadanos y en la protección del interés general, por ser entidades independientes que tienen la función de regular y supervisar los diferentes sectores de la economía.

Con este documento se pretende contribuir de manera sencilla al entendimiento de esta forma de actuar del Estado en materia regulatoria, especialmente para la comunidad jurídica, para la academia y para todo aquel que se interese por estos temas.

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA

Consejera de Estado

Presidenta

Sala de Consulta y Servicio Civil

¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1162. Expediente D-2863. (6, septiembre, 2000). M. P.: Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-1162-00.htm>.

Prólogo

Los servicios públicos esenciales, como el agua potable, la energía, el gas y las telecomunicaciones, son fundamentales para garantizar el bienestar, la dignidad y una buena calidad de vida. Estos servicios no solo cubren necesidades básicas, sino que son un derecho humano esencial, ya que su acceso permite satisfacer condiciones inherentes a la existencia humana.

El Estado tiene la responsabilidad de asegurar que estos servicios sean oportunos, de calidad y accesibles para todos, en línea con los principios de la Constitución Política. Esta promueve la prosperidad general, la efectividad de los derechos y la participación de las personas en las decisiones que impactan sus vidas. En este marco, el artículo 334 de la Carta Magna establece que el Estado debe intervenir en los servicios públicos para mejorar la calidad de vida, garantizar el acceso a bienes y servicios prioritarios, y fomentar un entorno de productividad y competencia justa.

La defensa de la dignidad humana y el bienestar exige acciones concretas para reducir la inequidad, un factor que profundiza las brechas sociales y genera conflictos. Los servicios públicos desempeñan un papel clave en este propósito, ya que, al promover la equidad, la solidaridad y una distribución más justa, contribuyen directamente a la protección de los derechos humanos. Un acceso equitativo a estos servicios fortalece la cohesión social y materializa principios de justicia y redistribución.

En Colombia, la Constitución y la ley han establecido las comisiones de regulación de servicios públicos como instrumentos del Estado para garantizar que estos servicios sean accesibles, eficientes y de calidad. Estas comisiones operan bajo principios fundamentales como el acceso universal, la no discriminación, la calidad, la seguridad, la

transparencia, la rendición de cuentas, la inclusión y la protección de los usuarios. Además, buscan evitar el abuso de posición dominante por parte de los proveedores, asegurando un equilibrio en el mercado que beneficie a los ciudadanos.

El trabajo de estas comisiones se centra en regular de manera oportuna, continua y neutral la prestación de servicios públicos esenciales. Su objetivo es garantizar las mejores condiciones de acceso, calidad y equidad, lo que, en última instancia, fortalece la efectividad de los derechos humanos asociados al disfrute de estos servicios, todos ellos vinculados a la dignidad humana. Estas entidades, con competencias propias o delegadas, tienen la misión de velar por un sistema de servicios públicos que responda a las necesidades de la población de manera justa y eficiente.

Esta publicación explora los fundamentos constitucionales y legales de las comisiones de regulación de servicios públicos en Colombia, destacando su autonomía técnica como pilar del Estado social de derecho. Además, invita a reflexionar sobre el papel esencial de estas entidades y cómo su independencia asegura un acceso justo y eficiente a servicios fundamentales. Su trabajo trasciende la mera prestación de servicios: impulsa un modelo de desarrollo inclusivo que prioriza los derechos humanos y la dignidad de las personas. Sin duda, su labor es un aporte clave para un debate cada vez más relevante en nuestra agenda pública.

CARLOS ERNESTO CAMARGO ASSIS

Vicerrector
Universidad Sergio Arboleda

Introducción

El modelo constitucional colombiano consagra la dirección del Estado en la economía como postulado fundante, que orienta no solo el orden macroeconómico del país, sino también la gestión social para la consecución de los fines esenciales del Estado, consistentes en la promoción del bienestar general, la garantía efectiva de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Política, la participación de la comunidad en las decisiones de la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y la vigencia de un orden justo.

Este nuevo modelo abre camino a la gestión de agentes privados en un régimen de competencia, a los que el Estado colombiano confía el ejercicio de algunas de sus funciones.

La prestación de los servicios públicos, por ejemplo, ya no es monopólica por parte del Estado, el cual ahora focaliza sus esfuerzos en la planificación, la regulación y la vigilancia y el control de aquellos. En este contexto, y a efectos de velar por la satisfacción de las necesidades de la sociedad, el Estado debe supervisar el funcionamiento eficiente del mercado por medio de mecanismos de intervención eficaces y razonables.

Así, el interés público y el privado dejan de ser conceptos antagónicos, y el Estado benefactor cede paso al Estado regulador en el entorno de la economía social de mercado.

Pese a la dificultad para entender el concepto mismo de regulación, la Constitución y la ley estructuran el marco jurídico que legitima la intervención del Estado en las actividades sociales de connotación económica, con el propósito de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos, inherentes a su finalidad social.

En materia regulatoria, previa habilitación constitucional, el legislador concibe las comisiones de regulación como unidades independientes encargadas de promover y proteger la competencia entre los agentes prestadores de servicios públicos con el fin de asegurar que la gestión de estos sea económicamente eficiente, no implique abuso de posición dominante y propenda a servicios de calidad. Además, les asigna el deber de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos cuando la competencia no sea posible.

De allí que, a pesar de su creación legal, las competencias regulatorias del Estado por medio de las comisiones de regulación tienen cimien- to constitucional, y su ejercicio, bien en orden a las funciones directas y exclusivas que les asigna el legislador, o bien a las delegadas por el presidente de la República, concreta el deber de intervenir los sectores de los servicios públicos respectivos para preservar el equilibrio y la razonabilidad en la competencia, además de asegurar la calidad y la defensa de los derechos de los usuarios.

Las consideraciones frente a la independencia de las comisiones de regulación cobran especial relevancia ante el dinamismo del contexto sociopolítico, en el que la consistencia de las políticas públicas para la permanente evolución de la gestión regulatoria a cargo de las comisiones de regulación es esencial para la consolidación y mejora continua del conjunto de instrumentos normativos por medio de los cuales el Estado ejerce la función de intervención en los mercados, lo cual debe desarrollarse bajo parámetros técnicos, objetivos y basados en la evidencia, en función de la realización de sus fines.



COLOMBIANOS LAS ARMAS
OS HAN DADO INDEPENDENCIA
LAS LEYES OS DARÁN LIBERTAD

SANTANDER

Marco conceptual

1. LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

El Estado, entendido como una organización política compleja o un conjunto de instituciones que deben asegurar el orden y el bienestar social, desempeña un rol relevante en el desarrollo de la economía, en los mercados y en la provisión de bienes y servicios para los individuos, en procura de maximizar tal bienestar social.

Sus objetivos, en ese marco, dependen del diseño estructural fundado, es decir, del modelo político, jurídico y económico que sirve de cimiento de cada sociedad. No obstante, en un Estado constitucional y de derecho, un lugar común en cuanto a objetivos es la aspiración de satisfacer las necesidades sociales, lo que históricamente ha dado paso a diferentes modelos que, en esencia, se mueven entre dos extremos: (i) el Estado que produce y provee; y (ii) el Estado que compete y permite competir.

En el período contemporáneo, el denominado modelo de Estado benefactor se concentró en el propósito de reconocer y proteger derechos sociales por medio de la gestión directa del Estado y la producción legislativa en materia de derechos. A ello contribuyó la recesión económica mundial, especialmente durante la primera mitad del siglo XX, lo que motivó la intervención del Estado en la economía como reacción ante la casi parálisis de la industria y la reducción del empleo.

Sin embargo, el aumento del gasto público destinado al desarrollo de infraestructura y servicios, en gran parte asociado a la baja productividad de las empresas, llevó a la imposibilidad del Estado de satisfacer la creciente demanda de necesidades sociales no cubiertas.

Así, ante la crisis del Estado de bienestar, el modelo del Estado regulador se abrió paso con una nueva concepción sobre la función estatal.

Según esta concepción, al Estado le corresponde asegurar la provisión eficiente, el acceso universal y la equidad frente a los servicios públicos, mientras que al sector privado le compete ser prestatario de estos servicios, siempre bajo autorización del Estado, articulado y alineado con los objetivos de este último.

Esta es la filosofía orientadora de la Constitución Política de 1991. El Estado social de derecho es la fórmula jurídico-política² que sirve de vehículo para materializar los fines sociales, articulando las libertades económicas con la justicia distributiva bajo el papel dispositivo del Estado, en tanto, el orden económico no puede entenderse aislado de los fines estatales, sino que debe estar orientado a alcanzarlos.

Así, la inspiración del constitucionalismo económico en Colombia es clara, y las normas que lo integran están orientadas a superar la visión antagonica entre el mercado y el Estado.

En esa línea, el artículo 333 de la Constitución Política dispone:

Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

[...]

La denominada «Constitución económica» fomenta las libertades y los derechos económicos, ejercidos en un ambiente de mercado competitivo a partir de un trazado definido de responsabilidades sociales y bajo la presencia y conducción del Estado, en un entorno de relación y sinergia entre los particulares y las instituciones públicas.

² GUINARD-HERNÁNDEZ, David. La 'regulación económica' como instrumento de dirección estatal de la economía. En: *Revista Digital de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Diciembre 2007, n.º 18, pp. 177-224. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n18.09>.

Materialmente, la «Constitución económica» es el conjunto de valores, principios y reglas consagrados en la Carta Fundamental que establecen el marco de interacción entre las libertades y los derechos económicos, así como los mecanismos de dirección estatal de la economía en procura de garantizar un orden económico y social justo.

Al aludir a tal concepto, nos referimos al Título XII del texto constitucional, denominado «Del régimen económico y de la Hacienda pública», conformado por los siguientes seis capítulos:

- Capítulo 1.º De las disposiciones generales
- Capítulo 2.º De los planes de desarrollo
- Capítulo 3.º Del presupuesto
- Capítulo 4.º De la distribución de recursos y de las competencias
- Capítulo 5.º De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos
- Capítulo 6.º De la banca central.

Surge así la categoría de economía social de mercado como faceta económica del Estado social de derecho, que, como se ha mencionado, en esencia, articula los objetivos de política pública social a cargo del Estado con un sistema de libre mercado que contribuye al logro de tales objetivos.

En este contexto, la Carta Política atribuye al Estado la dirección de la economía en los siguientes términos:

Artículo 334³. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la

³ Modificado por el artículo 1.º del Acto Legislativo 3 de 2011. (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 3. (1, julio, 2011). Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal. En: Diario Oficial. Julio, 2011. Nro. 48117. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43214>).

preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho.

[...]

Al respecto, la Corte Constitucional ha producido jurisprudencia estable sobre la hermenéutica del modelo económico colombiano. En la Sentencia C-228 de 2010⁴, por ejemplo, afirma:

El Estado Constitucional colombiano es incompatible tanto con un modelo del liberalismo económico clásico, en el que se proscribe la intervención estatal, como con modalidades de economía de planificación centralizada en las que el Estado es el único agente relevante del mercado y la producción de bienes y servicios es un monopolio público. En contrario, **la Carta adopta un modelo de economía social de mercado**, que reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general. [Resaltado fuera del texto original]

[...]

A su vez, en la Sentencia C-197 de 2012⁵ señala:

La Constitución de 1991, especialmente al adoptar un modelo de Estado Social de Derecho, introdujo **un modelo de economía social de mercado** en el que, de un lado, se admite que la empresa es motor de desarrollo social (artículo 333 Superior), y por esta vía, se reconoce la importancia de una economía de mercado y de la promoción de la actividad empresarial, pero por otro, se asigna al Estado no solo la facultad sino **la obligación de intervenir en la economía** con el fin de remediar las fallas del mercado y promover el desarrollo económico y social (artículos 333, 334 y 335 constitucionales).

La intervención del Estado en la economía busca entonces conciliar los intereses privados presentes en la actividad empresarial, con el interés general involucrado en el buen funcionamiento de los mercados para

⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-228. Expediente D-7865. (24, marzo, 2010). M. P.: Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-228-10.htm>.

⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197. Expediente D-8533. (14, marzo, 2012). M. P.: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-197-12.htm>.

lograr la satisfacción de las necesidades de toda la población en condiciones de equidad. [...] [Resaltado fuera del texto original]

En suma, la intervención del Estado en la economía se basa en su objetivo de propiciar, crear o mantener condiciones adecuadas para la consecución de sus fines. Para ello, el Estado debe propender a privilegiar elementos básicos y partir de ello para definir instrumentos de intervención. Tales elementos están referidos a:

- La seguridad jurídica
- El orden y la estimulación de la leal competencia
- La solución o corrección de fallas.

De acuerdo con su función, la intervención del Estado en la economía se puede clasificar en diferentes tipos. En la Sentencia C-150 de 2003⁶, basándose en la doctrina, la Corte Constitucional distinguió tres clases de intervencionismo económico: (i) intervención conformativa, que establece los requisitos para la existencia, la formalización y el funcionamiento de los actores económicos; (ii) intervención finalística, que señala los objetivos generales o las metas concretas que han de ser prioridad para los actores económicos; (iii) intervención condicionante, que propiamente fija las reglas de juego del mercado o de un sector económico.

En suma, la intervención en la economía parte del carácter no absoluto de los derechos y libertades económicas reconocidos en la Constitución, lo que justifica la necesidad de fijar límites para su ejercicio.

Según la posición en la que actúe, el Estado podrá intervenir en una o varias de las siguientes calidades:

- Como garante de derechos
- Como agente económico
- Como titular de la dirección de la economía.

⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-150. Expediente D-4194. (25, febrero, 2003). M. P.: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-150-03.htm>.

Para los efectos de este trabajo interesa la tercera, que se concreta, entre otras formas, con la expedición de normas en desarrollo de la potestad de dirigir y regular la economía de acuerdo con los parámetros fijados por la Constitución y la ley.

2. LA FUNCIÓN DE REGULACIÓN

En un sentido amplio, todas las decisiones del Estado relacionadas con el funcionamiento de la economía y la organización de la sociedad constituyen una forma de regulación económica y social. Así, el mercado económico no es un fenómeno natural, sino que depende de que el Estado establezca una serie de instituciones básicas —como el derecho de propiedad, la libertad contractual, la responsabilidad contractual y extracontractual, entre otras— cuya efectividad obedece a la existencia de una administración de justicia y una policía administrativa capaces de hacerlas respetar⁷.

La Corte Constitucional⁸ se ha pronunciado sobre el alcance de la libre competencia en los siguientes términos:

En un Estado Social de Derecho, dentro del cual el Poder Público asume responsabilidades tales como la racionalización de la economía, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, no menos que la de promover la productividad y la competitividad, y que tiene a su cargo la orientación de la política económica hacia el desarrollo armónico de las regiones (artículo 334 C. P.), **la libre competencia no puede erigirse en derecho absoluto ni en barrera infranqueable para la actividad de intervención del Estado.**

[...]

Se trata, al fin y al cabo, de realizar fines esenciales del Estado como los de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (Preámbulo y artículo 2.º C. P.), en ejercicio de un papel dinámico y activo inherente a su función básica de dirección general de la economía (artículo 334 C. P.).

A juicio de la Corte, la libre competencia económica no excluye en

⁷ Ibid.

⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-398. Expediente D-865. (7, septiembre, 1995). M. P.: Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-398-95.htm>.

modo alguno la injerencia del Estado para alcanzar fines que le son propios, como los indicados en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución. [...] [Resaltado fuera del texto original]

Tal tesis fue reiterada, entre otras, en la Sentencia C-043 de 1998⁹, en los siguientes términos:

En un Estado Social de Derecho donde el Poder Público asume responsabilidades tales como la dirección general de la economía, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la regulación, el control y la vigilancia de los servicios públicos, la libre iniciativa privada no puede erigirse como un derecho absoluto ni como un obstáculo insuperable para la actividad de intervención del Estado, particularmente en materia económica y de servicios públicos. Es así como el propio artículo 333 de la Carta permite el desarrollo de dicha iniciativa privada, pero dentro de los límites del bien común y, a su vez, faculta a la ley para delimitar su alcance cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. [...]

La regulación constituye una herramienta de intervención del Estado social de derecho en la economía, en contraposición al abstencionismo propio del Estado liberal, que se basa en una comprensión de mercado perfecto.

Tras las conquistas sociales de los siglos XIX y XX, el Estado se convirtió en agente económico, proveedor y prestador de bienes y servicios inherentes a los derechos y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, lo que implicó una intervención activa en un momento histórico caracterizado por una reducida iniciativa privada. Pero al consolidarse la economía de mercado entre las décadas de los 70 y los 80 del pasado siglo, esa forma de intervención se hizo innecesaria y quizá se convirtió en una ventaja indebida frente a la empresa privada, en un contexto en el que, además, la prestación de los servicios públicos se consolidaba como actividad económica.

Las transformaciones sociales y económicas, junto con la adopción del nuevo texto fundante, dieron paso a una nueva configuración y pusieron en marcha la gestión del Estado regulador, el cual, a efectos de satisfacer las necesidades colectivas, actúa como garante o supervisor

⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-043. Expediente D-1754. (25, febrero, 1998). M. P.: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-043-98.htm>.

del funcionamiento eficiente del mercado por medio de una intervención más o menos profunda, según lo requiera y justifique la situación.

La función estatal de regulación está segmentada por sectores de actividad económica o social, de tal manera que la regulación de cada sector responda a sus especificidades.

Dadas las particularidades de cada sector regulado, dicha función puede manifestarse en facultades de regulación y en otros instrumentos. La facultad normativa de regulación, por ejemplo, implica la adopción de normas que definan reglas de juego en ámbitos precisos y predefinidos, en cumplimiento del régimen fijado por el legislador. Por otro lado, existen facultades que, aunque en principio carecen de efectos jurídicos, pueden influir en el comportamiento del mercado, como la divulgación de información sectorial, cuyo objetivo es incidir en las expectativas y en el comportamiento tanto de los agentes económicos como de los consumidores o usuarios.

Corresponde al legislador, en ejercicio de su poder de configuración y respetando los límites constitucionales, determinar cuáles facultades son adecuadas para que el órgano de regulación correspondiente cumpla sus funciones en aras de promover el interés general y alcanzar los fines públicos que justifican su existencia.

En todo caso, no debe perderse de vista que, en últimas, en la gestión regulatoria del Estado participan todas las ramas del poder público: el Legislativo por medio de la definición de la política macro; el Ejecutivo mediante la formulación de políticas sectoriales para la administración y el control de la prestación eficiente de los servicios públicos; y el Judicial por medio del control de la legalidad y la constitucionalidad de los instrumentos normativos de regulación.

La Corte Constitucional ha realizado análisis detallados sobre la regulación como mecanismo de intervención estatal en los servicios públicos. Al respecto, la Sentencia C-150 de 2003¹⁰, cuyos apartes principales se expondrán a continuación, contiene precisiones sobre la justificación del modelo de regulación de los servicios públicos introducido por la Constitución de 1991. Esta sentencia precisa que, en el sector de los servicios públicos, la Constitución protege específicamente los dere-

¹⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-150, Op. Cit.

chos de los usuarios (artículos 78 y 369 C. P.), ante lo cual, la función de regulación se orienta, en sus aspectos estructurales, instrumentales y procedimentales, al cumplimiento de esa finalidad primordial.

Ello conduce, en palabras del máximo tribunal constitucional, a que la función de regulación se oriente al logro de fines sociales específicos, como la redistribución y la solidaridad en los servicios públicos domiciliarios (artículo 367 C. P.), o el acceso universal a todos los servicios (artículo 365 C. P.).

Sin perjuicio de lo anterior, en punto a la naturaleza de las normas regulatorias expedidas por autoridades administrativas como una forma de intervención del Estado en la economía a efectos de desarrollar preceptos constitucionales y legales, es de advertir que no pueden, justamente por eso, equipararse con disposiciones de mayor jerarquía. Así lo aclaró la Corte Constitucional en la Sentencia C-1162 de 2000:

Ahora bien, se hace necesario que la Corte precise el alcance y las implicaciones jurídicas de la atribución de “regular”, toda vez que, si se le otorgara el sentido de sustituir al legislador en estas materias, o el de dictar reglas sobre servicios públicos sin base en las prescripciones legislativas ni en las políticas del Gobierno, se violaría la Constitución, y el párrafo debería ser declarado inexecutable.

A juicio de la Corte, las comisiones no pueden asumir una función reglamentaria directa de los preceptos constitucionales, ni pasar por alto su sujeción a la ley y a las disposiciones gubernamentales.

[...]

Es importante señalar que la regulación es una forma de intervención estatal en la economía, y se convierte en una eficaz herramienta constitucional tendiente a evitar que la sola operancia de las leyes del mercado pueda desdibujar los fines sociales de nuestro Estado (Preámbulo, artículos 1, 2, 333, 334, 365, 367 y 370 C. P.).

No es lo que ha considerado alguna parte de la doctrina, es decir, un instrumento normativo para “completar la ley”, o para llenar los espacios que ella pueda haber dejado, y menos para sustituir al legislador si este nada ha dispuesto. [...]

[...]

Tampoco resultan ajustadas a la Constitución otras interpretaciones doctrinarias que han venido haciendo carrera en nuestro medio, con-

sistentes en que las resoluciones de las comisiones de regulación “en forma conjunta con la ley forman una proposición jurídica”, y que a diferencia de los decretos reglamentarios pueden “llenar los vacíos legislativos dejados por el legislador”, en la medida en que son actos de creación de Derecho.

Este tipo de interpretaciones es abiertamente opuesto a la Constitución, ya que ellas otorgan a los actos de las comisiones —que la Corte estima subalternos de la política trazada por la ley y por los decretos reglamentarios— un alcance normativo general de alta jerarquía y le confieren la atribución inconstitucional de “crear Derecho” en forma compartida con el legislador ordinario, o la de desplazarlo, e incluso la de formulación de normas “como atribución constitucional propia”. Se ha llegado al extremo de definir las disposiciones reguladoras como una “legislación secundaria”, y ello bajo la desacertada importación de modelos foráneos que no encajan dentro de nuestro sistema jurídico, y que han sido acogidos sin tener en cuenta las muy diversas bases fácticas y jurídicas que han moldeado los diferentes sistemas.

[...]

A juicio de la Corte, estas interpretaciones se apartan de los preceptos constitucionales, pues de ninguna forma se puede admitir que órganos administrativos asuman extraordinariamente una función legislativa, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Carta contempla en cabeza del Presidente de la República. Aceptar aquella posibilidad afectaría gravemente el principio democrático.

Por otra parte, como se ha advertido, la regulación tampoco se asimila a una función reglamentaria propia del Presidente de la República, y ello por cuanto esta facultad encuentra su fundamento en un texto diferente (artículo 189, numeral 11, C. P.). En efecto, esta última disposición constitucional define la potestad reglamentaria como la facultad presidencial para expedir decretos, resoluciones y órdenes necesarias para la cumplida ejecución de las leyes, mientras que el artículo 370 se refiere a la fijación de políticas generales, con arreglo a ley, en dos materias muy precisas: administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios.

Cabe entonces preguntarse: ¿cuál es la naturaleza de la regulación si no es ejercicio de función legislativa, ni tampoco de la potestad reglamentaria?

Para absolver ese interrogante, es importante tener en cuenta que, en la exposición de motivos de la ley bajo estudio, se definió así la función reguladora:

“La función reguladora no debe ser entendida como el ejercicio de un intervencionismo entorpecedor de la iniciativa empresarial. En su visión moderna, la regulación es una actividad estatal que fomenta la competencia en aquellas áreas donde existe y es factible; impide el abuso de posiciones de monopolio natural, donde esta es ineludible; desregula para eliminar barreras artificiales a la competencia y, finalmente, calibra las diversas áreas de un servicio para impedir prácticas discriminatorias o desleales para el competidor” (Gobierno Nacional. Exposición de Motivos al proyecto de Ley 135 Senado. Gaceta del Congreso n.º 162 de 17 de noviembre de 1992, p. 21. Se subraya).

Por su parte, el inciso primero del artículo 73 de la Ley 142 de 1994, acogiendo los anteriores criterios, señala que las comisiones tienen como fin promover la libre competencia y regular los monopolios, en orden a una prestación eficiente de los servicios. Por contera, las comisiones resultan ser tan solo órganos especializados de carácter técnico encargados de contemplar en la órbita puramente administrativa, con arreglo a la ley y a los reglamentos. [...]

Como también lo ha señalado la Corte, la especificidad de la función estatal de regulación explica algunas particularidades propias del diseño constitucional colombiano, entre las cuales se destaca la creación directa, por parte del mismo Constituyente, de órganos de regulación especializados en el ámbito de la política monetaria, cambiaria y crediticia, y, en su momento, en el de la televisión.

Así, la Constitución contempla dos tipos de órganos de regulación: (i) los de rango constitucional y (ii) los que podrían surgir por disposición del legislador en virtud de expresiones abiertas, como la contenida en el numeral 7 del artículo 150¹¹, referente a «otras entidades del orden nacional», o la del artículo 211¹², sobre «agencias del Estado».

¹¹ **Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:
[...]

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos **y otras entidades del orden nacional**, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.
[...] [Resaltado fuera del texto original]

¹² **Artículo 211.** La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan

3. LA FUNCIÓN DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS – MARCO CONSTITUCIONAL

En palabras de la Corte Constitucional en la antes citada Sentencia C-150 de 2003, el Constituyente de 1991 concibió la regulación, en general, y la de los servicios públicos, en particular, como una forma de intervención estatal en la economía, a la cual dedicó un capítulo especial de la Constitución (Capítulo V del Título XII: «Del régimen económico y de la Hacienda pública»).

Pieza central del marco constitucional de la regulación de los servicios públicos es el artículo 334, que atribuye al Estado la dirección general de la economía, para lo cual:

Este intervendrá, por mandato de la ley, [...] en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir [...] el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

Esta norma impone a las autoridades el deber de intervenir para alcanzar los fines sociales del Estado. Como norma objetiva, cuyo destinatario es el propio Estado, la intervención en la economía no puede entenderse como una posibilidad de actuación, sino que constituye un mandato constitucional.

Ahora, el artículo 365 de la Constitución Política establece lo siguiente:

Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que, en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

delegar en sus subalternos o en otras autoridades. [...] [Resaltado fuera del texto original]

A su vez, el artículo 366 de la Constitución consagra: «El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado».

En concreto, como ha señalado la Corte Constitucional¹³, la realización y la eficacia sustantiva del Estado social de derecho se miden por su capacidad para satisfacer, por medio de la prestación de los servicios públicos, las necesidades vitales de la población con el suministro de concretas prestaciones que tiendan a ello y, consecuentemente, de lograr por esta vía la igualdad en las condiciones materiales de existencia de las personas.

De manera específica, los artículos 367 y 369 de la Carta Política prevén la reserva legal en materia de prestación, cobertura, calidad, financiación, régimen tarifario y régimen de promoción y protección de usuarios de los servicios públicos domiciliarios, así:

Artículo 367. La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a **la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario** que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas. [Resaltado fuera del texto original]

Artículo 369. La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio.

Igualmente definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios. [Resaltado fuera del texto original]

¹³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-636. Expediente D-2628. (31, mayo, 2000). M. P.: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-636-00.htm>.

Las disposiciones anteriores encuentran correspondencia y armonía con aquella prevista como función del Congreso de la República en el numeral 23 del artículo 150 constitucional, como se muestra a continuación:

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

[...]

23. **Expedir las leyes que regirán** el ejercicio de las funciones públicas y **la prestación de los servicios públicos.**

[...] [Resaltado fuera del texto original]

En paralelo, el artículo 370 de la Carta Política dispone lo siguiente:

Corresponde al Presidente de la República **señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios** y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.

Conforme el marco constitucional mencionado, en materia de servicios públicos, el legislador dispone de un amplio margen de configuración, sobre el cual, el Constituyente no exigió una categoría o tipología específica de ley.

La reserva legal establecida en las normas revisadas obedece a la trascendencia social y económica de los servicios públicos, dado que, como se ha expresado, tener acceso a ellos materializa el goce efectivo de derechos por parte de las personas.

Al respecto, la Corte Constitucional¹⁴ ha indicado que la sujeción de la intervención estatal en la economía a la ley no implica que el legislador tenga una competencia exclusiva en este ámbito. En efecto, la Constitución dispone que otros órganos, de acuerdo con el mandato de la ley y dentro de los parámetros que esta señale, pueden intervenir en determinadas actividades. Así, las leyes correspondientes pueden determinar la naturaleza de los órganos encargados de ejecutar y hacer cumplir el mandato de intervención, su ámbito de acción, sus

¹⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-150, Op. Cit.

competencias, los fines que han de orientarlos, así como los instrumentos para alcanzarlos.

4. MARCO LEGAL EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

En ejercicio de la facultad que la Carta Política le confirió, el Congreso de la República expidió la Ley 142 de 1994, «por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones»¹⁵, y la Ley 143 del mismo año, «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»¹⁶.

Estas normas, expedidas en el marco de la atribución que confiere la Constitución al legislador en el numeral 23 del citado artículo 150, sobre la expedición de las leyes que regirán la prestación de los servicios públicos, pueden también entenderse como leyes de intervención económica, a las que se refiere el numeral 21 del mismo artículo constitucional¹⁷(en referencia al artículo 334 Superior), en tanto disponen límites a la actividad de los particulares en una materia que incide directamente en las condiciones de vida de los ciudadanos y, por ende, en la realización de los fines del Estado.

Ahora bien, el artículo 1.º de la Ley 142 de 1994, denominada «Ley de Servicios Públicos Domiciliarios», establece que dicha normativa «aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía

¹⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 142. (11, julio, 1994). Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Julio, 1994. Nro. 41.433. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2752>.

¹⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 143. (11, julio, 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. En: Diario Oficial. Julio, 1994. Nro. 41.434. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4631>.

¹⁷ Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

[...]

21. Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica.

fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural [...]». [Resaltado fuera del texto].

En relación con el apartado subrayado, tras la expedición de la Ley 1341 de 2009, «por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones», y en virtud de lo establecido en su artículo 73¹⁸, a partir del 30 de julio de 2009, fecha de promulgación de la citada ley, los servicios de telecomunicaciones, de telefonía pública básica conmutada y de telefonía local móvil en el sector rural y larga distancia no se consideran servicios públicos domiciliarios.

En cuanto a los fines de la intervención del Estado en los servicios públicos, especial previsión reviste lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 142 de 1994:

Artículo 2. Intervención del Estado en los servicios públicos.

El Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 335 a 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines:

2.1. Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.

2.2. Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios.

2.3. Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico.

¹⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1341. (30, julio, 2009). Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones —TIC—, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Julio, 2009. Nro. 47426. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36913>.

Artículo 73. Vigencia y derogatorias. [...]

A las telecomunicaciones, y a las empresas que prestan los servicios de telefonía pública básica conmutada, telefonía local móvil en el sector rural y larga distancia no les será aplicable la Ley 142 de 1994 respecto de estos servicios, salvo en el caso de estas empresas, lo establecido en los artículo 4º sobre carácter esencial, 17 sobre naturaleza jurídica de las empresas, 24 sobre el régimen tributario, y el Título Tercero, artículo 41, 42 y 43 sobre el régimen laboral, garantizando los derechos de asociación y negociación colectiva y los derechos laborales de los trabajadores. En todo caso, se respetará la naturaleza jurídica de las empresas prestatarias de los servicios de telefonía pública básica conmutada y telefonía local móvil en el sector rural, como empresas de servicio público.

[...]

2.4. Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.

2.5. Prestación eficiente.

2.6. Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante.

2.7. Obtención de economías de escala comprobables.

2.8. Mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación.

2.9. Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad.

En materia de instrumentos de intervención estatal en los servicios públicos, el artículo 3 establece lo siguiente:

Artículo 3. Instrumentos de la intervención estatal. Constituyen instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos todas las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos de que trata esta Ley, especialmente las relativas a las siguientes materias:

3.1. Promoción y apoyo a personas que presten los servicios públicos.

3.2. Gestión y obtención de recursos para la prestación de servicios.

3.3. **Regulación de la prestación de los servicios públicos** teniendo en cuenta las características de cada región; fijación de metas de eficiencia, cobertura y calidad, evaluación de las mismas, y definición del régimen tarifario.

3.4. Control y vigilancia de la observancia de las normas y de los planes y programas sobre la materia.

3.5. Organización de sistemas de información, capacitación y asistencia técnica.

3.6. Protección de los recursos naturales.

3.7. Otorgamiento de subsidios a las personas de menores ingresos.

3.8. Estímulo a la inversión de los particulares en los servicios públicos.

3.9. Respecto del principio de neutralidad, a fin de asegurar que no exista ninguna práctica discriminatoria en la prestación de los servicios.

Todas las decisiones de las autoridades en materia de servicios públicos deben fundarse en los motivos que determina esta Ley; y los motivos que invoquen deben ser comprobables.

Todos los prestadores quedarán sujetos, en lo que no sea incompatible con la Constitución o con la ley, a todo lo que esta Ley dispone para las empresas y sus administradores y, en especial, a las regulaciones de las Comisiones, al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos, y a las contribuciones para aquellas y esta. [Resaltado fuera del texto original]

En punto a la regulación de los servicios públicos domiciliarios, esta se define en el numeral 18 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, así:

La facultad de dictar normas de carácter general o particular en los términos de la Constitución y de esta ley, para someter la conducta de las personas que prestan los servicios públicos domiciliarios a las reglas, normas, principios y deberes establecidos por la ley y los reglamentos.

La anterior disposición fue sometida a control de constitucionalidad por vía de la demanda instaurada contra el alcance del artículo 69¹⁹ de la misma ley, en la que el actor alegaba que tal norma desconocía el artículo 370 de la Carta Política y que el Congreso no tenía facultad para crear las unidades administrativas especiales llamadas comisiones de regulación.

La Corte Constitucional, en la ya citada Sentencia C-1162 de 2000, al análisis de la norma acusada sumó el correspondiente del citado numeral 18 del artículo 14. La providencia alude, por medio del método de interpretación histórica, la exposición de motivos del proyecto de ley que, a la postre, sería la Ley 142 de 1994, antecedente que aborda lo relativo al modelo regulatorio pretendido para el Estado colombiano.

Como arriba se mencionó, en cuanto a la naturaleza de la regulación, la argumentación de la Corte planteó una pregunta cuya respuesta se fundamentaba en la referida exposición de motivos, indicando que la actividad regulatoria del Estado en los servicios públicos está relacionada con los siguientes aspectos:

¹⁹ Norma mediante la cual el legislador crea las comisiones de regulación hoy existentes.

- El fomento de la competencia, donde es factible.
- La menor regulación para fomentar la competencia, evitando obstáculos artificiales.
- La prohibición del abuso de posiciones de monopolio natural, cuando es inevitable.

Adicionalmente, al declarar exequible la definición de la regulación de los servicios públicos domiciliarios contenida en el numeral 18 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, la Corte señaló:

En suma, el campo de la regulación debe restringirse al desarrollo, con arreglo a la ley, los reglamentos y las políticas gubernamentales, de las actividades de intervención y dirección técnica, en materias que, por involucrar intereses superiores, no se pueden abandonar al libre juego del mercado. De suerte que, en economías en las que aquel presenta más imperfecciones, se hace necesaria una mayor regulación; esta se reconoce como indispensable, pero no como una modalidad de imposición al usuario ni para hacer más gravosas y difíciles sus condiciones ante quienes prestan los servicios públicos —sea el propio Estado o los particulares—, sino, al contrario, para promover las condiciones que faciliten la efectividad de sus derechos y garantías, la fijación de controles tarifarios y de calidad de los servicios, las reglas mínimas que deben observar los prestadores de los mismos y la introducción del equilibrio y la armonía en las actividades que, en competencia, adelantan las empresas, las que necesitan de una permanente función interventora del Estado.

Así pues, para la Corte resulta claro que la regulación de los servicios públicos domiciliarios, a la luz de los preceptos superiores y siguiendo la definición legal, es tan solo una forma de intervención estatal en la economía para corregir los errores de un mercado imperfecto y delimitar el ejercicio de la libertad de empresa, así como para preservar la sana y transparente competencia, con el fin de lograr una mejor prestación de aquellos, y sin que tal función implique la asunción de competencias legislativas o reglamentarias. Las atribuciones pertinentes se deben ejercer respetando la ley, el reglamento y las directrices del gobierno, a través de los respectivos ministros.

La regulación es básicamente un desarrollo de la potestad de policía para establecer los contornos de una actividad específica, en un ámbito en el que han desaparecido los monopolios estatales. Aquella tiene como fines primordiales asegurar la libre competencia y determinar aspectos técnico-operativos que buscan asegurar la prestación eficiente de los servicios.

Bajo este contexto, y como antes se precisó, en el ámbito de los servicios públicos, conforme al diseño constitucional indicado, el legislador dispone de un amplio margen para configurar el alcance institucional de los órganos de regulación que decida crear.

En orden a tal habilitación, a través de la Ley 142 de 1994 determinó el régimen de prestación de los servicios públicos domiciliarios, adoptó un mandato de intervención y confió a las comisiones de regulación la responsabilidad de hacer cumplir el régimen legal.



POR LA VIDA
Y
LA JUSTICIA

IN MEMORIAM

6 - 7 de noviembre de 1985

*Oficina del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos*

Corte Suprema de Justicia

Presidencia de la República

Las comisiones de regulación de servicios públicos

Como ya se mencionó, la intervención en la economía por parte del Estado encuentra fundamento en su papel de propiciar, crear o mantener condiciones adecuadas para la realización de sus fines. Para ello, debe propender a privilegiar la seguridad jurídica y la competencia, a remediar las fallas del mercado, definiendo para ello los instrumentos adecuados de intervención.

También se dijo que tal intervención se manifiesta, por ejemplo, por medio de la facultad de regulación. Se aclaró asimismo que, en materia de servicios públicos, la intervención prevista en la Ley 142 de 1994 contempla a las comisiones de regulación de servicios públicos domiciliarios como los organismos encargados, principalmente, de promover la competencia, pero también de hacer cumplir el régimen normativo constitucional y legal.

Según la forma de organización y la naturaleza de las comisiones de regulación de servicios públicos domiciliarios prevista en el artículo 69 de la Ley 142 de 1994, estas han sido creadas por el legislador bajo la categoría de unidad administrativa especial²⁰, con independencia administrativa, técnica y patrimonial.

²⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 489. (29, diciembre, 1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Diciembre, 1998. Nro. 43.464. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>.

«Artículo 67. Organización y funcionamiento de unidades administrativas especiales. Las Unidades Administrativas Especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo».

La norma dispone lo siguiente:

Artículo 69. ORGANIZACIÓN Y NATURALEZA. Créanse como unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, y adscritas al respectivo ministerio, las siguientes comisiones de regulación:

69.1. Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico.

69.2. Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible, adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

69.3. Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, adscrita al Ministerio de Comunicaciones.

PARÁGRAFO. Cada comisión será competente para regular el servicio público respectivo²¹.

Como más adelante se mencionará, el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009 ²² modificó la denominación de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones y dispuso que los servicios públicos regulados por esta no son domiciliarios.

Pese a no ser órganos de carácter constitucional, la creación de las comisiones de regulación por parte del legislador encuentra sustento y autorización en varias disposiciones de la Constitución Política, principalmente en (i) el artículo 150, numeral 7.º, según el cual corresponde al Congreso de la República «determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica»; y en (ii) el artículo 367, el cual establece, en materia de servicios públicos, que «la ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas».

Al respecto, en la Sentencia 1162 de 2000²³, la Corte Constitucional precisó:

El artículo 69 de la Ley 142 de 1994 crea, como unidades administrativas especiales, las comisiones de Regulación de Agua Potable y

²¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 142, Op. Cit.

²² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1341, Op. Cit., art. 19.

²³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1162, Op. Cit.

Saneamiento Ambiental, de Energía y Gas Combustible, y de Telecomunicaciones, las cuales, según dispone esa misma norma, están adscritas al Ministerio de Desarrollo Económico, al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio de Comunicaciones, respectivamente.

[...].

Al respecto, cabe recordar que según lo dispuesto en el artículo 150, numeral 7, de la Constitución, se reconoce al Congreso la facultad de determinar la estructura de la Administración Nacional, y en desarrollo de esa misma función también se encuentra habilitado para fijar las características de los órganos creados, esto es, para establecer, como en este caso, la independencia administrativa, técnica y patrimonial de ciertas agencias estatales, con o sin personería jurídica —que en este proceso corresponden a las denominadas unidades administrativas especiales—, para modificar sus características y aun para suprimirlas. **Como la Constitución no consagra una enunciación taxativa de los tipos de órganos que pueden ser instituidos en desarrollo de dicha norma, tiene el Congreso la potestad de formular nuevas modalidades de órganos y de renovarlas, con miras a garantizar la eficiencia de la acción estatal y del servicio público.**

De igual forma es importante recordar que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, las comisiones en referencia hacen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional (artículos 38 y 48 de la Ley 489 de 1998), e integran la Administración Pública, en tanto les han sido asignadas funciones administrativas —como se verá más adelante— (artículo 39 *ibidem*) y por eso, respecto de aquellas el Presidente actúa como suprema autoridad administrativa (artículo 189 C. P.).

Así las cosas, la creación de las mencionadas comisiones de regulación debe tenerse como un simple ejercicio de la atribución constitucional en referencia, que está en cabeza del legislador, motivo por el cual esta Corporación declarará la constitucionalidad del inciso primero y de los tres numerales del artículo 69 de la Ley 142 de 1994. [Subraya la Corte]. [Negrilla fuera del texto original]

A su vez, el artículo 48 de la Ley 489 de 1998²⁴ establece la finalidad de las comisiones de regulación y precisa que al legislador le compete su creación:

²⁴ «Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones».

Artículo 48.- Comisiones de Regulación. Las comisiones que cree la ley para la regulación, de los servicios públicos domiciliarios mediante asignación de la propia ley o en virtud de delegación por parte del Presidente de la República, para promover y garantizar la competencia entre quienes los presten, se sujetarán en cuanto a su estructura, organización y funcionamiento a lo dispuesto en los correspondientes actos de creación.

Colombia presenta varias particularidades que caracterizan la concepción y evolución de las comisiones de regulación, de manera que, más allá de algunos elementos presentes, su configuración difiere de la de los principales perfiles de reguladores a nivel comparado.

1. COMISIONES DE REGULACIÓN – VISIÓN COMPARADA

En la Sentencia C-150 de 2003²⁵, la Corte Constitucional aproxima el siguiente recorrido sobre los principales modelos de organismos regulatorios:

Destaca que cada país ha adoptado instituciones de regulación propias. Una breve referencia al derecho comparado indica que existen claras diferencias entre las instituciones regulatorias europeas y las de los países anglosajones.

En primer lugar, no existe un modelo anglosajón de regulación, puesto que las instituciones estadounidenses son muy diferentes de las británicas. En Estados Unidos, la primera agencia regulatoria independiente nació en 1889, cuando el Congreso le otorgó autonomía a la Comisión Interestatal de Comercio²⁶, cuyo fin era regular el intercambio comercial entre los estados federados. Desde entonces, con el intervencionismo del Estado durante el *New Deal*, el legislador norteamericano ha creado, a nivel federal, un número elevado de agencias independientes (*independent agencies*)²⁷, superior a cuarenta, de las cuales alrededor de diez desempeñan funciones no solo administrativas, sino también de expedición de normas y sanción de infractores.

²⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-150, Op. Cit.

²⁶ Interstate Commerce Commission (ICC), que se originó en la necesidad de proteger a los pequeños comerciantes sujetos al poder monopólico de los ferrocarriles y los grandes transportadores.

²⁷ La Federal Reserve Board en 1913, la Federal Trade Commission en 1915, la Securities and Exchange Commission en 1934 y la National Labor Relations Board en 1935.

Se diferencian de las agencias ejecutivas (*executive agencies*), las cuales cumplen esencialmente funciones ejecutivas delegadas por el presidente de la Nación, quien continúa siendo su superior jerárquico²⁸. Las agencias independientes norteamericanas cumplen, en su mayoría, funciones de regulación de la vida económica y social²⁹.

A su vez, tienen ciertas características comunes: son creadas por una ley especial que fija sus funciones y son dirigidas normalmente por un consejo cuyos miembros forman parte de los partidos mayoritario y minoritario y son designados para períodos superiores al del presidente y el Congreso.

Estas agencias independientes tienen un amplio poder para producir normas regulatorias; además, están encargadas de su aplicación y de la imposición de sanciones administrativas. Sus decisiones están sujetas a un procedimiento administrativo abierto a la participación ciudadana, el cual es menos formal si se va a expedir una regla general, pero más riguroso si se va a decidir sobre un caso particular³⁰.

En cuanto a la independencia de dichas agencias, estas usualmente no son parte de ningún ministerio, pero están sometidas a controles tales como el jurisdiccional, el de las comisiones especializadas del Congreso o el de la Oficina de Administración y Presupuesto de la Presidencia de los Estados Unidos³¹. Así mismo, los directores de las agencias independientes son nombrados por el presidente de los Estados Unidos con el consentimiento previo del Senado. Sin embargo, el presidente solo puede revocar a su director en caso evidente de

²⁸ De acuerdo con el artículo II de la Constitución de los Estados Unidos, «el poder ejecutivo se confía al Presidente de los Estados Unidos». Por lo tanto, la administración «ejecutiva» es ejercida por las agencias ejecutivas mencionadas y por los ministros (secretarios) que forman parte del gabinete.

²⁹ Es así, por ejemplo, como diferentes agencias independientes regulan la política monetaria (Federal Reserve Board), las operaciones bursátiles (Securities and Exchange Commission), las relaciones laborales (National Labor Relations Board), la salud y la seguridad laboral (Occupational Safety and Health Review Commission), las instalaciones nucleares (Nuclear Regulatory Commission), las telecomunicaciones y la televisión (Federal Communications Commission), la inmigración (Immigration and Naturalisations Services) y el medio ambiente (Environmental Protection Agency).

³⁰ Este procedimiento participativo fue establecido por una ley especial, denominada *Administrative Procedure Act*, adoptada en 1946, la cual ha sido reformada varias veces y es la base del derecho administrativo de las regulaciones. Véase BREYER, Stephen y STEWART, Richard. *Administrative law and regulatory policy*. 2.^a ed. Boston: Little, Brown and Company, 1985.

³¹ Office of Management and Budget (OMB).

ineficacia o negligencia en el ejercicio de sus funciones, o bien por actuar en contra de la ley³².

En Gran Bretaña, en cambio, existe un sistema radicalmente diferente del estadounidense. Allí, buena parte de las funciones de regulación son desempeñadas por organismos muy especializados, denominados *Quasi Autonomous Non-Governmental Organisations* (QUANGO)³³, que se ocupan de aquellas funciones que el Gobierno desea realizar sin comprometer la responsabilidad directa de un ministerio o un departamento ministerial³⁴.

En número, estos organismos crecieron de manera acelerada. A pesar de ser pocos a principios del siglo XX —alrededor de diez—, ya había casi cien en 1959 y se calcula que existían aproximadamente 3000 en la pasada década³⁵. Las tareas confiadas a estos organismos son muy variadas y comprenden, por ejemplo, la información, el control y la regulación de ciertos sectores económicos —como el de las industrias privatizadas— y servicios sociales —como el de la salud, la asignación de fondos públicos, el control de subvenciones, o el manejo de diplomas o becas escolares y universitarias—.

Las *Quasi Autonomous Non-Governmental Organisations* son creadas a partir de la decisión de una autoridad: una ley, un decreto real o una simple decisión ministerial. Varias de estas organizaciones ejercen funciones jurisdiccionales como tribunales administrativos hiperespecializados en determinado tipo de controversias, por lo general, relativas al goce de derechos sociales. La responsabilidad que tienen estos organismos con las autoridades políticas es limitada e indirecta, por ser considerados técnicamente especializados.

³² Esto ha sido así a partir de una sentencia de 1935, en la cual, la Corte Suprema de Justicia decidió que no era legal que el presidente Roosevelt despidiera antes de la terminación de su periodo, y sin motivo suficiente, al director de la Federal Trade Commission. Para la Corte Suprema, el Congreso tuvo la intención, conforme a la Constitución, de crear un cuerpo independiente de toda autoridad ejecutiva, con excepción de la selección de su director, y libre de ejercer sus competencias sin la autorización de representantes de la Administración. Sentencia *Humphrey's Executor v. United States*, 295 US 602 (1935).

³³ BELLOF, Max y PEELE, Gilliam. *The government of the United Kingdom*. Londres: W.W. Norton and Co., 1980. p. 85 y ss.

³⁴ GENTOT, Michel. *Les autorités administratives indépendantes*. París: Montchrestien, 1991. p. 25.

³⁵ Según un estudio realizado por el Instituto Adam Smith de Londres, se calcula que alrededor de 2350 de estos organismos carecen de cualquier control por parte del Parlamento, y que menos de cien están sujetas a controles financieros. En GENTOT, Op. Cit., p. 26.

En segundo lugar, en el continente europeo se observan diferencias aún más profundas no solo en comparación con Gran Bretaña, sino también entre los propios estados, cuyos sistemas jurídicos no se inscriben en la tradición anglosajona.

Suecia es el país con el régimen más desarrollado en materia de estructuras regulatorias. Tradicionalmente, este país ha practicado un sistema de gestión pública en el que se evidencia una clara distinción entre el poder gubernamental político, confiado a ciertos ministerios, y el poder de regulación de casi todos los sectores de la vida económica y social, ejercido a nivel nacional por un sinnúmero de agencias autónomas con un débil control político, pero expuestas a un control por parte de cuerpos sociales conformados, por lo general, por trabajadores y usuarios de servicios³⁶. Las agencias no están sujetas al poder de los ministerios³⁷ y su funcionamiento se rige por órdenes reales. El conjunto de la administración sueca se caracteriza por una fuerte tradición de independencia de las autoridades gubernamentales, lo cual refuerza, a su vez, la independencia de las agencias de regulación.

En Alemania se observan unas pocas entidades en la rama ejecutiva, conocidas como «espacios libres de control gubernamental»³⁸. Se destaca el Banco Federal Alemán (Bundesbank), creado mediante la Ley del 26 de julio de 1957, el cual se encarga de reglamentar lo concerniente a la circulación de la moneda, las condiciones crediticias y la política monetaria. Los demás organismos existentes son unidades de la Administración que no están sujetos a órdenes del Gobierno, el cual, a su vez, no es responsable frente al Parlamento por las actuaciones que estos lleven a cabo. La mayoría de estos organismos tienen un amplio margen de independencia³⁹, especialmente en el ámbito de la prestación de algunos servicios públicos, tales como la televisión pública, los servicios postales y la infraestructura ferroviaria.

En Francia, desde la década de los sesenta del pasado siglo, se han creado varios organismos con competencias propias, como la Comisión

³⁶ Ibid., p. 30.

³⁷ A pesar de que, en algunas ocasiones, las agencias reciben directivas provenientes de organismos políticos, estas pueden ser interpretadas libremente por aquellas y no tienen un carácter vinculante ni obligatorio.

³⁸ Ministerialfreien Raums.

³⁹ MODERNE, Franck. Étude comparée. En: COLLIARD, Claude-Albert y TIMSIT, Gérard, Eds. *Les autorités administratives indépendantes*. París: Presses Universitaires de France (PUF), 1988, pp. 206-207.

de Operaciones de la Bolsa, fundada en 1967. En esa época, tales organismos, instituidos por la ley o por reglamentos gubernamentales, no podían ser calificados como entes descentralizados, aunque no estaban sometidos a los controles jerárquicos del Gobierno central. Fue solo a partir de la Ley del 6 de enero de 1978⁴⁰ que se consagró legalmente la noción de autoridad administrativa independiente (*autorité administrative indépendante*, AAI), con la creación de la Comisión Nacional de la Informática y las Libertades. Desde entonces, este tipo de autoridades encargadas de la regulación sectorial se han multiplicado hasta alcanzar una cifra superior a 20⁴¹.

Además, la jurisprudencia del Consejo Constitucional y del Consejo de Estado de ese país ha reafirmado la legitimidad constitucional y administrativa de las autoridades independientes⁴². Sus funciones incluyen la regulación de las actividades de diversos sectores socioeconómicos⁴³ o de asuntos específicos relevantes para todos los sectores de la economía⁴⁴. Entre sus facultades se encuentran, principalmente, la expedición de normas y su posterior aplicación, la investigación de los asuntos de su competencia y la sanción administrativa de los infractores. Este tipo de autoridades administrativas por lo general goza de cierto nivel de independencia, pero no absoluta, y sus decisiones administrativas están sometidas al control judicial ante el juez contencioso-administrativo⁴⁵.

⁴⁰ FRANCIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Ley 78-17. (6, enero, 1978). Relativa a la informática, a los archivos y a las libertades. Disponible en: <https://www.wipo.int/wipolex/es/legislation/details/18965>.

⁴¹ MAJONE, Giandomenico. *La Communauté Européenne: Un Etat regulateur*. París: Montchrestien, 1996, p. 34.

⁴² Véanse, por ejemplo, las sentencias del Consejo Constitucional 84-173 DC del 26 de julio de 1984. Por su parte, en 1983, el Consejo de Estado, por medio de sus reportes y estudios, estimó legítimo utilizar la expresión «autoridades administrativas independientes» para designar este tipo de organismos. (FRANCE. CONSEIL D'ÉTAT. *Étude de la Commission du Rapport et des Études du Conseil d'État. Études et Documents du Conseil d'État*, 1983-1984, p. 13). Al respecto, véase FRANCE. CONSEIL D'ÉTAT. *Rapport Public 2001. Les autorités administratives indépendantes*. París: La Documentation Française, 2001.

⁴³ Por ejemplo, el sector de seguros (Commission du Contrôle des Assurances), el sector audiovisual (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel), el sector bancario (Commission Bancaire) y el sector bursátil (Commission des Opérations de Bourse).

⁴⁴ Por ejemplo, la defensa de la libre competencia (Conseil de la Concurrence) y la protección de los consumidores (Commission de la Sécurité des Consommateurs).

⁴⁵ Existen algunas excepciones. Por ejemplo, la ley francesa ha dispuesto que las decisiones del Consejo de la Competencia (Conseil de la Concurrence) son controvertibles ante el juez ordinario.

En España, la ley ha creado pocos organismos de derecho público independientes de la Administración central del Estado⁴⁶. El primero en ser creado, en 1980, fue el Consejo de Seguridad Nuclear. Estas autoridades, denominadas «administraciones independientes», regulan las actividades de sectores como el de la energía nuclear, la radio y la televisión (Consejo de Radio y Televisión Española), o el mercado de valores (Comisión Nacional del Mercado de Valores). Entre sus funciones se incluyen la emisión de informes vinculantes para la denegación de concesiones, así como la realización de investigaciones e inspecciones a los agentes regulados. Los directores de tales entidades, cuyo nombramiento es irrevocable, son escogidos por el Gobierno previa presentación ante el Congreso de Diputados. Las «administraciones independientes» no reciben instrucciones por parte del Gobierno, que no es responsable ante el Parlamento por los actos de estas autoridades.

A pesar de estas marcadas diferencias entre países, se pueden apreciar elementos comunes en los marcos institucionales de la función de regulación:

- En primer lugar, la función estatal de regulación es ejercida por una autoridad concebida y creada específicamente para fijar y ajustar de manera continua las reglas de juego a las que debe sujetarse una actividad determinada en un sector socioeconómico.
- En segundo lugar, la actividad sujeta a regulación reviste una especial trascendencia por cuanto compromete el desarrollo del mercado en un ámbito en el que, en mayor o menor grado, está implicado el goce efectivo de los derechos de las personas y donde se considera necesario adoptar medidas de protección social y de corrección de las fallas del respectivo mercado.
- En tercer lugar, la autoridad regulatoria dispone de instrumentos para cumplir su misión específica, los cuales pueden ser de diversa naturaleza según el problema que se deba abordar. Estos instrumentos van desde la recepción y divulgación de información (medidas de comunicación), pasando por la intervención en los precios (medidas económicas), hasta la adopción de normas y la imposición de sanciones a quienes las infrinjan (medidas jurídicas).

⁴⁶ BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. Las administraciones independientes. Madrid: Tecnos, 1994.

– En cuarto lugar, destaca el mayor grado de independencia de los órganos regulatorios en comparación con otras entidades administrativas sometidas a controles jerárquicos o de tutela, sin que ello excluya a las autoridades reguladoras de los controles propios de un Estado democrático de derecho.

– Por último, la función de regulación se fundamenta en la necesidad de encontrar y mantener un equilibrio entre intereses legítimos contrapuestos en contextos socioeconómicos de gran dinamismo, de tal forma que, a pesar de los cambios frecuentes y acelerados que se presenten, el Estado disponga de instrumentos para orientar las actividades reguladas hacia los fines de interés general establecidos por el Constituyente y el legislador.

2. LAS COMISIONES DE REGULACIÓN EN COLOMBIA - CONFIGURACIÓN FUNCIONAL ESPECIAL

En atención a lo establecido en el Capítulo III⁴⁷ de la Ley 142 de 1994, las funciones de las comisiones de regulación de servicios públicos se originan en dos supuestos: la ley y la delegación presidencial.

Las funciones legales son aquellas definidas de manera expresa en los artículos 73 y 74 de la Ley 142 de 1994, y se subdividen en generales y especiales, respectivamente:

Artículo 73. Funciones y facultades generales. Las comisiones de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. Para ello tendrán las siguientes funciones y facultades especiales:

73.1. Preparar proyectos de ley para someter a la consideración del gobierno, y recomendarle la adopción de los decretos reglamentarios que se necesiten.

73.2. Someter a su regulación, a la vigilancia del Superintendente, y a las normas que esta Ley contiene en materia de tarifas, de información y de actos y contratos, a empresas determinadas que no sean de servicios públicos, pero respecto de las cuales existan pruebas de que han realizado o se preparan para realizar una de las siguientes conductas:

⁴⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 142, Op. Cit. Capítulo III. «De las comisiones de regulación», artículos 68 a 74.

- a) Competir deslealmente con las de servicios públicos;
- b) Reducir la competencia entre empresas de servicios públicos;
- c) Abusar de una posición dominante en la provisión de bienes o servicios similares a los que estas ofrecen.

73.3. Definir los criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos y solicitar las evaluaciones que considere necesarias para el ejercicio de sus funciones.

73.4. Fijar las normas de calidad a las que deben ceñirse las empresas de servicios públicos en la prestación del servicio.

73.5. Definir en qué eventos es necesario que la realización de obras, instalación y operación de equipos de las empresas de servicios públicos se someta a normas técnicas oficiales, para promover la competencia o evitar perjuicios a terceros, y pedirle al ministerio respectivo que las elabore, cuando encuentre que son necesarias.

73.6. Establecer la cuantía y condiciones de las garantías de seriedad que deben prestar quienes deseen celebrar contratos de aporte reembolsable.

73.7. Decidir los recursos que se interpongan contra sus actos, o los de otras entidades, en los casos que disponga la ley en lo que se refiere a materias de su competencia.

73.8. Resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas, por razón de los contratos o servidumbres que existan entre ellas y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas. La resolución que se adopte estará sujeta al control jurisdiccional de legalidad.

73.9. Resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas, y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas, ¿Acerca de quién debe servir a usuarios específicos, o en qué regiones deben prestar sus servicios. La resolución que se adopte estará sujeta al control jurisdiccional de legalidad. La resolución debe atender, especialmente, al propósito de minimizar los costos en la provisión del servicio.

73.10. Dar concepto sobre la legalidad de las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos que se sometan a su consideración; y sobre aquellas modificaciones que puedan considerarse restrictivas de la competencia. Las comisiones podrán limitar, por vía general, la duración de los contratos que celebren las empresas de servicios públicos, para evitar que se limite la posibilidad de competencia.

73.11. Establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos, cuando ello corresponda según lo previsto en el artículo 88; y señalar cuándo hay suficiente competencia como para que la fijación de las tarifas sea libre.

73.12. Determinar para cada bien o servicio público las unidades de medida y de tiempo que deben utilizarse al definir el consumo; y definir, con bases estadísticas y de acuerdo con parámetros técnicos medibles y verificables, apropiados para cada servicio, quiénes pueden considerarse “grandes usuarios”.

73.13. Ordenar que una empresa de servicios públicos se escinda en otras que tengan el mismo objeto de la que se escinde, o cuyo objeto se limite a una actividad complementaria, cuando se encuentre que la empresa que debe escindirse usa su posición dominante para impedir el desarrollo de la competencia en un mercado donde ella es posible; o que la empresa que debe escindirse otorga subsidios con el producto de uno de sus servicios que no tiene amplia competencia a otro servicio que sí la tiene; o, en general, que adopta prácticas restrictivas de la competencia.

73.14. Ordenar la fusión de empresas cuando haya estudios que demuestren que ello es indispensable para extender la cobertura y abaratar los costos para los usuarios.

73.15. Numeral modificado por el artículo 98 de la Ley 1151 de 2007. El nuevo texto es el siguiente: Determinar cuándo una empresa oficial, pública o un municipio que presta en forma directa los servicios no cumple los criterios e indicadores de eficiencia que determine y ordenar al municipio la entrega de la prestación de los servicios a un tercero.

73.16. Impedir que quienes captan o producen un bien que se distribuye por medio de empresas de servicios públicos adopten pactos contrarios a la libre competencia en perjuicio de los distribuidores; y exigir que en los contratos se especifiquen los diversos componentes que definen los precios y tarifas.

73.17. Dictar los estatutos de la comisión y su propio reglamento, y someterlos a aprobación del Gobierno Nacional.

73.18. Pedir al Superintendente que adelante las investigaciones e imponga las sanciones de su competencia, cuando tenga indicios de que alguna persona ha violado las normas de esta Ley.

73.19. Resolver consultas sobre el régimen de incompatibilidades e inhabilidades al que se refiere esta Ley.

73.20. Determinar, de acuerdo con la ley, cuándo se establece el régimen de libertad regulada o libertad vigilada o señalar cuándo hay lugar a la libre fijación de tarifas.

73.21. Señalar, de acuerdo con la ley, criterios generales sobre abuso de posición dominante en los contratos de servicios públicos, y sobre la protección de los derechos de los usuarios en lo relativo a facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación de la empresa con el usuario.

73.22. Establecer los requisitos generales a los que deben someterse las empresas de servicios públicos para utilizar las redes existentes y acceder a las redes públicas de interconexión; así mismo, establecer las fórmulas tarifarias para cobrar por el transporte e interconexión a las redes, de acuerdo con las reglas de esta Ley.

73.23. Definir cuáles son, dentro de las tarifas existentes al entrar en vigencia esta Ley, los factores que se están aplicando para dar subsidios a los usuarios de los estratos inferiores, con el propósito de que esos mismos factores se destinen a financiar los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, y cumplir así lo dispuesto en el numeral 87.3 de esta Ley.

73.24. Absolver consultas sobre las materias de su competencia.

73.25. Establecer los mecanismos indispensables para evitar concentración de la propiedad accionaria en empresas con actividades complementarias en un mismo sector o sectores afines en la prestación de cada servicio público.

73.26. Todas las demás que le asigne la ley y las facultades previstas en ella que no se hayan atribuido a una autoridad específica.

Salvo cuando esta Ley diga lo contrario en forma explícita, no se requiere autorización previa de las comisiones para adelantar ninguna actividad o contrato relacionado con los servicios públicos; ni el envío rutinario de información. Pero las comisiones, tendrán facultad selectiva de pedir información amplia, exacta, veraz y oportuna a quienes prestan los servicios públicos a los que esta Ley se refiere, inclusive si sus tarifas no están sometidas a regulación. Quienes no la proporcionen, estarán sujetos a todas las sanciones que contempla el artículo 81 de la presente Ley. En todo caso, las comisiones podrán imponer por sí mismas las sanciones del caso, cuando no se atiendan en forma adecuada sus solicitudes de información.

El artículo 74 de la Ley 142 de 1994 prevé las funciones especiales de cada una de las comisiones de regulación a las cuales se hará referencia más adelante.

Por su parte, las funciones delegadas a las comisiones de regulación que provienen de la competencia asignada al presidente de la República en el artículo 370 de la Constitución se sustentan en la facultad general que para el efecto le otorga el artículo 209⁴⁸ de la Carta Política al primer mandatario. Sin embargo, debe precisarse que tales funciones son de carácter indeterminado, habida cuenta de que ni el texto superior ni la ley las señalan de manera detallada y concreta.

La facultad otorgada al presidente de la República de delegar funciones en las comisiones de regulación está establecida en el artículo 68 de la Ley 142 de 1994, como se indica a continuación:

Artículo 68. Delegación de funciones presidenciales a las comisiones. El Presidente de la República señalará las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, que le encomienda el artículo 370 de la Constitución Política, y de los demás a los que se refiere esta Ley, por medio de las comisiones de regulación de los servicios públicos, si decide delegarlas, en los términos de esta Ley.

Las normas de esta Ley que se refieren a las comisiones de regulación se aplicarán si el Presidente resuelve delegar la función aludida; en caso contrario, el Presidente ejercerá las funciones que aquí se atribuyen a las comisiones⁴⁹.

⁴⁸ «Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones». (COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. En: Gaceta Constitucional. Julio, 1991. Nro. 116. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>).

⁴⁹ En la Sentencia C-272 de 1998, la Corte Constitucional precisó: «[...] se debe entender que el principio general es que la ley puede autorizar la delegación de cualquier función presidencial, sin que esa posibilidad esté restringida a aquellas que el primer mandatario ejecuta como suprema autoridad administrativa, razón por la cual esta Corte ha explícitamente reconocido que también son susceptibles de delegación las funciones en su calidad de jefe de gobierno. Es entonces claro que la mayor parte de las funciones presidenciales pueden ser delegadas, como efectivamente lo ha manifestado esta Corte en varias oportunidades; sin embargo, esta misma Corporación ha considerado que excepcionalmente es improcedente la delegación, cuando se trata de una atribución que compromete a tal punto la integralidad del Estado y la investidura presidencial, que se requiere una actuación directa del presidente como garantía de unidad nacional». (COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-272. Expediente D-1880. (3, junio, 1998). M. P.: Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-272-98.htm>).

La disposición constitucional mencionada (artículo 370), como en líneas precedentes se anotó, establece que el presidente de la República tiene la facultad general de «señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten».

Y es a partir de ello que el citado artículo 68 de la Ley 142 de 1994 prescribe de manera genérica lo siguiente:

El Presidente de la República señalará las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios que le encomienda el artículo 370 de la Constitución Política, y de los demás a los que se refiere esta Ley, por medio de las comisiones de regulación de los servicios públicos, si decide delegarlas, en los términos de esta Ley.

En cuanto a la delegación de las funciones constitucionales en materia de regulación de los servicios públicos que puede realizar el presidente de la República en las comisiones de regulación, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-1162 de 2000⁵⁰, señaló lo siguiente:

Para la Corte resulta indudable que el precepto del artículo 211 de la Carta no excluye la posibilidad de delegación de funciones presidenciales en materia de servicios públicos, ni tampoco la que puede tener lugar en cabeza de unidades administrativas especiales.

De allí resulta que, como ya lo estableció la Corporación, autorizar, como lo hizo el legislador, que el Presidente delegue las ya mencionadas funciones de señalar, de conformidad con la ley, las políticas generales de la administración y control de eficiencia de los servicios públicos, no se opone a la preceptiva fundamental.

Debe señalarse que, si bien la jurisprudencia inicial del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional consideraba que las funciones de las comisiones de regulación derivaban de la facultad atribuida directamente al presidente de la República por el artículo 370 de la Constitución, ambos tribunales modificaron su postura y concluyeron que dichas funciones también podían ser establecidas por el legislador⁵¹.

⁵⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1162, Op. Cit.

⁵¹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Sentencia. Radicación número: 11001-03-26-000-2000-01922-01(19224). (9, septiembre, 2009). C. P.: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR; CO-

Al respecto, y aunque el debate ya ha sido superado, es importante señalar que, en materia de servicios públicos, la Constitución Política atribuye la regla general de competencia regulatoria al legislador (artículos 365, 367 y 369 C. P.) y, de manera específica y excepcional, otorga al presidente de la República la facultad de «señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios [...]» (artículo 370 C. P.).

Unas son, entonces, las funciones atribuidas por el legislador a las comisiones de regulación en virtud de la reserva legal que en materia de servicios públicos prevé la Constitución Política, y otras, las delegadas en tales organismos por el presidente de la República con sustento en la facultad prevista en el artículo 370 de la Carta Política.

Procede determinar la línea que diferencia y establece la frontera entre las funciones expresamente atribuidas a las comisiones por el legislador y aquellas derivadas de la función regulatoria atribuida al presidente de la República por el mencionado artículo 370 constitucional. Ello, en principio, resulta sencillo, teniendo en cuenta la cualificación de las funciones presidenciales como funciones de política, enmarcadas en la administración y el control de eficiencia de la prestación de los servicios públicos.

Si bien es cierto que las funciones atribuidas por la ley a las comisiones de regulación pueden estar relacionadas, de alguna manera, con la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, también lo es que, a partir de una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico constitucional, la regulación de las materias específicamente asignadas por el legislador a las comisiones proviene de reserva legal, tal como lo dispone de manera expresa el texto constitucional.

Así, por ejemplo, la producción de normas en materias tales como régimen tarifario, promoción y protección de usuarios, régimen y parámetros de calidad, entre otras, está directamente relacionada con el ámbito funcional de las comisiones de regulación previsto por el legislador en uso de su facultad reservada.

Otras formas regulatorias, que no son normativas, también corresponden a las funciones que el legislador ha atribuido directamente a

LOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-805. Expediente O. P. 050. (1, agosto, 2001). M. P.: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL, entre otras.

las comisiones de regulación. Entre estas se incluyen, por ejemplo, la recopilación y consolidación de información sectorial; la resolución de conflictos; y la emisión de recomendaciones, documentos de buenas prácticas o exhortos.

Visto todo lo anterior, y conforme a la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado⁵², las competencias de regulación en materia de servicios públicos domiciliarios son compartidas entre el legislador y el presidente de la República, quien puede delegarlas en las comisiones de regulación.

En otras palabras, las funciones de las comisiones de regulación de servicios públicos establecidas en la Ley 142 de 1994 no corresponden exclusivamente a aquellas conferidas al presidente de la República por el artículo 370 de la Constitución. En este sentido, las comisiones tienen competencia para regular todas las materias previstas por el legislador. Un entendimiento contrario conduciría a vaciar de contenido las facultades constitucionales encomendadas al Poder Legislativo en los artículos 150 (numeral 23), 365 y 367 de la Carta Política⁵³. En suma, en relación con la regulación de servicios públicos, existe una competencia diferenciada entre el Congreso de la República y el primer mandatario.

⁵² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-066. Expediente D-1394. (11, febrero, 1997). M. P.: Dr. FABIO MORÓN DÍAZ. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-066-97.htm>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-242. Expediente D-1501. (20, mayo, 1997). M. P.: Dr. HERNADO HERRERA VERGARA. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-242-97.htm>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-272, Op. Cit.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-444. Expediente D-1947. (26, agosto, 1998). M. P.: Dr. HERNADO HERRERA VERGARA. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-444-98.htm>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-150, Op. Cit.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-041. Expediente D-4166. (28, enero, 2003). M. P.: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-041-03.htm>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Auto. Radicación número: 11001-03-24-000-2020-00058-00. (5, abril, 2021). C. P.: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ.

⁵³ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Auto. Radicación número: 11001-03-24-000-2023-00045-00. (2, marzo, 2023). Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=137898>.

Al respecto, como se mencionó en líneas anteriores, la Corte Constitucional analizó en la Sentencia C-272 de 1998 la exequibilidad del artículo 68 de la Ley 142 de 1994. En particular, sobre lo dispuesto en el inciso segundo, según el cual «[...] Las normas de esta Ley que se refieren a las comisiones de regulación se aplicarán si el Presidente resuelve delegar la función aludida; en caso contrario, el Presidente ejercerá las funciones que aquí se atribuyen a las comisiones», concluyó una constitucionalidad condicionada. Esta conclusión se fundamentó en que las funciones asignadas a las comisiones de regulación en materia de servicios públicos domiciliarios no se restringen a las conferidas al presidente de la República —que pueden ser transferidas mediante delegación—, sino que el legislador también tiene la facultad de fijar competencias directas a estas agencias⁵⁴. Este pronunciamiento precisa, además, lo siguiente:

Así, la ley juega un papel esencial en este campo. En efecto, de conformidad con los artículos 150.8, 150.23, 365, 367 y 369 de la Constitución, corresponde a la ley establecer el régimen jurídico de dichos servicios, definir las pautas, parámetros generales y los aspectos estructurales de los mismos, reservarse algunos de esos servicios según las necesidades y conveniencias del Estado, definir áreas prioritarias de inversión social, determinar el régimen de participación ciudadana y municipal e incluir en los planes y presupuestos de la Nación el gasto social.

En el mismo sentido, esta Corte ha expresado que la Constitución otorga a la ley la definición de las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y la misión de “ formular las normas básicas relativas a: la naturaleza, extensión y cobertura del servicio, su carácter de esencial o no, los sujetos encargados de su prestación, las condiciones para asegurar su regularidad, permanencia, constancia, calidad y eficiencia en su prestación, las relaciones con los usuarios, en lo que atañe a sus deberes, derechos, al régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que presten el servicio, el régimen tarifario y la manera como el Estado ejerce el control, la inspección y la vigilancia para asegurar su prestación eficiente”. Por ende, es al legislador a quien constitucionalmente compete definir el régimen general de los servicios públicos.

Esta importancia de la ley en la regulación de los servicios públicos se explica no solo por la centralidad del principio democrático en la Carta (CP art. 3º), por lo cual **es natural que sean los repre-**

⁵⁴ Ibid.

sentantes del pueblo quienes organicen jurídicamente estos servicios, sino además por la voluntad explícita que tuvo el Constituyente en su momento, y que se refleja en el artículo 365 de la Carta, **de evitar constitucionalizar toda la ordenación jurídica de los servicios públicos**, ya que ello podía ser excesivamente rígido e ir en contra de los principios de eficiencia y calidad del servicio público, al poner un obstáculo al posterior desarrollo normativo de un campo que está sujeto a cambios muy dinámicos. (...).

Es pues claro que **el Estado debe fijar el régimen de la prestación de los servicios públicos a través de la ley**, porque la Asamblea Nacional Constituyente consideró inconveniente elevar a normas constitucionales todas las apreciaciones en materia de servicios públicos. **La Carta asigna entonces a la ley toda la competencia necesaria para regular y estructurar la materia**, de conformidad con las necesidades e intereses del Estado y la sociedad, atendiendo sin lugar a dudas lo relativo a los fines sociales, a la participación ciudadana y la descentralización administrativa. **La ley es entonces el marco normativo idóneo para definir con precisión los principales aspectos de los servicios públicos**, susceptibles de variación en el tiempo, de tal forma que se concilien los factores de descentralización incluidos en la Carta, la participación ciudadana y las complejas características técnicas y económicas que hacen diferente un servicio de otro.

[...]

Por su parte, el Presidente no solo conserva en esta materia, como en todos los campos, la potestad para reglamentar, por medio de decretos, las leyes sobre servicios públicos expedidas por el Congreso a fin de asegurar su cumplida ejecución (CP art. 150 ord 11) **sino que, además, tiene competencias propias en materia de servicios domiciliarios. En efecto, el artículo 370 de la Carta le atribuye la facultad de señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios.** Igualmente le corresponde el ejercicio, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos, del control, inspección y vigilancia de las entidades prestadoras de tales servicios. Respecto a la competencia del Presidente para formular dichas políticas, debe aclararse que, tal y como esta Corte ya lo ha precisado, es el Legislador a quien compete fijar los parámetros generales según los cuales el Presidente debe señalar esas políticas.

[...]

El anterior análisis no niega que otros artículos de la ley 142 de 1994 hayan podido eventualmente asignar a las comisiones de regulación funciones que no son directamente del Presidente sino del Legislador (...). Además, la Corte recuerda que la atribución a las comisiones de regulación de competencias no presidenciales no es per se inconstitucional. En efecto, en la sentencia C-066 de 1997, esta Corporación precisó, en lo concerniente al examen de constitucionalidad de otros artículos de la Ley 142 de 1994, que “no es admisible el cargo imputado por el actor, en razón a que **no existe traslado de competencias del legislador al Presidente de la República, sino que se trata, se repite, de una facultad directamente atribuida del legislador directamente a las comisiones de Regulación**, que en este sentido son instrumentos de realización de los intereses públicos consagrados en la Constitución y la ley.” Habría pues que estudiar específicamente el tipo de competencias y su alcance, pero no corresponde a la Corte, en el presente caso, adelantar ese examen ya que las distintas atribuciones de las comisiones se encuentran previstas en otras disposiciones de la Ley 142 de 1994, las cuales no fueron acusadas por la demandante.

[...] [Resaltado fuera del texto original]

Las funciones delegadas por el presidente de la República en las comisiones de regulación, como se ha advertido, son de carácter indeterminado.

También se ha señalado que la frontera entre esas funciones y las atribuidas por el legislador de manera exclusiva a las comisiones de regulación se delimita teniendo en cuenta la cualificación de las funciones presidenciales como funciones enmarcadas en las políticas de administración y control de eficiencia de la prestación de los servicios públicos.

Sin embargo, ante las posibles dificultades para determinar unas u otras funciones, corresponde al legislador precisar, en concreto, las que deben ser ejercidas específicamente por las comisiones de regulación. En efecto, esto lo ha hecho mediante las leyes 142 y 143 de 1994⁵⁵.

Por ejemplo, en materia de tarifas, el artículo 73 de la Ley 142 de 1994 dispone que es función de las comisiones de regulación:

73.11. Establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos, cuando ello corresponda según lo previsto en el artículo 88; y señalar cuándo hay suficiente competencia como para que la fijación de las tarifas sea libre.

⁵⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 143, Op. Cit.

En consonancia con lo anterior, aunque todas las comisiones de regulación tienen la facultad general para establecer tarifas, en el caso de los servicios de energía, la Ley 143 de 1994 le asigna a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, entre otras funciones, las siguientes, conforme lo establece su artículo 23:

Artículo 23. Para el cumplimiento del objetivo definido en el artículo 20 de la presente ley, la Comisión de Regulación de Energía y Gas con relación al servicio de electricidad tendrá las siguientes funciones generales:

[...]

c) Definir la metodología para el cálculo de las tarifas por el acceso y uso de las redes eléctricas, y los cargos por los servicios de despacho y coordinación prestados por los centros regionales de despacho y el centro nacional de despacho;

d) Aprobar las tarifas que deban sufragarse por el acceso y uso de las redes eléctricas y los cargos por los servicios de despacho y coordinación prestados por los centros regionales de despacho y Centro Nacional de Despacho;

e) Definir la metodología para el cálculo de las tarifas aplicables a los usuarios regulados del servicio de electricidad;

f) Fijar las tarifas de venta de electricidad para los usuarios finales regulados. Esta facultad podrá ser delegada en las empresas distribuidoras, en cumplimiento de sus funciones de comercialización bajo el régimen de libertad regulada;

[...]

h) Definir los factores que deban aplicarse a las tarifas de cada sector de consumo con destino a cubrir los subsidios a los consumos de subsistencia de los usuarios de menores ingresos. Estos factores deben tener en cuenta la capacidad de pago de los usuarios de menores ingresos, los costos de la prestación del servicio y el consumo de subsistencia que deberá ser establecido de acuerdo a las regiones;

[...]

m) Conocer de las tarifas de los usuarios no regulados;

[...]

A su vez, el artículo 46 de la misma ley dispone:

Artículo 46. La Comisión de Regulación de Energía y Gas tendrá en cuenta los siguientes componentes en la estructura de tarifas:

- a) Una tarifa por unidad de consumo de energía;
- b) Una tarifa por unidad de potencia, utilizada en las horas de máxima demanda;
- c) Un cargo fijo que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad del servicio para el usuario, independientemente del nivel de consumo;
- d) Un cargo de conexión que cubrirá los costos de la conexión cada vez que el usuario se conecte al servicio de electricidad.

PARÁGRAFO 1. Para el cálculo de cada componente se tendrán en cuenta los costos y cargos establecidos por la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

PARÁGRAFO 2. La Comisión de Regulación de Energía y Gas podrá diseñar y hacer públicas diversas opciones tarifarias.

Sobre este punto se volverá más adelante.

Ahora bien, en cuanto a la delegación de funciones del presidente de la República en las comisiones de regulación, se debe advertir que, para que esta surta efectos, debe constar en un acto administrativo en el que se precisen clara y concretamente las funciones transferidas, así como la autoridad o el funcionario delegatorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 489 de 1998⁵⁶:

Artículo 9.- Delegación. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

En esta línea, la Corte Constitucional, en la antes citada Sentencia C-1162 de 2000, ratificó que, en materia de regulación de servicios públicos, la delegación tiene que concretarse en actos presidenciales,

⁵⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 489, Op. Cit.

debe someterse a lo previsto, en particular, por el artículo 211 de la Carta Política⁵⁷ y, en general, a los principios y disposiciones de esta.

En el marco de lo anterior, y tras la expedición de la Ley 142 de 1994, el presidente de la República, mediante los decretos 1524 y 2253 de 1994, delegó en las comisiones de regulación de servicios públicos la función regulatoria atribuida por el artículo 370 de la Constitución Política, de acuerdo con la facultad que le otorga el artículo 68 de la Ley 142 de 1994.

El Decreto 1524 de 1994⁵⁸ establece en su artículo 1.º las delegaciones que realiza el presidente de la República tanto en la Comisión de Agua Potable y Saneamiento Básico como en la entonces denominada Comisión de Regulación de Telecomunicaciones:

Artículo 1º.- Deléganse las funciones del Presidente de la República, a las que se refieren el artículo 68, y las disposiciones concordantes de la Ley 142 de 1994, “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, en la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y en la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, que crea esa Ley, para que las ejerzan en la forma allí prevista, en la relación con cada uno de los servicios públicos respectivos [...].

Y en el Decreto 2253 de 1994⁵⁹, el presidente de la República delega funciones regulatorias en la Comisión de Regulación de Energía y Gas en los siguientes términos:

Artículo 1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2o. del Decreto 1524 de 1994, delégase en la Comisión de Regulación de Energía y

⁵⁷ COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, Op. Cit., artículo 211. «La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades».

[...]

⁵⁸ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1524. (15, julio, 1994). Por el cual se delegan las funciones presidenciales de señalar políticas generales de administración y control de eficiencia en los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Julio, 1994. Nro. 41453. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1253>.

⁵⁹ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2253. (6, octubre, 1994). Por el cual se delegan unas funciones. En: Diario Oficial. Octubre, 1994. Nro. 41561. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14692>.

Gas las funciones presidenciales a las que se refiere el artículo 68, y las disposiciones concordantes de la Ley 142 de 1994, “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, para que las ejerza en la forma prevista en esta Ley, en relación con los servicios públicos respectivos.

3. COMISIONES DE REGULACIÓN CREADAS EN COLOMBIA

A continuación, se presenta una breve reseña sobre las comisiones de regulación de servicios públicos creadas por el legislador en Colombia.

3.1. COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS (CREG)

Creada por el artículo 69 de la Ley 142 de 1994⁶⁰. Se encuentra adscrita al Ministerio de Minas y Energía, y tiene por objeto regular la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible con el fin de prevenir el abuso de posiciones dominantes y producir servicios de calidad. Sus funciones específicas están previstas en el artículo 74 de la citada ley, de la siguiente manera:

- a) Regular el ejercicio de las actividades de los sectores de energía y gas combustible para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, propiciar la competencia en el sector de minas y energía y proponer la adopción de las medidas necesarias para impedir abusos de posición dominante y buscar la liberación gradual de los mercados hacia la libre competencia. La comisión podrá adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado.
- b) Expedir regulaciones específicas para la autogeneración y cogeneración de electricidad y el uso eficiente de energía y gas combustible por parte de los consumidores y establecer criterios para la fijación de compromisos de ventas garantizadas de energía y potencia entre las empresas eléctricas y entre estas y los grandes usuarios.
- c) Establecer el reglamento de operación para realizar el planeamiento y la coordinación de la operación del sistema interconectado nacional y para regular el funcionamiento del mercado mayorista de energía y gas combustible.
- d) Fijar las tarifas de venta de electricidad y gas combustible; o delegar en las empresas distribuidoras, cuando sea conveniente dentro de los propósitos de esta ley, bajo el régimen que ella disponga, la facultad de fijar estas tarifas.

⁶⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 142, Op. Cit.

e) Definir las metodologías y regular las tarifas por los servicios de despacho y coordinación prestados por los centros regionales y por el centro nacional de despacho.

En lo relativo al servicio de electricidad, específicamente, el artículo 23 de la Ley 143 de 1994⁶¹ asigna a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, entre otras funciones, las siguientes:

a) Crear las condiciones para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, capaz de abastecer la demanda bajo criterios sociales, económicos, ambientales y de viabilidad financiera, promover y preservar la competencia.

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

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

c) Definir la metodología para el cálculo de las tarifas por el acceso y uso de las redes eléctricas, y los cargos por los servicios de despacho y coordinación prestados por los centros regionales de despacho y el centro nacional de despacho;

d) Aprobar las tarifas que deban sufragarse por el acceso y uso de las redes eléctricas y los cargos por los servicios de despacho y coordinación prestados por los centros regionales de despacho y Centro Nacional de Despacho;

e) Definir la metodología para el cálculo de las tarifas aplicables a los usuarios regulados del servicio de electricidad;

f) Fijar las tarifas de venta de electricidad para los usuarios finales regulados. Esta facultad podrá ser delegada en las empresas distribuidoras, en cumplimiento de sus funciones de comercialización bajo el régimen de libertad regulada;

g) Definir, con base en criterios técnicos, las condiciones que deben reunir los usuarios regulados y no regulados del servicio de electricidad;

h) Definir los factores que deban aplicarse a las tarifas de cada sector de consumo con destino a cubrir los subsidios a los consumos de

⁶¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 143, Op. Cit.

subsistencia de los usuarios de menores ingresos. Estos factores deben tener en cuenta la capacidad de pago de los usuarios de menores ingresos, los costos de la prestación del servicio y el consumo de subsistencia que deberá ser establecido de acuerdo con las regiones;

i) Establecer el Reglamento de Operación para realizar el planeamiento y la coordinación de la operación del Sistema Interconectado Nacional, después de haber oído los conceptos del Consejo Nacional de Operación;

j) Establecer pautas para el diseño, normalización y uso eficiente de equipos y aparatos eléctricos;

k) Interpretar las definiciones contempladas en el artículo 11 de la presente Ley.

La Ley 2099 de 2021⁶² dispone en su artículo 44 la conformación de esta comisión, así:

a)[...] el ministro de Minas y Energía, quien la presidirá;

b)[...] el ministro de Hacienda y Crédito Público;

c)[...] el director del Departamento Nacional de Planeación;

d)[...] Seis (6) expertos en asuntos energéticos de dedicación exclusiva, nombrados por el presidente de la República para períodos de cuatro (4) años;

e)[...] el superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios asistirá con voz, sin voto.

El párrafo 1 del mismo artículo establece las siguientes condiciones para ser experto comisionado:

a) Ser colombiano y ciudadano en ejercicio;

b) Tener título universitario en ingeniería, economía, administración de empresas o similares, derecho y estudios de posgrado; y

c) Contar con una reconocida preparación y experiencia técnica, en el área energética y haber desempeñado cargos de responsabilidad en

⁶² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2099. (10, julio, 2021). Por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Julio, 2021. Nro. 51.731. Disponible en: <https://medioambiente.ueexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/19/2021/11/LEY-2099-DE-2021.pdf>.

entidades públicas o privadas del sector energético, nacional o internacional, por un período superior a seis (6) años; o haberse desempeñado como consultor o asesor por un período igual o superior.

3.2. COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO (CRA)

Esta comisión, creada por el artículo 69 de la Ley 142 de 1994, está actualmente adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Sus principales propósitos son regular y promover la competencia, además de impulsar la sostenibilidad del sector de agua potable y saneamiento básico. Con la consecución de sus objetivos, busca prevenir abusos de posición dominante y garantizar la prestación de servicios de calidad, con tarifas razonables y amplia cobertura.

Sus funciones específicas se establecen en el artículo 74, así:

a) Promover la competencia entre quienes presten los servicios de agua potable y saneamiento básico o regular los monopolios en la prestación de tales servicios, cuando la competencia no sea posible, todo ello con el propósito de que las operaciones de los monopolistas y de los competidores sean económicamente eficientes, se prevenga el abuso de posiciones dominantes y se produzcan servicios de calidad. La comisión podrá adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado.

b) Establecer, por vía general, en qué eventos es necesario que la realización de obras, instalaciones y operación de equipos destinados a la prestación de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo se sometan a normas técnicas y adoptar las medidas necesarias para que se apliquen las normas técnicas sobre calidad de agua potable que establezca el Ministerio de Salud, en tal forma que se fortalezcan los mecanismos de control de calidad de agua potable por parte de las entidades competentes.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.º del Decreto 2882 de 2007⁶³, la CRA está conformada de la siguiente manera:

1. El ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, quien la preside.
2. El ministro de Salud y Protección Social.

⁶³ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2882. (31, julio, 2007). Por el cual se aprueban los estatutos y el Reglamento de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA. En: Diario Oficial. Julio, 2007. Nro. 46706. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=26382>.

- 3.El ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- 4.El director del Departamento Nacional de Planeación —DNP—.
- 5.Cuatro (4) expertos comisionados de dedicación exclusiva nombrados por el presidente de la República para periodos fijos de cuatro (4) años.
- 6.El superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios o su delegado (con voz, sin voto.)

El *Manual de funciones y competencias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico*⁶⁴ indica que, para ser experto comisionado, se requiere tener título profesional en economía, derecho o una de las siguientes ingenierías: civil, industrial, ambiental o sanitaria. Además, es necesario contar con un posgrado en modalidad de especialización o maestría, y demostrar una experiencia profesional relacionada de 7 u 8 años, según la modalidad de posgrado.

3.3. COMISIÓN DE REGULACIÓN EN SALUD (CRES)

Creada mediante la Ley 1122 de 2007⁶⁵ como unidad administrativa especial, con personería jurídica y autonomía administrativa, técnica y patrimonial. Estuvo adscrita al Ministerio de la Protección Social, en reemplazo del entonces Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud. En 2012, la CRES fue liquidada mediante el Decreto 2560⁶⁶, y sus competencias fueron asumidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Según el artículo 7.º de la Ley 1122 de 2007, sus principales funciones eran:

⁶⁴ COLOMBIA. MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. Resolución UAE CRA 2010. (15, mayo, 2023). Por la cual se modifica la Resolución UAE-CRA N° 940 del 16 de septiembre de 2022 “Por el cual se adopta el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)”. Bogotá: El Ministerio, 2023. Disponible en: <https://n9.cl/bjcnu>.

⁶⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1122. (9, enero, 2007). Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Enero, 2007. Nro. 46.506. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1122_2007.html.

⁶⁶ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2560. (10, diciembre, 2012). Por el cual se suprime la Comisión de Regulación en Salud (CRES), se ordena su liquidación y se trasladan unas funciones al Ministerio de Salud y Protección Social y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Diciembre, 2012. Nro. 48640. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50869>.

1. Definir y modificar los planes obligatorios de salud (POS) de las entidades promotoras de salud (EPS) según las normas de los regímenes contributivo y subsidiado.
2. Definir y revisar, como mínimo una vez al año, el listado de medicamentos esenciales y genéricos que serían parte de los planes.
3. Definir el valor de la unidad de pago por capitación (UPC) de cada régimen.
4. Definir el valor por beneficiario de los subsidios parciales en salud, sus beneficios y los mecanismos para hacer efectivo el subsidio.
5. Definir los criterios para establecer los pagos moderadores.
6. Definir el régimen que debían aplicar las EPS para el reconocimiento y pago de las incapacidades originadas en enfermedad general o en las licencias de maternidad, según las normas del régimen contributivo.
7. Establecer y actualizar el sistema anual de tarifas.
8. Presentar ante las comisiones séptimas de Senado y Cámara un informe anual sobre la evolución del Sistema General de Seguridad Social en Salud y las recomendaciones para mejorarlo.
9. Recomendar proyectos de ley o de decretos reglamentarios cuando, a su juicio, fueran requeridos en el ámbito de la salud.
10. Adoptar su propio reglamento.
11. Las demás que le fuesen asignadas por ley.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 4.º de esa misma ley, la CRES estaba integrada por el ministro de la Protección Social, el ministro de Hacienda y Crédito Público, así como por cinco comisionados expertos, designados por el presidente de la República y seleccionados de ternas enviadas por la Asociación Colombiana de Universidades, «centros de investigación en salud, centros de investigación en economía de la salud, asociaciones de profesionales de la salud y asociaciones de usuarios debidamente organizados».

Las ternas eran propuestas «a partir de una lista de elegibles conformada mediante concurso público de méritos para todas las profesiones». El proceso de selección incluía «examen de antecedentes laborales,

examen de conocimientos sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud, de acuerdo con su experiencia, y entrevista»⁶⁷.

Desde ya decir que, en una coyuntura tan compleja como la que se ha presentado en el país con ocasión de la reforma a la salud presentada ante el Congreso de la República por el Gobierno nacional, sería relevante el papel de una comisión de regulación independiente, autónoma e imparcial.

3.4. COMISIÓN DE REGULACIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE (CRIT)

La Ley 1682 de 2013⁶⁸ otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para la creación de esta comisión, como se indica a continuación:

Artículo 66. Se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses para:

[...]

2. Crear la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte como una Unidad Administrativa Especial, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, con personería jurídica adscrita al Ministerio de Transporte, la cual tendrá como misión reglamentar y regular e integrar la normatividad del sector, así como regular y promover la competencia del sector, evitar los monopolios y la posición dominante en los proyectos de infraestructura de transporte y definir la disponibilidad, los niveles de servicio, estándares de calidad, garantía de continuidad del servicio de transporte y los proyectos de infraestructura del sector, fijar las tarifas de las actividades reguladas y los toques máximos de actividades no reguladas del sector transporte, servir de instancia de resolución de conflictos entre los distintos actores del sector transporte. Quedarán exceptuadas de la competencia de la Comisión, la regulación del modo aéreo y, de conformidad con la Ley 1115 de 2006, la relativa a la fijación y el recaudo de tarifas por concepto de los servicios prestados por la Dirección General Marítima (Dimar).

⁶⁷ Ibid., artículo 4.º.

⁶⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1682. (22, noviembre, 2013). Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. En: Diario Oficial. Noviembre, 2013. Nro. 48.982. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1682_2013.html.

En atención a lo dispuesto en el citado artículo, el Decreto Ley 947 de 2014⁶⁹ crea, en efecto, la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT) como unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Transporte, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía tanto administrativa como financiera y técnica. Su objetivo consiste en diseñar y definir el marco de regulación económica de los servicios de transporte y de la infraestructura de transporte «cuando se presenten fallas de mercado, para fomentar la eficiencia, promover la competencia, controlar los monopolios y evitar el abuso de posición dominante»⁷⁰.

El artículo 5.º del citado decreto ley establece así la integración de la comisión:

- El ministro de Transporte.
- El director del Departamento Nacional de Planeación.
- Tres (3) expertos comisionados nombrados por el presidente de la República.
- El director de la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT), con voz, pero sin voto.
- El superintendente de Puertos y Transporte, con voz, pero sin voto.

Según lo establecido en el artículo 6.º del Decreto 947 de 2014, entre sus principales funciones se encuentran las siguientes:

- Definir los mercados de infraestructura y servicios de transporte objeto de regulación [...].
- Definir y adoptar el marco de regulación económica de los mercados de infraestructura y servicios de transporte [...].
- Promover la competencia para evitar los monopolios y los abusos de la posición dominante en el acceso y uso de la infraestructura de transporte y en la prestación de los servicios de transporte.

⁶⁹ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 947. (21, mayo, 2014). Por el cual se crea la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte y se establece su estructura. En: Diario Oficial. Mayo, 2014. Nro. 49158. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=57399>.

⁷⁰ Ibid., artículo 2.º.

- Fijar las tarifas de las actividades reguladas y los topes máximos de las actividades no reguladas en la operación del transporte carretero, férreo, fluvial y marítimo.
- Establecer las fórmulas y criterios para la fijación de las tarifas del servicio público de transporte y servicios conexos de competencia de las entidades territoriales, de conformidad con la Ley.
- Expedir los reglamentos únicos de los modos de transporte [...].
- Fijar las reglas de acceso a terceros a las redes de infraestructura y servicios de transporte.
- Establecer los criterios mínimos para que el Ministerio de Transporte habilite las empresas prestadoras de los servicios de transporte.

Pese a la importancia que tiene para el sector del transporte contar con un ente técnico que asuma, desde la especialidad, la regulación de dicho sector y sus subsectores, hasta la fecha, la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT) no ha sido implementada, y, por consiguiente, no se encuentra en funcionamiento.

3.5. COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES (CRC)

Es la única comisión de regulación actualmente en funciones que no regula servicios públicos domiciliarios. Inicialmente fue creada por la Ley 142 de 1994 en el artículo 69.3, bajo la denominación de «Comisión de Regulación de Telecomunicaciones». Posteriormente, la Ley 1341 de 2009⁷¹ introdujo modificaciones a la denominación, composición, funciones y otros aspectos de esta comisión, que pasó a llamarse «Comisión de Regulación de Comunicaciones». Dicha ley, en su artículo 19, modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019⁷², establece:

ARTÍCULO 15. Modifíquese el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, el cual quedará así:

⁷¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1341, Op. Cit. «Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones».

⁷² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1978. (25, julio, 2019). Por la cual se moderniza el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC, se distribuyen competencias, se crea un Regulador Único y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Julio, 2019. Nro. 51.025. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1978_2019.html.

Artículo 19. Creación, naturaleza y objeto de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), es una Unidad Administrativa Especial, del orden nacional, con independencia administrativa, técnica, patrimonial, presupuestal, y con personería jurídica, la cual forma parte del Sector administrativo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. La CRC no estará sujeta a control jerárquico o de tutela alguno y sus actos solo son susceptibles de control ante la jurisdicción competente.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones es el órgano encargado de promover la competencia en los mercados, promover el pluralismo informativo, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios; con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad, de las redes y los servicios de comunicaciones, incluidos los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora.

Para estos efectos la Comisión de Regulación de Comunicaciones adoptará una regulación que promueva la inversión, la protección de los usuarios, la calidad de los servicios, la simplificación regulatoria la neutralidad de la red, e incentive la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores de la presente Ley.

Sus funciones están previstas en el artículo 22 de la Ley 1341 de 2019, el cual fue modificado y adicionado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, así:

Artículo 22. FUNCIONES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Son funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, respecto de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora, las siguientes:

1. Establecer el régimen de regulación que maximice el bienestar social de los usuarios.
2. Promover y regular la libre competencia y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado.

3. Expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de competencia, los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión; así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, precios mayoristas, las condiciones de facturación y recaudo; el régimen de acceso y uso de redes; los parámetros de calidad de los servicios; los criterios de eficiencia del sector y la medición de indicadores sectoriales para avanzar en la sociedad de la información; y en materia de solución de controversias.

4. Regular el acceso y uso de todas las redes y el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, hacia una regulación por mercados.

5. Definir las condiciones en las cuales sean utilizadas infraestructuras y redes de otros servicios en la prestación de servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora, bajo un esquema de costos eficientes. Esta facultad, está radicada en cabeza de esta comisión, de manera exclusiva, para lo cual deberá expedir una nueva regulación en un término máximo de seis (6) meses, previa la elaboración de un estudio técnico, donde se establezcan las condiciones de acceso a postes, ductos e infraestructura pasiva que pueda ser utilizada por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión, y el servicio de radiodifusión sonora. En la definición de la regulación se analizarán esquemas de precios, condiciones capacidad de cargas de los postes, capacidad física del ducto, ocupación requerida para la compartición, uso que haga el propietario de la infraestructura, así como los demás factores relevantes con el fin de determinar una remuneración eficiente del uso de la infraestructura. Lo anterior, incluye la definición de reglas para la división del valor de la contraprestación entre el número de operadores que puedan hacer uso de la infraestructura, de acuerdo con la capacidad técnica del poste y física del ducto, que defina la CRC.

6. Definir las instalaciones esenciales.

7. Proponer al Gobierno Nacional la aprobación de planes y normas técnicas aplicables al sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, atendiendo el interés del país, según las normas y recomendaciones de organismos internacionales competentes y administrar dichos planes.

8.Determinar estándares y certificados de homologación internacional y nacional de equipos, terminales, bienes y otros elementos técnicos indispensables para el establecimiento de redes y la prestación de servicios de telecomunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, aceptables en el país, así como señalar las entidades o laboratorios nacionales autorizados para homologar bienes de esta naturaleza.

9.Resolver las controversias, en el marco de sus competencias, que se susciten entre los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora. Ningún acuerdo entre proveedores podrá menoscabar, limitar o afectar la facultad de intervención regulatoria, y de solución de controversias de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, así como el principio de la libre competencia.

10.Imponer de oficio o a solicitud de parte, las servidumbres de acceso, uso e interconexión y las condiciones de acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión, y señalar la parte responsable de cancelar los costos correspondientes, así como fijar de oficio o a solicitud de parte las condiciones de acceso, uso e interconexión. Así mismo, determinar la interoperabilidad de plataformas y el interfuncionamiento de los servicios y/o aplicaciones.

11.Señalar las condiciones de oferta mayorista y la provisión de elementos de red desagregados, teniendo en cuenta los lineamientos de política del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, garantizando la remuneración de los costos eficientes de la infraestructura y los incentivos adecuados a la inversión, así como el desarrollo de un régimen eficiente de comercialización de redes y servicios de telecomunicación.

12.Regular y administrar los recursos de identificación utilizados en la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y cualquier otro recurso que actualmente o en el futuro identifique redes y usuarios, salvo el nombre de dominio de Internet bajo el código del país correspondiente a Colombia -.co-.

13.Administrar el uso de los recursos de numeración, identificación de redes de telecomunicaciones y otros recursos escasos utilizados en las telecomunicaciones, diferentes al espectro radioeléctrico.

14.Definir por vía general la información que los proveedores deben proporcionar sin costo a sus usuarios o al público y, cuando no haya acuerdo entre el solicitante y el respectivo proveedor, señalar en concreto los valores que deban pagarse por concepto de información

especial, todo ello sin perjuicio de la información calificada como reservada por la ley como privilegiada o estratégica.

15. Dictar su reglamento interno, así como las normas y procedimientos para el funcionamiento de la Comisión.

16. Administrar y disponer de su patrimonio de conformidad con las normas legales y reglamentarias aplicables y manejar los equipos y recursos que se le asignen, los que obtenga en el desempeño de sus funciones, y cualquier otro que le corresponda.

17. Emitir concepto sobre la legalidad de los contratos de los proveedores con los usuarios.

18. Resolver recursos de apelación contra actos de cualquier autoridad que se refieran a la construcción, instalación u operación de redes de telecomunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora.

19. Requerir para el cumplimiento de sus funciones información amplia, exacta, veraz y oportuna a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora. Aquellos que no proporcionen la información que mediante requerimientos específicos efectúa la CRC, o que la misma no cumpla con las condiciones de calidad definidas por la CRC, podrán ser sujetos de imposición de multas diarias por parte de la CRC hasta por 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la ocurrencia de los hechos, por cada día en que incurran en esta conducta, según la gravedad de la falta y la reincidencia en su comisión.

20. Determinar anualmente, teniendo en cuenta los recursos disponibles para su financiación y la política pública definida para el sector postal por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, los criterios y niveles de calidad en términos de frecuencia, tiempo de entrega, sistema de reclamaciones, así como las tarifas de los servicios pertenecientes al Servicio Postal Universal.

21. Numeral adicionado por el artículo 106 de la Ley 1453 de 2011. El nuevo texto es el siguiente: Definir las condiciones en las cuales los operadores de comunicaciones, comercializadores y distribuidores deberán garantizar que las bandas de los terminales móviles estén desbloqueadas para que el usuario pueda activarlos en cualquier red, así como definir las condiciones y características de bases de datos, tanto positivas como negativas, que contengan la información de identificación de equipos terminales móviles, así como establecer las obligaciones de los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, comercializadores, distribuidores o cualquier comerciante de equipos

terminales móviles, y las relativas al reporte de la información de identificación de dichos equipos ante la CRC y al suministro de esta información a los usuarios. Las bases de datos de que trata el presente numeral, deberán ser implementadas y administrativas <sic> de manera centralizada, a través de un tercero, por parte de los proveedores de redes y servicios de comunicaciones y la información consignada en dichas bases de datos tendrá carácter público, sin perjuicio de la información que contenga datos personales, la cual será protegida de conformidad con lo establecido por la ley.

22.Modificado por el artículo 47 de la Ley 1753 de 2015 derogado por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019.

23.Regular los aspectos técnicos y económicos relacionados con las diferentes clases de servicios postales, incluyendo aquellos comprendidos en el Servicio Postal Universal, teniendo en cuenta los recursos disponibles para su financiación y la política pública definida para el sector postal por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

24.Fijar indicadores y metas de calidad y eficiencia de los servicios postales, incluyendo aquellos comprendidos dentro del Servicio Postal Universal, teniendo en cuenta los recursos disponibles para su financiación y la política pública definida para el sector postal por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones e imponer índices de calidad, cobertura y eficiencia a uno o varios operadores para determinados servicios.

25.Garantizar el pluralismo e imparcialidad informativa, siendo el principal interlocutor con los usuarios del servicio de televisión y la opinión pública en relación con la difusión, protección y defensa de los intereses de los televidentes.

26.Establecer prohibiciones para aquellas conductas en que incurran las personas que atenten contra el pluralismo informativo, la competencia, el régimen de inhabilidades y los derechos de los televidentes.

27.Vigilar y sancionar aquellas conductas que atenten contra el pluralismo informativo, el régimen de inhabilidades de televisión abierta y los derechos de los televidentes, contempladas en el ordenamiento jurídico vigente. En estos casos, aplicarán las sanciones contempladas en el artículo 65 de la presente Ley.

28.Promover y reglamentar lo atinente a la participación ciudadana en los temas que puedan afectar al televidente, especialmente lo referido al control de contenidos audiovisuales.

29. Clasificar, de conformidad con la Ley 182 de 1995 y demás normas aplicables, las distintas modalidades del servicio público de televisión, y regular las condiciones de operación y explotación del mismo, particularmente en materia de cubrimientos, encadenamientos, expansión progresiva del área asignada, configuración técnica, franjas y contenido de la programación, gestión y calidad del servicio, publicidad, comercialización en los términos de esta Ley, modificaciones en razón de la transmisión de eventos especiales, utilización de las redes y servicios satelitales, y obligaciones con los usuarios.

30. Sancionar a los operadores, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión nacional cuando violen las disposiciones constitucionales y legales que amparan específicamente los derechos de la familia y de los niños. De acuerdo con la reglamentación aplicable, los infractores se harán acreedores de las sanciones de amonestación, suspensión temporal del servicio hasta por cinco (5) meses o caducidad o revocatoria de la concesión o licencia, según la gravedad de la infracción y la reincidencia. En todo caso, se respetarán las normas establecidas en la Ley sobre el debido proceso.

31. Las demás atribuciones que le asigne la Ley.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 17 de la Ley 1978 de 2019, la Comisión de Regulación de Comunicaciones está compuesta por dos sesiones de comisión, las cuales constituyen instancias de decisión independientes entre sí:

- Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales, encargada de ejercer las funciones descritas en los numerales 25, 26, 27, 28 y 30 del artículo 22 citado. Esta sesión está compuesta por (i) un comisionado elegido por los operadores públicos regionales del servicio de televisión; (ii) un comisionado de la sociedad civil, elegido mediante concurso público; y (iii) un comisionado del sector audiovisual, elegido mediante concurso público.

- Sesión de Comisión de Comunicaciones, que ejerce las funciones distintas a las contenidas en los numerales 25, 26, 27, 28 y 30 del artículo 22 de la mencionada Ley 1341 de 2009, y está compuesta por el ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, un comisionado designado por el presidente de la República y tres comisionados elegidos por medio de concurso público.

Como se observa, esta es la única comisión de regulación con sesiones (subcomisiones) en su interior. Desde el punto de vista normativo y fáctico, esta circunstancia responde a la necesidad de contar con un regulador convergente, debido al advenimiento de la convergencia

tecnológica en los últimos tiempos y a la consecuente desaparición tanto de la Comisión Nacional de Televisión (CNTV) como de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV).

El mismo artículo consagra las calidades para ser comisionado de una u otra sesión:

Los Comisionados de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales serán de dedicación exclusiva para períodos institucionales fijos de cuatro (4) años, no reelegibles, con voz y voto, no sujetos a las disposiciones que regulan la carrera administrativa, los cuales podrán tener título profesional en derecho, comunicación social, periodismo, psicología, sociología, economía, educación, negocios internacionales, administración financiera, pública o de empresas; ingeniería de telecomunicaciones, de sistemas, eléctrica o electrónica; cine y televisión.

[...] deben ser ciudadanos colombianos mayores de 30 años, con experiencia mínima relacionada de ocho (8) años en el ejercicio profesional y con: a) título de pregrado, y de maestría o doctorado afines, o b) título de pregrado, y de especialización afín y diez (10) años de experiencia profesional en temas de regulación, control o supervisión en el sector audiovisual, adicionales a los ocho (8) años de experiencia profesional mínima.

[...]

[...] cuatro (4) Comisionados de dedicación exclusiva para períodos institucionales fijos de cuatro (4) años, no reelegibles, con voz y voto, no sujetos a las disposiciones que regulan la carrera administrativa, los cuales podrán ser abogados, ingenieros electrónicos o de telecomunicaciones, o economistas. En todo caso, al menos un Comisionado deberá ser ingeniero electrónico o de telecomunicaciones, un Comisionado será abogado y un Comisionado será economista.

Los Comisionados deben ser ciudadanos colombianos mayores de 30 años, con título de pregrado, y de maestría o doctorado afines, y con experiencia mínima relacionada de ocho (8) años en el ejercicio profesional. Los miembros de la Sesión de la Comisión de Regulación de Comunicaciones representarán exclusivamente el interés de la Nación.

Dada la relevancia de la gestión de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, es importante señalar que el reto particular que actualmente enfrenta la CRC consiste en identificar la manera, los alcances y la viabilidad de regular los servicios prestados en torno al

denominado ecosistema digital. Esto incluye aquellos servicios que se soportan en diversas plataformas desde distintos lugares, en el marco de un nuevo orden audiovisual, en el que la distribución de contenidos vía internet y los denominados servicios «Over the Top»⁷³ pueden desplazar el consumo de contenidos a través de los medios tradicionales regulados por el Estado.

El esquema actual de intervención del Estado en materia de servicios audiovisuales se limita al modelo tradicional de regulación casi exclusiva para los servicios de televisión, radio y postales. Ello plantea varios interrogantes sobre la eficacia y pertinencia de la distribución de competencias prevista en la Ley 1978 de 2019, que, lejos de converger e integrar, parece atomizar la gestión de las distintas autoridades sectoriales y alejarse de una política pública articulada en lo que tiene que ver con las actividades de habilitación, regulación, control, vigilancia y fomento a cargo del Estado.

Esa política pública articulada —que debió, pero no quedó establecida en la Ley 1978 de 2019— es necesaria para evaluar la pertinencia de un eventual esquema regulatorio (no necesariamente normativo) que analice los mercados digitales multiplataforma, considerados disruptivos por introducir nuevos modelos transaccionales, pero desconocidos en el marco tradicional del derecho de la competencia.

En este contexto, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, pese a catalogarse como regulador convergente, no tiene facultades legales para eventualmente regular el nuevo orden de servicios en los mercados digitales, a lo que se suma la ausencia de un marco legal compilado, hecho que genera dificultad y no permite a los agentes del mercado y a los ciudadanos una comprensión adecuada del panorama de política pública actual.

Además, la conformación por sesiones de decisión de esta comisión no parece corresponder a la modernización del sector de las tecnolo-

⁷³ «Los servicios Over the Top pueden definirse como los servicios de video, audio, voz o datos que se transmiten sobre las plataformas de internet fijo o móvil y que generalmente no son provistos por los operadores tradicionales de telecomunicaciones. Este tipo de servicios incluye la distribución de audio y video asociado, videoconferencias, contenidos audiovisuales bajo demanda, servicios de mensajería y comunicación a través de redes sociales». (ESTAVILLO, María Helena. Los servicios OTT: provisión de contenidos vs televisión abierta y de paga. En: *Gaceta IFT*. Octubre 2014, n.º 3, pp. 11-15. Disponible en: https://www.ift.org.mx/sites/default/files/ott_pdf_0.pdf).

gías de la información y las comunicaciones, ni a la convergencia en un único regulador. Si bien las tecnologías y los contenidos pueden ser subsectores o industrias distintas, convergen y se articulan, en tanto la razón de ser de las redes de distribución y comunicación son los contenidos.

Valdrá la pena, entonces, analizar nuevamente la conveniencia y, de ser el caso, la metodología de una convergencia regulatoria en materia de telecomunicaciones, un sector en el que subyacen subsectores, mercados e industrias disímiles, sobre los cuales no hay un ordenamiento jurídico común. En tal análisis, el abordaje del nuevo entorno y de la estructura del ente regulador parece impostergable.

4. LA INDEPENDENCIA DE LAS COMISIONES DE REGULACIÓN

El concepto de independencia no debe confundirse con el de autonomía. La autonomía proviene de manera directa de disposiciones de carácter constitucional, en especial, sobre la estructura del Estado desde el punto de vista orgánico.

El artículo 113 de la Constitución Política determina las ramas del poder público y prevé que, «además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado».

El alcance de la autonomía constitucional ha sido claramente demarcado por la Corte Constitucional, que en la Sentencia C-401 de 2001⁷⁴ precisó:

La Corte ha destacado que la autonomía que la Constitución Política otorga a determinados organismos significa, básicamente, i) no pertenencia a alguna de las ramas del poder, ii) posibilidad de actuación por fuera de las ramas del poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas, iii) titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada.

Por su parte, el concepto de independencia tiene origen en la ley, a partir de la libertad de configuración atribuida por la Constitución al

⁷⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-401. Expediente D-2844. (19, abril, 2001). M. P.: Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-401-01.htm>.

legislador. En el caso de las comisiones de regulación, este concepto se reconoce en el artículo 69 de la Ley 142 de 1994, que hace referencia a la independencia técnica, administrativa y patrimonial de dichos organismos.

La independencia, como rasgo de la gestión regulatoria de los servicios públicos, se justifica ante el eventual riesgo de «captura» —como lo ha catalogado la doctrina— por parte del Gobierno o del mercado regulado.

Al respecto, en la Sentencia C-150 de 2003⁷⁵, la Corte Constitucional ha resaltado lo siguiente:

Una de las razones que justifica la creación de “agencias del Estado” en tanto que órganos de regulación de determinadas actividades sectoriales —v. gr. la prestación de los servicios públicos— **consiste en que esta función sea cumplida por entidades que gozan de independencia respecto del Gobierno, según el perfil institucional que el Legislador determine, para propender por la realización de los principios que establece la Constitución respecto de dichas actividades.**

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

Esta condición institucional de las comisiones de regulación para poder desarrollar sus actividades de manera independiente y en procura del interés general se evidencia a partir de la denominación misma que reciben por parte de la ley. En efecto, el artículo 69 de la Ley 142 de 1994 señala que las comisiones de regulación son “unidades administrativas especiales” que tienen “independencia administrativa, técnica y patrimonial”. De acuerdo con la ley, las unidades administrativas especiales “son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o

⁷⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-150, Op. Cit.

ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo” (art. 67 de la Ley 489 de 1998).

Varios son los elementos que configuran la independencia de las comisiones de regulación. Se analizarán los tres que, en nuestro criterio, son los más relevantes, considerando que el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, y con miras a garantizar imparcialidad y neutralidad, estableció que las comisiones de regulación (i) son órganos colegiados y los expertos responsables de la toma de decisiones tienen período fijo; (ii) tienen un carácter técnico y especializado; (iii) cuentan con independencia patrimonial; y (iv) adoptan sus decisiones por medio de procesos participativos.

4.1. LA COMPOSICIÓN COLEGIADA Y EL PERÍODO FIJO DE LOS EXPERTOS COMISIONADOS

La composición colegiada y el período fijo de los expertos comisionados permiten un adecuado equilibrio entre sus distintas posturas. Estos elementos también facilitan la ponderación de la diversidad de argumentos y reducen las posibilidades de ejercer presiones, ya que la toma de decisiones recae en un grupo plural de personas. Además, la designación de los comisionados no coincide con los períodos de gobierno, lo que refuerza la autonomía.

En el análisis sobre el período de los expertos comisionados de la CREG (aplicable a los expertos de las demás comisiones de regulación) y la posibilidad de que el presidente de la República los remueva libremente, la Corte Constitucional se pronunció recientemente en la Sentencia C-048 de 2024⁷⁶. En esta decisión, al declarar la exequibilidad de la expresión «para períodos de cuatro (4) años» contenida en el literal d) del artículo 44 de la Ley 2099 de 2021, la Corte aclaró que el Congreso tiene un amplio margen de configuración para definir el perfil institucional de órganos públicos, con la finalidad de garantizar la eficiencia de la acción estatal y del servicio público. Por esta razón, el Congreso confió a las comisiones de regulación la responsabilidad de hacer cumplir el régimen legal de los servicios públicos domiciliarios y determinar tanto su grado de independencia como su esquema de organización.

⁷⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-048. Expediente D-15227. (21, febrero, 2024). M. P.: JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2024/C-048-24.htm>. Socializada mediante Comunicado 04 del 21 de febrero de 2024.

En la referida sentencia, la Corte recordó que la Ley 142 de 1994 creó la Comisión de Regulación de Energía y Gas como una unidad administrativa especial, con independencia administrativa, técnica y patrimonial. También aclaró que, aunque esta comisión forma parte del sector central de la rama ejecutiva y está adscrita al Ministerio de Minas y Energía, esta adscripción se limita a la orientación y coordinación que debe existir entre los órganos de la Administración, mas no implica una subordinación personal de los comisionados al presidente de la República.

Así mismo, precisó que la sujeción de la actividad de la Comisión de Regulación de Energía y Gas a la ley, los reglamentos y las políticas generales que expida el presidente de la República para el control y la eficiencia de los servicios públicos se relaciona con la jerarquía normativa de la regulación que estas comisiones expiden y su alcance, pero no implica que estos órganos y sus comisionados expertos carezcan de la independencia que la ley les ha conferido para el ejercicio de sus funciones. Destacó también que su carácter independiente no es incompatible con el hecho de que la Comisión pueda ejercer tanto funciones derivadas de la delegación del presidente como otras otorgadas directamente por el legislador, pues, en ambos casos, debe desempeñarlas en el marco de su independencia.

Respecto del artículo 189, numeral 13, inciso 2.º de la Constitución Política, la Corte expuso que este otorga al presidente de la República la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes. Este poder se confiere, en primer lugar, sobre aquellos cargos que conforman el Gobierno junto con el presidente, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución, esto es, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. En segundo lugar, se extiende a los embajadores y los cónsules, así como a los directores, gerentes o presidentes de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado.

La Corte indicó que, por su parte, la jurisprudencia constitucional y la contencioso-administrativa establecen que son agentes del presidente aquellos que ocupan cargos con una relación de dependencia y subordinación, y que deben responder y cumplir las órdenes que aquel emite como su superior jerárquico. También se considera agentes a quienes deben actuar bajo las órdenes y orientaciones del

presidente para garantizar la coherencia de la política pública y el cumplimiento tanto de los planes como de la agenda de gobierno.

Sobre el particular, la Corte explicó que la designación a cargo del presidente no es determinante para establecer la condición de agente, pues esa nominación puede cobijar otro tipo de empleos, en particular, los de período fijo.

De conformidad con lo anterior, la Sala Plena del máximo tribunal constitucional concluyó que la noción de agente del presidente no es predicable del cargo de comisionado experto de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, ya que este no ha sido calificado por ninguna norma constitucional o legal con tal naturaleza, y su designación por el presidente de la República se corresponde con el margen de configuración legislativa aplicable para definir el empleo público.

Finalmente, el alto tribunal destacó que, en la Sentencia C-150 de 2003, se indicó que la independencia que se manifiesta concretamente en la garantía de que los comisionados expertos pueden desempeñar su función por el período para el cual han sido nombrados permite que los fines de la regulación constitucional de los servicios públicos domiciliarios se hagan efectivos por medio del papel cumplido por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, para el cumplimiento de los propósitos que asigna la Constitución a la regulación de los servicios públicos domiciliarios.

Las consideraciones de la Corte Constitucional son comunes y aplicables también a los comisionados expertos de las demás comisiones de regulación existentes en Colombia.

En este punto, resulta pertinente mencionar que, mediante la Sentencia del 25 de enero de 2024, la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁷⁷, en el marco de una acción de cumplimiento, ordenó al presidente de la República nombrar, dentro de los treinta días siguientes a la notificación de dicha decisión, a los seis expertos comisionados que integrarían la Comisión de Regulación de Energía y Gas. Lo anterior debido a que, para la fecha del fallo, el Gobierno nacional no había suplido las vacantes mediante

⁷⁷ COLOMBIA. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN C. Sentencia. Radicación número: 25000-23-41-000-2023-01267-00. (25, enero, 2024). M. P.: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES.

nombramientos en propiedad, y cuatro de los seis expertos fungían bajo la modalidad de encargo.

El Tribunal de Cundinamarca indicó en la referida providencia que el deber jurídico de integrar la CREG con seis expertos en asuntos energéticos de dedicación exclusiva y por períodos de cuatro años fue estipulado por el legislador de forma expresa y asignado al presidente de la República.

Además, señaló que el literal d) del artículo 44 de la Ley 2099 de 2021 no estipula que la CREG «podrá» estar conformada por seis expertos, sino que «debe» estarlo, de modo que se trata de un mandato imperativo e inobjetable. En este contexto, el Tribunal dispuso lo siguiente:

Finalmente se precisará que las personas en quienes recaerá el nombramiento son de elección exclusiva del Presidente de la República y por lo tanto no se ordena nombrar “a los miembros que actualmente están designados en encargo” sino nombrar en propiedad a los que el Presidente elija; y que los nombramientos se realizarán una vez los actuales encargos pierdan vigencia, puesto que son actos administrativos que no han sido suspendidos ni anulados.

Dicha decisión fue impugnada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República bajo el argumento de que el artículo 44 de la Ley 2099 de 2021⁷⁸ no contiene un deber u obligación, sino una competencia para nominar a los expertos comisionados por períodos de cuatro años en cargos de libre nombramiento y remoción, sin que se señale un término o plazo restrictivo para ello.

En Auto del 3 de abril de 2024, la Sección Quinta del Consejo de Estado —a la cual corresponde conocer las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso dictadas por los tribunales administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento— advirtió que, aunque la orden judicial de primera instancia estaba dirigida al presidente de la República, él nunca fue vinculado al proceso. Por esta razón, ordenó notificar al presidente poniéndole en conocimiento una posible nulidad procesal, por cuanto quien había comparecido al caso era el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, autoridad a la que no le corresponde la obligación que se pretendió en la acción. El presidente de la

⁷⁸ Esta disposición establece la conformación de la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

República guardó silencio, por eso, tal como lo determinó la Sección Quinta, la posible nulidad por su falta de vinculación se entendió saneada.

En la decisión⁷⁹, la Sección Quinta precisó que del contenido del artículo 44 de la Ley 2099 de 2021 «se deriva un mandato o deber de naturaleza imperativa, expresa e inobjetable a cargo del señor presidente de la república, consistente en nombrar a 6 expertos que la conforman, [...] con el fin de no dejar en incertidumbre la función regulatoria que la CREG tiene a su cargo».

Y agregó:

La Sala destaca la importancia de la función regulatoria de la CREG⁸⁰ como mecanismo de intervención en los servicios públicos, considerada como esencial a la finalidad social del Estado, dada la injerencia que tiene en la calidad de vida y la dignidad de las personas⁸¹. Así las cosas, como el nombramiento de todos los expertos comisionados permite la debida intervención del Estado en el ámbito de los servicios públicos, asunto que está ligado al deber que en él recae, esto es, garantizar la realización efectiva de los postulados mínimos del Estado Social de Derecho, asegurar la prestación eficiente de servicios y proteger los derechos de los usuarios bajo los límites constitucionales y legales, la Sala considera que es necesario que el señor presidente de la República cumpla las previsiones del artículo 44 de la Ley 2099 de 2021 y provea las vacantes.

En junio de 2025 no se había designado en propiedad la totalidad de los comisionados expertos de la GREG, lo cual no solo desconoce el deber legal de conformar la Comisión, sino que, además, va en detrimento de la estabilidad de la función regulatoria a cargo de ese organismo y de la confianza que debe generar en el sector energético del país.

⁷⁹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA Fallo. Radicación número: 201425000-23-41-000-2023-01267-01. (2, mayo, 2024). M. P.: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA.

⁸⁰ Véanse los artículos 73 de la Ley 142 de 1994 y 20 de la Ley 143 de 1994. Véase también la siguiente referencia: COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1260. (17, junio, 2013). Por el cual se modifica la estructura de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). En: Diario Oficial. Junio, 2013. Nro. 48824. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65468>.

⁸¹ Sentencia C-1162 de 2000 de la Corte Constitucional, citada en COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN QUINTA. Sentencia. Radicado número: 11001-03-28-000-2022-00209-00 [acumulado]. (27, abril, 2023). M. P.: ROCÍO ARAÚJO OÑATE.

4.2. LA SUJECCIÓN DE LAS DECISIONES DE LAS COMISIONES DE REGULACIÓN A CRITERIOS TÉCNICOS

La motivación y el contenido técnico de las medidas y los actos de las comisiones de regulación concretan el mandato del legislador de propender hacia decisiones fundadas sobre parámetros objetivos, previos procesos de deliberación y argumentación especializada, orientados a alcanzar los objetivos de interés general establecidos en la Constitución y en la ley.

Así, en toda su extensión, la Ley 142 de 1994 dispone que la gestión regulatoria de las comisiones se debe desarrollar bajo criterios técnicos, entre ellos, (i) la «fijación de metas de eficiencia, cobertura y calidad, la evaluación de las mismas, y la definición del régimen tarifario» (artículo 3); (ii) la «definición de los criterios de eficiencia y el desarrollo de indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos»; y (iii) la «fijación de las normas de calidad a las que deben ceñirse las empresas de servicios públicos en la prestación del servicio» (artículo 73).

4.3. CONTRIBUCIÓN REGULATORIA

El artículo 85 de la Ley 142 de 1994 establece:

Con el fin de recuperar los costos del servicio de regulación que preste cada comisión, y los de control y vigilancia que preste el Superintendente, las entidades sometidas a su regulación, control y vigilancia, estarán sujetas a dos contribuciones, que se liquidarán y pagarán cada año.

Las contribuciones son un mecanismo de financiación para las comisiones y contribuyen a reducir su dependencia a la política presupuestal del gobierno. De este modo, las comisiones cuentan con fuentes que les permiten cubrir los gastos necesarios para llevar a cabo su misión institucional.

4.4. ADOPCIÓN DE DECISIONES POR MEDIO DE PROCESOS PARTICIPATIVOS

En lo que atañe al principio democrático y al equilibrio de poderes que le es inherente, debe ponerse de presente, además, una característica especialísima en el marco de la gestión de las comisiones de regulación

que fortalece su independencia: se trata de la trascendente participación de los usuarios de los servicios públicos en el proceso regulatorio.

Al respecto, la Corte Constitucional⁸² ha precisado, justamente, que el principio democrático, consagrado en la Constitución de 1991, no se limita a los procesos electorales, sino que se extiende a múltiples ámbitos de la vida en sociedad. Este principio supone, sobre todo, una garantía en virtud de la cual se busca que los ciudadanos dispongan de mecanismos concretos que les permitan tomar parte en la adopción de las decisiones que los puedan afectar.

De esta forma, la participación de los usuarios fortalece la legitimidad democrática y la independencia de las decisiones regulatorias. Además, contribuye a disminuir el denominado «riesgo de captura» del regulador, ya que este debe oír y atender las posiciones de todos los agentes involucrados, como los prestadores, los usuarios, el Gobierno nacional, entre otros.

En suma, la acción del Estado orientada a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios, junto con la gestión de las comisiones de regulación mediante procesos regulatorios participativos, especializados, técnicos e independientes, es una manifestación concreta de la garantía del equilibrio de poderes en el marco del deber objetivo y autónomo en esa materia a cargo del Estado, ejercido por medio del regulador.

5. GESTIÓN DE LAS COMISIONES DE REGULACIÓN EN MATERIA DE USUARIOS

Especial mención puede hacerse de la gestión de las comisiones en la promoción de la defensa de los derechos de los usuarios. Para analizar la dimensión del derecho de acceso a los servicios públicos domiciliarios es importante remitirse, en primer lugar, al marco constitucional del cual se originan, tal como se ha precisado en este documento.

De acuerdo con lo previsto en los artículos 1.º y 2.º de la Carta Política, Colombia es un Estado social de derecho, fundado, entre otros pilares, «en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo [...] y en la prevalencia del interés general». Entre sus finalidades están «servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la

⁸² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-150, Op. Cit.

efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución».

La prestación eficiente de los servicios públicos, como acción inherente a la finalidad social del Estado, es uno de los principales vehículos para materializar el respeto por la dignidad de las personas. En ese contexto, los organismos reguladores, en representación del Estado, propenden a armonizar y hacer consistente la realización de los fines del Estado y el desarrollo de la empresa.

Para cumplir con este objetivo, las comisiones de regulación de servicios públicos en Colombia deben garantizar a los usuarios condiciones adecuadas en aspectos como los siguientes: la libre elección del prestador o proveedor del servicio; el acceso a información suficiente, oportuna y clara; la correcta medición del consumo y su participación en la toma de decisiones que puedan afectarlos, entre otras.

De este modo, las competencias que la Ley 142 de 1994 otorga a las comisiones de regulación en materia de usuarios están orientadas, fundamentalmente, a mejorar las condiciones de calidad y precio, establecer criterios generales para prevenir el abuso de la posición dominante y garantizar la protección de sus derechos.

El artículo 9.º de la Ley 142 de 1994 establece los siguientes derechos en favor de los usuarios:

9.1. Obtener de las empresas la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados, dentro de plazos y términos que para los efectos fije la comisión reguladora, con atención a la capacidad técnica y financiera de las empresas o las categorías de los municipios establecida por la ley.

9.2. La libre elección del prestador del servicio y del proveedor de los bienes necesarios para su obtención o utilización.

9.3. Obtener los bienes y servicios ofrecidos en calidad o cantidad superior a las proporcionadas de manera masiva, siempre que ello no perjudique a terceros y que el usuario asuma los costos correspondientes.

9.4. Solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos, siempre y cuando

no se trate de información calificada como secreta o reservada por la ley y se cumplan los requisitos y condiciones que señale la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

A su vez, el artículo 134 del mismo cuerpo normativo consagra el derecho a los servicios públicos domiciliarios en los siguientes términos:

Artículo 134. DEL DERECHO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. Cualquier persona capaz de contratar que habite o utilice de modo permanente un inmueble, a cualquier título, tendrá derecho a recibir los servicios públicos domiciliarios al hacerse parte de un contrato de servicios públicos.

Resulta importante mencionar en este punto la consideración de la Corte Constitucional sobre los derechos de contenido prestacional:

Por regla general, los derechos de prestación son derechos programáticos, debido a que los derechos de prestación exigen un esfuerzo presupuestal y logístico del Estado que solo se puede realizar con la debida planeación y arbitrio de recursos mediante el procedimiento fijado por la Carta Política. Gradualmente, los derechos de prestación con contenido programático se les van dando condiciones de eficacia que hace posible que emane un derecho subjetivo. Por eso, a nivel teórico, en efecto, el estado inicial de un derecho de prestación es su condición programática la cual luego tiende a transmutarse hacia un derecho subjetivo⁸³.

Así mismo, en 2012, la Corte⁸⁴ precisó que todo usuario de las empresas de servicios públicos domiciliarios es titular de las siguientes garantías:

1.Derecho a ser tratado dignamente [...] (artículo 1.º C.P.) en la medida en que «los usuarios de los servicios públicos son personas, no un recurso del cual se puede periódicamente extraer una suma de dinero».

2.Derecho a no ser discriminado por la empresa de servicios públicos domiciliarios (artículo 13 C.P.).

3.Derecho a ser clara y oportunamente informado de sus obligacio-

⁸³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-207. Expediente T-54994. (12, mayo, 1995). M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO. Disponible en: <https://acortar.link/3gZU62>.

⁸⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-281. Expediente T-3.271.415. (12, abril, 2012). M. P.: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-281-12.htm>.

nes y de las consecuencias de incumplirlas (artículo 15 C.P.).

4.Derecho a que sus recursos sean resueltos antes de que se corte el servicio (artículos 23 y 29 C.P.).

5.Derecho a que se preserve la confianza legítima del usuario de buena fe en la continuidad de la prestación del servicio si este ha cumplido sus deberes (artículo 83 C.P.).

En paralelo, el artículo 11 de la Ley 142 de 1994 prevé las obligaciones a cargo de las entidades prestadoras de servicios públicos, así:

Artículo 11. FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN LAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS. Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen las siguientes obligaciones:

11.1. Asegurar que el servicio se preste en forma continua y eficiente, y sin abuso de la posición dominante que la entidad pueda tener frente al usuario o a terceros.

11.2. Abstenerse de prácticas monopolísticas o restrictivas de la competencia, cuando exista, de hecho, la posibilidad de la competencia.

11.3. Facilitar a los usuarios de menores ingresos el acceso a los subsidios que otorguen las autoridades.

11.4. Informar a los usuarios acerca de la manera de utilizar con eficiencia y seguridad el servicio público respectivo.

11.5. Cumplir con su función ecológica, para lo cual, y en tanto su actividad los afecte, protegerán la diversidad e integridad del ambiente, y conservarán las áreas de especial importancia ecológica, conciliando estos objetivos con la necesidad de aumentar la cobertura y la costeabilidad de los servicios por la comunidad.

11.6. Facilitar el acceso e interconexión de otras empresas o entidades que presten servicios públicos, o que sean grandes usuarios de ellos, a los bienes empleados para la organización y prestación de los servicios.

11.7. Colaborar con las autoridades en casos de emergencia o de calamidad pública, para impedir perjuicios graves a los usuarios de servicios públicos.

11.8. Informar el inicio de sus actividades a la respectiva Comisión de Regulación, y a la Superintendencia de Servicios Públicos, para que esas autoridades puedan cumplir sus funciones.

Las empresas que a la expedición de esta Ley estén funcionando deben informar de su existencia a estos organismos en un plazo máximo de sesenta (60) días.

11.9. Las empresas de servicios serán civilmente responsables por los perjuicios ocasionados a los usuarios y están en la obligación de repetir contra los administradores, funcionarios y contratistas que sean responsables por dolo o culpa sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

11.10. Las demás previstas en esta Ley y las normas concordantes y complementarias.

[...]

En el ámbito de las comunicaciones, el régimen de promoción y protección de los derechos de los usuarios adoptado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones se fundamenta en las competencias y funciones asignadas por la Ley 1341 de 2009 en su artículo 22. Entre estas se destaca la relativa a «establecer el régimen de regulación que maximice el bienestar social de los usuarios».

En suma, el rol de las comisiones de regulación en orden a sus funciones en materia de promoción y protección de usuarios, como expresión de la garantía de derechos y de la realización de los fines del Estado, debe estar mediado por el objetivo de alcanzar relaciones de equilibrio entre derechos y obligaciones de prestadores y usuarios, relaciones que deben ser ponderadas por el regulador en atención a la maximización del bienestar general y a la participación ciudadana.



Balance en Colombia

De lo dicho hasta el momento, es dable afirmar que la legitimidad y la fortaleza de las comisiones de regulación como órganos técnicos deben manifestarse en las siguientes características⁸⁵:

- Imparcialidad y objetividad
- Experiencia y enfoque de largo plazo
- Consistencia y previsibilidad
- Confianza pública
- Eficiencia
- Promoción y protección de los derechos de los usuarios.

En este contexto, es pertinente destacar las buenas prácticas regulatorias en las comisiones de regulación colombianas, reconocidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el documento *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: más allá de la simplificación administrativa*⁸⁶, publicado en 2014.

Esta organización analiza detalladamente los sistemas regulatorios en los países que la integran o buscan integrarla, a la luz de la *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*⁸⁷, de 2012, que, a su vez, actualiza el documento *Principios rectores de la OCDE para la*

⁸⁵ CÁMARA COLOMBIANA DE LA ENERGÍA, 19 de marzo de 2024. www.ccenergia.org.co.

⁸⁶ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: más allá de la simplificación administrativa. París: OECD Publishing, 2014. 206 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264201965-es>.

⁸⁷ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria. París: OECD Publishing, 2012. 39 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264209046-es>.

*calidad y el desempeño regulatorio*⁸⁸, de 2005, y se apoya en la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre la mejora de la calidad de la regulación gubernamental*⁸⁹, de 1995.

Es de resaltar que, sin perjuicio de las oportunidades de mejora identificadas, el capítulo 5 del *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: más allá de la simplificación administrativa*, titulado «Capacidades administrativas en Colombia para generar nuevas regulaciones», destaca el rol de las comisiones de regulación en la transparencia y la previsibilidad administrativas, en consonancia con el procedimiento y la agenda regulatoria pública. Se exaltan, además, la promoción, a nivel nacional y territorial, del uso de las consultas para generar un diálogo con los grupos interesados en las regulaciones, y el fomento del uso del denominado «análisis de impacto regulatorio» (AIR) como metodología útil para evaluar regulaciones.

1. EL PROCESO REGULATORIO PARTICIPATIVO

Sin perjuicio del principio de publicidad previsto en su momento por el artículo 3.º del entonces Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984⁹⁰), con anterioridad a la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA, Ley 1437 de 2011⁹¹) no existía marco legal referido a la publicación de proyectos de regulación por parte de las autoridades respectivas a efectos de recibir comentarios y observaciones del público, en general, como expresión concreta de la participación ciuda-

⁸⁸ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance 2005* [Principios rectores de la OCDE para la calidad y el desempeño regulatorio 2005]. París: OECD Publishing, 2005. 12 p. Disponible en: <https://n9.cl/4qmx6>.

⁸⁹ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation* [Recomendación del Consejo de la OCDE sobre la mejora de la calidad de la regulación gubernamental]. OECD/GD(95)95 (Incluye la OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making/Lista de verificación de referencia de la OCDE para la toma de decisiones regulatorias). París: OECD Publishing, 1995. 22 p. Disponible en: <https://n9.cl/xq8bk>.

⁹⁰ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 01. (2, enero, 1984). Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo. En: *Diario Oficial*. Enero, 1984. Nro. 36439. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6543>.

⁹¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437. (18, enero, 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En: *Diario Oficial*. Enero, 2011. Nro. 47.956. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>.

dana. La publicación de la regulación era una facultad de cada entidad u organismo según sus normativas propias.

Pese a la inexistencia de disposiciones legales sobre la materia antes de la entrada en vigor del CPACA, las comisiones de regulación implementaron procedimientos públicos de consulta y participación en los procesos regulatorios conforme a lo reglamentado, en su momento, por el Decreto 2696 de 2004⁹².

Lo anterior, en atención a lo resaltado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2003, en la que se resaltó que la participación directa de los usuarios de servicios públicos en el proceso de toma de decisiones de las comisiones de regulación es un derecho fundamentado en varios principios constitucionales. El propósito de la participación ciudadana es desarrollar en ese ámbito la democracia participativa, un principio rector de la Constitución. Sobre este punto, el tribunal Constitucional precisó:

Es necesario que los usuarios dispongan de información adecuada y oportuna sobre las decisiones que habrán de ser adoptadas. La comisión de regulación debe proporcionar dicha información con antelación suficiente, de manera que los participantes puedan conocerla en profundidad. También es necesario que las posiciones que manifiesten los usuarios sean debidamente atendidas por las entidades, es decir, que sean consideradas y respondidas de acuerdo con los planteamientos, las observaciones o los reparos de los participantes dentro de un plazo razonable. Así, para que la participación sea efectiva se requiere, a lo menos, que se garantice a los usuarios que: (i) reciban la información correspondiente sobre el contenido proyectado de la futura regulación de manera oportuna; (ii) que puedan presentar propuestas; (iii) que las propuestas que presenten sean consideradas por la comisión de regulación competente en cada caso; y (iv) que dicha comisión responda motivadamente las propuestas que se le formulen en relación con la regulación que por su especial trascendencia despertó el interés de los usuarios.

Ahora bien, al igual que en varios países donde los órganos de regulación han logrado consolidarse y desempeñar un papel importante, en Colombia se incorporó al ordenamiento jurídico una disposición legal que establece un procedimiento administrativo participativo

⁹² COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2696. (24, agosto, 2004). Por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación. En: Diario Oficial. Agosto, 2004. Nro. 45651. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16365>.

previo a la adopción de regulaciones de contenido general.

El artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 establece el deber de información al público, en el marco del cual, las correspondientes autoridades administrativas deben publicar para comentarios los proyectos regulatorios. Dicha norma dispone:

Artículo 8. Deber de información al público. Las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos:

[...]

8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general.

Al respecto, la Sala de Consulta, en el Concepto 2291 de 2016⁹³ precisó:

La expresión “proyectos específicos de regulación” hace referencia a la propuesta de norma jurídica que pretende ser expedida por la autoridad administrativa en un asunto o materia de su competencia. En otras palabras, cuando la Ley 1437 de 2011 ordena publicar los proyectos específicos de regulación, debe entenderse que está ordenando a las autoridades señaladas en el artículo 2º del CPACA publicar los proyectos de actos administrativos de contenido general y abstracto que piensa proferir.

En la actualidad, los procesos misionales de los organismos de regulación están orientados al cumplimiento de la «Política de Mejora Normativa», establecida en el *Documento CONPES 3816* de 2014⁹⁴ a partir de las recomendaciones de la OCDE en su diagnóstico titulado *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: más allá de*

⁹³ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Concepto 2291. Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00066-00 (2291). (14, septiembre, 2016). Proyectos específicos de regulación. Disponible en: <https://n9.cl/witls>.

⁹⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 3816. Mejora normativa: análisis de impacto. Bogotá: DNP, 2014. 44 p. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3816.pdf>.

la *simplificación administrativa*⁹⁵, publicado ese mismo año. De acuerdo con esta política, la consulta pública es un pilar del denominado ciclo regulatorio, como se verá a continuación.

2. DE LA METODOLOGÍA A LA POLÍTICA REGULATORIA EN COLOMBIA

Desde su creación en 1994, los desarrollos regulatorios y la gestión de las comisiones de regulación, en especial, se han caracterizado por seguir una metodología técnica y jurídica que incluye, por medio de la consulta, tanto al sector económico correspondiente como a la ciudadanía en general.

Con el tiempo, esta metodología ha evolucionado hasta llegar a ser una política regulatoria sólida, que ha incorporado elementos clave de la herramienta denominada «Regulatory Impact Analysis (RIA)» —análisis de impacto regulatorio (AIR) en español—, originada en la década de los 80 del pasado siglo en Europa. El AIR se define como una herramienta sistemática de decisión usada para examinar y medir los probables beneficios, costos y efectos de una regulación nueva o existente⁹⁶. Por consiguiente, el AIR es considerado un mecanismo fundamental para la toma de decisiones sobre la intervención del Estado en la economía.

Como se comentó líneas atrás, desde 2014, la OCDE ha reconocido los esfuerzos de Colombia para implementar esta herramienta. En particular, ha destacado, por ejemplo, la aplicación de la metodología de análisis costo-beneficio en la Comisión de Regulación de Energía y Gas y en la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, en el marco de la sostenibilidad, la viabilidad y la dinámica sectorial, a efectos de aproximar una evaluación de la calidad de la regulación proyectada. La OCDE ha resaltado también las metodologías de evaluación *ex ante* adoptadas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, basadas en nociones de buena

⁹⁵ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: más allá de la simplificación administrativa, Op. Cit.

⁹⁶ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Building a framework for conducting Regulatory Impact Analysis (RIA): Tools for Policy-Makers. — Tools for Policy-Makers — Special Session of the OECD Working Party on Regulatory Management and Reform. Paris: OECD Publishing, May 2007.

gobernanza, proporcionalidad, focalización, congruencia, rendición de cuentas y transparencia.

Estos marcos de análisis regulatorio se fundamentan en el ya referido «análisis de impacto regulatorio» (AIR), entendido como un mecanismo sistémico para evaluar *ex ante* los beneficios estimados de las propuestas regulatorias y determinar si estos exceden los costos estimados⁹⁷.

El análisis de impacto regulatorio (AIR) se estructura sobre seis pilares⁹⁸:

1. Justificación, a partir de la identificación del problema.
2. Consulta, mediante la participación de agentes en el debate público sobre la intervención, sus costos y beneficios, lo que contribuye, además, a minimizar el riesgo de captura del regulador.
3. Análisis, por medio de la evaluación sistemática de los costos y beneficios de la iniciativa regulatoria.
4. Maximización de beneficios, a partir de la identificación de soluciones regulatorias encaminadas a un mayor bienestar.
5. Consistencia, mediante el uso de procedimientos comunes, estandarizados y prácticos.
6. Responsabilidad, a partir de la claridad, por parte de quienes toman las decisiones, sobre los alcances y las consecuencias de optar por determinadas estrategias regulatorias.

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es, entonces, un instrumento fundamental para la «buena regulación», porque su objetivo es mejorar la calidad de las regulaciones por medio de una evaluación detallada y sistemática del impacto de las opciones regulatorias disponibles para resolver un problema concreto, con el fin de escoger la opción más adecuada en términos de eficiencia y eficacia⁹⁹.

⁹⁷ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation (Recomendación del Consejo de la OCDE sobre mejoras en la calidad de las políticas regulatorias), Op. Cit.

⁹⁸ MONTENEGRO CARDONA, Sandra Liliana. Retos regulatorios de Colombia frente a la OCDE: implementación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR). Tesis de maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, 2015. 157 p. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/2015_s_montenegro_tesis_maestria_iaed.pdf.

⁹⁹ Ibid.

En lo que respecta a las recomendaciones de la OCDE, el desarrollo y la apropiación de metodologías regulatorias por parte de las comisiones de regulación y otras entidades generadoras de normatividad administrativa llevaron a la consolidación, en Colombia, de un modelo propio contenido en la «Política de Mejora Normativa».

3. POLÍTICA DE MEJORA NORMATIVA EN COLOMBIA

Las recomendaciones de la OCDE sobre la implementación de mejoras en los procesos de producción y evaluación del impacto normativo en Colombia fueron incorporadas en el *Documento CONPES 3816* de 2014, que aprobó los lineamientos de la «Política de Mejora Normativa» y su puesta en funcionamiento con ayuda de la metodología de «análisis de impacto normativo (AIN)».

Ello tiene como objetivo promover el uso de herramientas y buenas prácticas regulatorias, a fin de lograr que las autoridades encargadas de expedir regulaciones tengan en cuenta los parámetros de calidad técnica y jurídica establecidos, de manera que resulten eficaces, eficientes, transparentes, coherentes y simples. En general, se busca fortalecer la seguridad jurídica y consolidar un marco regulatorio que facilite el emprendimiento, la competencia, la productividad, el desarrollo económico y el bienestar social. Esto es de gran importancia para el país, por cuanto se generan procesos para mejorar la calidad de la regulación y, en esa medida, se aportan elementos para mejorar también la competitividad y la eficiencia del Estado¹⁰⁰.

A partir de ello, se han desarrollado diversas acciones para ejecutar y consolidar la Política, entre ellas, la expedición de guías y manuales, así como la disposición de plataformas tales como el Observatorio de Mejora Normativa¹⁰¹ y el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP)¹⁰², ambos administrados por el Departamento Nacional de Planeación.

Adicionalmente, la inclusión de la «Política de Mejora Normativa» en el «Modelo Integrado de Planeación y Gestión» (MIPG) de los

¹⁰⁰ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Manual de la Política de Mejora Normativa — MIPG. Bogotá: DNP, 2023. 57 p. Disponible en: <https://n9.cl/s9b0f>.

¹⁰¹ El Observatorio recopila y analiza información e indicadores relacionados con la Política de Mejora Normativa para respaldar su planificación e implementación con base en evidencia. [www.dnp.gov.co].

¹⁰² El SUCOP es una plataforma que canaliza la participación ciudadana en el proceso de producción normativa del Gobierno nacional y territorial, con el fin de generar mayor trazabilidad y transparencia. [www.sucop.gov.co].

organismos reguladores constituye un importante factor para el seguimiento y la evaluación de su ejecución, por medio de los sistemas de medición en materia de planeación y gestión de las entidades que expiden normativa.

Es importante mencionar que los objetivos de la Política de Mejora Regulatoria en el marco del Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 se trazaron en relación con tres propósitos: (i) el establecimiento del análisis de impacto normativo *ex ante* para mejorar la calidad de la nueva regulación; (ii) la adopción de buenas prácticas de revisión y simplificación de la regulación existente; y (iii) el fortalecimiento de los mecanismos de participación y transparencia en el desarrollo de la regulación.

Con posterioridad a la expedición del *Documento CONPES 3816* de 2014, la OCDE revisó¹⁰³ los principales aspectos susceptibles de mejora en la Política Regulatoria y realizó recomendaciones, principalmente referidas a (i) la necesidad de mejorar el proceso de consulta pública en el país; (ii) la importancia de crear un sistema de gobernanza regulatoria; y (iii) la implementación del uso del «análisis de impacto normativo (AIN)», con el consecuente ajuste de la estructura y los procedimientos de gestión de las comisiones de regulación y superintendencias.

En atención a ello, el «Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional»¹⁰⁴, presidido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, expidió el Acuerdo 005 del 30 de julio de 2018¹⁰⁵, mediante el cual se creó el denominado «Comité para la Mejora Normativa» como instancia permanente de articulación en lo relacionado con la «Política

¹⁰³ Formal Opinion – OCDE (2018).

¹⁰⁴ Creado mediante el Decreto 1499 de 2017 con el propósito de coordinar y gestionar las actividades necesarias para el correcto funcionamiento del Sistema de Gestión dispuesto en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015, como herramienta para integrar los sistemas de desarrollo administrativo y de gestión de calidad de las entidades que integran el sector de la función pública. (COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1499. (11, septiembre, 2017). Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015. En: Diario Oficial. Septiembre, 2017. Nro. 50.353. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83433>).

¹⁰⁵ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Acuerdo 005. (20, junio, 2018). Por el cual se reglamenta la gestión documental en las cámaras de comercio en desarrollo de sus funciones públicas. Bogotá: DAFP. Disponible en: <https://normativa.archivogeneral.gov.co/acuerdo-005-de-2018/>.

de Mejora Normativa», y particularmente para proponer lineamientos y herramientas técnicas y procedimentales para el análisis del impacto normativo, la simplificación y la calidad normativa.

En este contexto de política pública, y en el marco específico de la «Política de Mejora Normativa», la regulación se entiende como el conjunto de instrumentos normativos mediante los cuales el Estado, por intermedio de sus entidades reguladoras, ejerce la función de intervenir fijando requisitos en materia económica o social, y sobre los cuales se espera un cumplimiento por parte de los actores regulados, en aras de mitigar fallas del mercado y/o fallas de gobierno, y para dar cumplimiento a los fines constitucionales y legales, teniendo en cuenta el principio de legalidad y el respeto a la jerarquía de normas de rango superior¹⁰⁶.

A partir de ello, las comisiones de regulación han adoptado el denominado «ciclo de gobernanza regulatoria» promovido por la OCDE, el cual se desarrolla en siete etapas, a saber¹⁰⁷:

Etapas 1: Planeación

Esta es la etapa inicial del ciclo y su objetivo es que la entidad reguladora identifique las problemáticas o los asuntos que necesiten de una intervención regulatoria. Se lleva a cabo por medio de la denominada «Agenda Regulatoria», sometida a consulta pública y cuyo objetivo es indicar los proyectos de actos administrativos que se pretende expedir el siguiente año, para el conocimiento y la participación de los sujetos regulados y de terceros interesados, a efectos de promover la transparencia, la coordinación interinstitucional y la construcción participativa de las propuestas regulatorias, para analizar posibles impactos de la regulación con suficiente anticipación.

Etapas 2: Diseño

La etapa de diseño regulatorio comienza con la formulación del problema que se va a resolver, lo que permite establecer los objetivos de la intervención e identificar y evaluar las diferentes alternativas de solución.

¹⁰⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (DNP). Manual de la Política de Mejora Normativa — MIPG, Op. Cit.

¹⁰⁷ Ibid.

El núcleo de esta etapa es la recolección de información en aspectos tales como:

- antecedentes y razones de oportunidad y conveniencia de la regulación;
- ámbito de aplicación y sujetos a los que se dirige la regulación;
- viabilidad jurídica;
- impacto económico (costo actual y ahorro esperado) e
- impacto ambiental y cultural.

Lo anterior es coherente con el «análisis de impacto normativo», que actúa como un mecanismo de política de calidad para evaluar, «ex ante», la conveniencia, la viabilidad y los impactos potenciales de la intervención.

Etapa 3: Redacción

Consiste en la materialización en el respectivo proyecto de acto administrativo, a partir de las conclusiones de la etapa de diseño y a través de disposiciones jurídicas coherentes, precisas y claras, que contribuyan a la prevención del daño antijurídico, al lenguaje claro y a la adecuada técnica normativa, entendida como la calidad formal y sustancial de la norma, incluyendo su adecuación legal y constitucional.

Etapa 4: Consulta pública

Es un instrumento que permite a la ciudadanía, en general, y a los interesados en la regulación que corresponda, participar e incidir en la construcción de la toma de decisiones. Su propósito es ajustar la gestión de intervención del Estado a las necesidades, solicitudes y realidades de los ciudadanos y grupos de interés.

Es una etapa fundamental, en la que el respectivo regulador debe analizar y dar respuesta oportuna a las observaciones y los comentarios recibidos, lo cual fortalece la confianza ciudadana, la legitimidad y la transparencia del ejercicio regulatorio.

Etapa 5: Revisión

Se trata de la verificación del texto regulatorio de manera previa a su publicación. Está a cargo de entidades o instancias que por sus

competencias pueden emitir conceptos y validar o no el contenido regulatorio, tales como:

- **Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)**, tratándose de proyectos regulatorios que adopten nuevos trámites (creados o autorizados por la ley) y/o que modifiquen estructuralmente trámites existentes. Lo anterior, en virtud de lo previsto en la Resolución 1099 de 2017¹⁰⁸ y en la Resolución 455 de 2021¹⁰⁹, ambas expedidas por esa entidad.
- **Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)**, en el marco de la abogacía de la competencia, cuando el proyecto regulatorio pueda tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados, ello conforme a lo dispuesto en la Ley 1340 de 2009¹¹⁰ y en el Decreto 2897 de 2010¹¹¹.
- **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**. Emite un concepto previo sobre los reglamentos técnicos tras evaluar su conformidad con los lineamientos del Subsistema Nacional de la Calidad y verificar que no representen obstáculos técnicos innecesarios para el comercio con otros países. Esta función le fue asignada por el Decreto 1074 de 2015¹¹².

¹⁰⁸ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Resolución 1099. (13, octubre, 2017). Por la cual se establecen los procedimientos para autorización de trámites y el seguimiento a la política de racionalización de trámites. Bogotá: DAFP. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=144460>.

¹⁰⁹ COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Resolución 455. (24, agosto, 2021). Por la cual se establecen lineamientos generales para la autorización de trámites creados por la ley, la modificación de los trámites existentes, el seguimiento a la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites y se reglamenta el Artículo 25 de la Ley 2052 de 2020. Bogotá: DAFP. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=144477>.

¹¹⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1340. (24, julio, 2009). Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia. En: Diario Oficial. Julio, 2009. Nro. 47420. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36912>.

¹¹¹ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2897. (5, agosto, 2010). Por el cual se reglamenta el artículo 7º de la Ley 1340 de 2009. En: Diario Oficial. Agosto, 2010. Nro. 47792. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40098>.

¹¹² COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1074. (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo. En: Diario Oficial. Mayo, 2015. Nro. 49523. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62508>.

Etapla 6: Publicación

El deber de publicación de los actos administrativos de carácter general se encuentra previsto en el artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 15 de la Ley 2080 de 2021¹¹³, así:

Artículo 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

La divulgación de tales actos no es obligatoria, pero tiene como objetivo darlos a conocer para facilitar su comprensión y cumplimiento. Además, es una herramienta de control social y de transparencia. Por tal razón, las entidades regulatorias registran cada norma expedida en la sección de «normatividad» de sus sedes electrónicas.

Etapla 7: Evaluación

El impacto de la regulación debe ser evaluado de manera permanente e integral. Ello permite medir resultados, verificar el cumplimiento de objetivos e identificar fallas para definir necesidades de revisión, actualización o modificación bajo la dinámica del ciclo de gobernanza regulatoria.

La evaluación *ex post*, herramienta comúnmente utilizada, busca analizar la eficacia y la eficiencia de la regulación por medio de la verificación del cumplimiento o incumplimiento de los objetivos para los cuales fue diseñada. Es una evaluación basada en evidencia, que examina los impactos o efectos de la regulación a partir del análisis de costos y beneficios, con el fin de lograr intervenciones más eficientes, además de contribuir a la simplificación de trámites y a la depuración normativa.

4. LOGROS

Corolario de lo expuesto, y sin perjuicio de las oportunidades de mejora y fortalecimiento de capacidades, como se planteará más adelante,

¹¹³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2080. (25, enero, 2021). Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —Ley 1437 de 2011— y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción. En: Diario Oficial. Enero, 2021. Nro. 51568. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=105225>.

es posible concluir que la gestión de las comisiones de regulación en Colombia ha procurado ser consistente en términos de conocimiento técnico, metodología, participación ciudadana y monitoreo.

A continuación, se presentan los logros más recientes de las comisiones de regulación en cuanto a su gestión y metodología regulatoria, los cuales evidencian una tendencia hacia el fortalecimiento sistémico de los procesos de producción normativa.

4.1. COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO (CRA)

En dos ocasiones, la CRA ha obtenido el primer lugar en el «Concurso de Buenas Prácticas Regulatorias» organizado por el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), en alianza con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), cuyo propósito es identificar las buenas prácticas en la implementación de la «Política de Mejora Normativa».

Las distinciones otorgadas a la CRA de manera consecutiva en 2022 y 2023 se han dado en las categorías concursables sobre «Simplificación administrativa e innovación regulatoria», con el tema «Esquemas regionales de prestación del servicio», en 2022, y sobre «Análisis de Impacto Normativo (AIN)», con el tema «Medidas regulatorias asociadas a inversiones ambientales que pueden ser incluidas en las tarifas», en 2023.

La CRA ha precisado que las medidas regulatorias asociadas a inversiones ambientales buscan promover acciones complementarias para la protección del recurso hídrico y la reducción del riesgo de desabastecimiento en la prestación del servicio, permitiendo que el sector de agua potable se adapte a las condiciones del cambio climático.

De igual forma, ha indicado que la inclusión de tales inversiones en las fórmulas tarifarias del servicio público de acueducto es un avance para el sector, porque permite que los prestadores tomen decisiones responsables que tendrán un efecto positivo en el mediano y largo plazo, asegurando el servicio de agua potable para la población actual y las generaciones futuras¹¹⁴.

¹¹⁴ www.cra.gov.co.

4.2. COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS (CREG)

Su objetivo es lograr que los servicios de energía eléctrica, gas natural, gas licuado de petróleo (GLP) y combustibles líquidos se presten al mayor número posible de personas, al menor costo posible y con una remuneración adecuada para las empresas, que permita garantizar calidad, cobertura y expansión.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas ha implementado el uso de la metodología de análisis de impacto normativo (AIN) para diseñar la regulación en forma participativa con los diferentes grupos de interés.

En materia de universalización del servicio eléctrico, según cifras de la CREG, la regulación ha contribuido al crecimiento de usuarios y cobertura, de 6 736 507 usuarios en 1994 a 17 039 004 en 2023, elevando la cobertura a un 97 % poblacional.

Y en cuanto a la capacidad de generación de energía, se ha pasado de 10 080 MW en 1994 a 18 791 MW en 2022 sin requerir contribuciones del Estado para la construcción de plantas de generación, lo que ha liberado recursos para otros sectores.

4.3. COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES (CRC)

Desde enero de 2018, la CRC incorporó el análisis de impacto normativo (AIN) en el procedimiento interno de diseño y desarrollo de proyectos regulatorios.

Los avances en materia de mejora regulatoria por parte de la CRC han sido reconocidos por la Corporación Andina de Fomento (CAF) Banco de Desarrollo de América Latina en el documento «Estados ágiles en América Latina: la estrategia de mejora regulatoria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia»¹¹⁵, en el que se exalta a la CRC como ejemplo de Estado ágil en América Latina a partir de la implementación de herramientas de mejora regulatoria tales como agenda regulatoria, análisis de impacto normativo

¹¹⁵ GHERSINICH ECKERS, J. y LÓPEZ AZUMENDI, S. Estados ágiles en América Latina: la estrategia de mejora regulatoria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia. Caracas: CAF, 2021. 17 p. Disponible en: [https:// bit.ly/3PGS58d](https://bit.ly/3PGS58d).

(AIN), evaluación *ex post* y simplificación del marco regulatorio, para así aumentar la eficiencia, eficacia, transparencia y objetividad en los procesos de expedición normativa, otorgando a Colombia avances significativos en su competitividad y transformación digital.

En 2021, en el marco del «Concurso de Buenas Prácticas Regulatorias» desarrollado por la mencionada corporación y el DNP, le fue otorgado el primer puesto a la CRC en las categorías de Análisis de Impacto Normativo, Evaluación *ex post*, Consulta Pública y Depuración Normativa.

5. RETOS, DESAFÍOS Y ASPECTOS POR FORTALECER

La ejecución del «ciclo de gobernanza regulatoria» contribuye a la prevención de fallas regulatorias derivadas, por ejemplo, de la existencia de asimetrías de información en los mercados y del provecho que de ellas pueda derivarse, en perjuicio del bienestar general y de la equidad.

De allí la importancia de evaluar de manera permanente la ejecución y consolidación de la «Política de Mejora Normativa», lo que se traduce en que la expedición regulatoria esté fundada en procesos de calidad y en que se adelante un continuo monitoreo de su impacto para prevenir y reaccionar ante eventuales problemas derivados de la regulación que pretendió resolver los problemas inicialmente identificados.

Los retos que en el corto y el mediano plazo enfrentan las comisiones de regulación en Colombia provienen de algunos problemas que persisten pese a los esfuerzos materializados en planes y programas en ejecución de la «Política de Mejora Normativa», en orden a conseguir regulaciones consistentes con las dificultades existentes. Tales dificultades, que a la postre constituyen los principales retos para los reguladores en Colombia, en esencia tienen como causa los siguientes fenómenos¹¹⁶:

- **Exceso de regulación:** Según cifras del Observatorio de Mejora Normativa del Departamento Nacional de Planeación, entre 2000 y 2021 se publicaron más de 120 000 normas, entre decretos y resoluciones. Ante ello, las comisiones de regulación

¹¹⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Manual de la Política de Mejora Normativa, Op. Cit.

deben orientar su gestión hacia la racionalización de la normativa expedida y aplicable al sector o actividad económica correspondiente.

- **Costos de la regulación:** Conocidos comúnmente como cargas regulatorias para las empresas y los ciudadanos. Si bien la regulación por sí misma conlleva sacrificios y cargas para sus destinatarios, es crucial que estos sean balanceados y proporcionales en comparación con los beneficios que la medida regulatoria busca generar.

En el marco del Foro Económico Mundial de 2018, la medición del índice de carga regulatoria, cuyos valores oscilan entre 1 y 7 —donde 1 representa una carga extremadamente gravosa y 7 corresponde a una nada gravosa—, ubicó a Colombia en el puesto 123 entre 140 países medidos, con un promedio de carga regulatoria de 2,74.

- **Incumplimiento de la regulación:** De acuerdo con el Proyecto Mundial de Justicia (*World Justice Project 2021*), Colombia ocupó el puesto 62 entre 139 países en materia de índice de cumplimiento regulatorio. Ello impacta de manera directa la efectividad de la regulación.

- **Desconocimiento de la regulación:** Es necesario que los ciudadanos y los sujetos destinatarios de una regulación conozcan las normas que deben cumplir. De acuerdo con la Encuesta de cultura política del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de 2017, una de las justificaciones más usadas para no cumplir las leyes o las normas es el desconocimiento de estas (40,6%).

- **Deficiencias en la calidad de la regulación:** Esta problemática se configura cuando la regulación no permite o no facilita el desarrollo económico conjugado con la satisfacción del bienestar social. De acuerdo con los indicadores de gobernanza mundial (*World Governance Indicators*, 2021) del Banco Mundial, y, en específico, el indicador sobre calidad regulatoria, Colombia ocupó la posición 84 entre 209 países.

Enfrentar los retos descritos requiere, como primera acción, profundizar en la ejecución de la política y la metodología de «análisis de impacto normativo». Como presupuesto de lo anterior, es necesario contar con una estructura y un ambiente institucional sólido, que permitan el despliegue de las metodologías regulatorias bajo pará-

metros técnicos y jurídicos consistentes, que con base en evidencia articulen las necesidades sociales y las realidades económicas creando seguridad jurídica, estabilidad y confianza, por supuesto, sin desconocer la dinámica propia de los mercados y la situación de los usuarios.

De allí la importancia de que las comisiones de regulación de servicios públicos desarrollen su gestión bajo criterios técnicos, independencia y experticia de sus miembros y equipos de trabajo debida y oportunamente conformados, en el marco estricto del principio de legalidad y de la primacía de la Constitución, en orden a la realización de los fines del Estado bajo el modelo de economía social de mercado dispuesto en la Carta Magna colombiana.

Lograr lo anterior requiere un enfoque fundamental, que consiste en distinguir la línea y el límite entre la regulación y la política, lo cual, a su vez, debe partir de la base de no confundir las funciones de unas y otras autoridades. Ello puede no ser sencillo, teniendo en cuenta que los gobiernos participan no solo en la producción regulatoria a instancias de las comisiones de regulación, sino que, en varios sectores, por intermedio de los ministerios expiden regulación.

Así, en el campo regulatorio pueden surgir tensiones debido a que los gobiernos no siempre manejan los mismos parámetros de información y conocimiento técnico (o similares) que las comisiones de regulación. De ahí la necesidad de crear espacios de coordinación y fortalecer las capacidades técnicas de los equipos sectoriales de gobierno, no solo para participar en el ciclo de gobernanza regulatoria, sino también para definir las políticas públicas sectoriales que servirán de base para la regulación.

En todo caso, el esquema regulatorio introducido en Colombia por la Ley 142 de 1994, cuyo eje son las comisiones de regulación, ha hecho posibles importantes avances. Estos se reflejan, concretamente, en una mayor eficiencia en la administración, la gestión y el control de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, así como en un incremento significativo de la inversión privada y la oferta, con un manejo tarifario basado en criterios técnicos.

Sin embargo, tal esquema no ha sido ajeno a críticas especialmente relacionadas con el margen de independencia funcional de las comi-

siones. Sobre este tema, la Corte Constitucional se pronunció así en 2003¹¹⁷:

En efecto, la inserción de los órganos de regulación no ha sido pacífica en ningún país. Las controversias versan sobre diversas cuestiones, como por ejemplo la relación de los órganos de regulación con el jefe de gobierno o con el Presidente de la República, su independencia, el origen y ámbito de sus funciones, la naturaleza y la jerarquía de los actos que estos adoptan, los mecanismos de control parlamentario sobre los órganos de regulación y sobre sus actos y el alcance del control judicial sobre sus decisiones en especial cuando estas revisten un elevado contenido técnico. La resolución de estas cuestiones en cada país obedeció a las especificidades del sistema en ellos imperante y, por lo tanto, no puede ser trasladada automáticamente al contexto colombiano

Recientes decisiones del Gobierno nacional han planteado la discusión sobre las atribuciones del presidente de la República en materia de servicios públicos domiciliarios, particularmente en lo relacionado con los esquemas tarifarios. Esta discusión se enmarca en las funciones delegadas en la Comisión de Agua Potable y Saneamiento Básico y en la Comisión de Regulación de Energía y Gas, mediante los decretos 1524¹¹⁸ y 2253¹¹⁹ de 1994, respectivamente.

Mediante el Decreto 227 del 16 de febrero de 2023¹²⁰, el primer mandatario dispuso reasumir, por el término de tres meses, las funciones delegadas en la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y en la Comisión de Regulación de Energía y Gas, así:

Artículo 1°. Reasumir por el término de tres (3) meses a partir de la vigencia del presente decreto, las funciones de carácter general delegadas a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y a la Comisión de Regulación de Energía y Gas efectuadas mediante los Decretos 1524 y 2253 de 1994 y demás normas concordantes, las cuales, de conformidad con el artículo 68 de la ley 142 de 11 de julio de 1994, serán ejercidas por el Presidente de la República.

¹¹⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-150, Op. Cit.

¹¹⁸ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1524, Op. Cit.

¹¹⁹ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2253, Op. Cit.

¹²⁰ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 227. (16, febrero, 2023). Por el cual se reasumen algunas de las funciones Presidenciales de carácter regulatorio en materia de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Febrero, 2023. Nro. 52.310. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=136579>.

En consecuencia, las Comisiones de Regulación continuarán expidiendo los actos administrativos de carácter particular que ejercen a la fecha de la expedición del presente Decreto.

Artículo 2°. Para los efectos de lo señalado en el artículo anterior, el presidente podrá solicitar el apoyo técnico de las Comisiones de Regulación y demás entidades de cada sector.

Artículo 3°. Las disposiciones regulatorias tendrán en cuenta los siguientes lineamientos generales:

- a. Sujeción a los principios, fines y valores constitucionales y legales.
- b. Garantía de la divulgación y la participación ciudadana en las actuaciones en esta materia.
- c. Pertinencia, oportunidad y calidad que garanticen los principios de eficiencia, suficiencia, integralidad y solidaridad tarifaria.
- d. Criterios del régimen tarifario de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.

Este acto administrativo fue demandado ante el Consejo de Estado a través del medio de control de simple nulidad. Con la demanda se solicitó la suspensión provisional de la disposición como medida cautelar de urgencia.

La Sección Primera del Consejo de Estado aceptó los argumentos con base en los cuales la parte demandante solicitó la medida cautelar de urgencia. En consecuencia, mediante auto dispuso¹²¹ la suspensión provisional de los efectos del acto referido, por dos razones fundamentales: desde el punto de vista formal, porque «las entidades demandadas se abstuvieron de publicar el proyecto de regulación y su memoria justificativa, por el lapso de —no menos de quince (15) días— que se establece en el artículo 8° numeral 8° del CPACA y en el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015». En cuanto al fondo, con respecto al artículo 1.° del decreto demandado, consideró que:

63. Sin embargo, lo que no se comparte por este Despacho es que el inciso segundo del citado artículo explícitamente señala que estas

¹²¹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Auto. Radicación número: 11001-03-24-000-2023-00045-00, Op. Cit.

comisiones de regulación únicamente seguirán asumiendo las funciones asociadas con la facultad de continuar «[...] expidiendo los actos administrativos de carácter particular que ejercen a la fecha de la expedición del presente Decreto [...]», lo cual se traduce en que tales agencias estatales perdieron cualquier competencia en relación con la regulación general y abstracta de los servicios públicos que se encuentran a su cargo, incluida la facultad de regular el régimen tarifario.

Debe destacarse que la Sección Primera del Consejo de Estado deja claro en el auto citado que, como tal, frente a la reasunción de funciones delegadas por el presidente de la República en materia de servicios públicos no tiene reparos, en tanto el primer mandatario tiene atribuciones regulatorias en materia de servicios públicos, susceptibles de ser delegadas en las comisiones de regulación. Pero advierte:

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

Por último, esta Sala Unitaria debe ser enfática en señalar que en el presente pronunciamiento no se cuestiona el hecho de que el Presidente de la República haya reasumido las funciones que en materia de servicios públicos domiciliarios le asisten, pues lo que se encuentra irregular es que el primer mandatario de la Nación haya decidido arrogarse la competencia para regular el régimen tarifario de los servicios públicos, rol funcional que, por expresa disposición constitucional, le fue conferido al Congreso de la República, corporación que, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, consideró pertinente asignar el trámite técnico y operativo de la fijación de dichas tarifas a las comisiones de regulación.

Así las cosas, hasta la fecha en que se desarrolla este ejercicio de investigación, las comisiones de regulación mantienen tanto las competencias, atribuciones y facultades que de manera directa les asigna la Ley 142 de 1994, como también aquellas que el presidente de la República les delegó mediante los decretos 1524 y 2253 de 1994.

Vale mencionar que la Ley 2294 de 2023¹²², «por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”», no contempla cambios o modificaciones respecto de la configuración de las comisiones de regulación. Ello resulta indicativo de que, sin perjuicio de las oportunidades de mejora, como ya se ha dicho, el modelo colombiano de regulación de servicios públicos por medio de órganos especializados se ha consolidado y continúa en evolución, lo que denota la necesidad de mantener y fortalecer su posición dentro del sistema jurídico interno.

¹²² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2294. (19, mayo, 2023). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. En: Diario Oficial. Mayo, 2023. Nro. 52.400. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html.



COLOMBIANOS LAS ARMAS
OS HAN DADO INDEPENDENCIA
LAS LEYES OS DARÁN LIBERTAD

WITKIN

Conclusiones

De todo lo expuesto pueden extractarse las siguientes conclusiones:

- En el contexto de la economía social de mercado, las comisiones de regulación están llamadas a promover reglas que preserven la competencia, al tiempo que protejan los intereses de los usuarios y eviten abusos contra estos.
- La regulación normativa es una herramienta de la función de regulación por medio de la cual el Estado interviene en la economía con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas y garantizar tanto la equidad como el desarrollo sostenible. Corresponde al legislador, en ejercicio de su poder de configuración, determinar el alcance y las facultades de los órganos de regulación, en observancia y desarrollo de las disposiciones constitucionales que fundamentan su existencia.
- En materia de servicios públicos domiciliarios, la Constitución Política atribuye al presidente de la República la facultad de señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales para su administración y control de eficiencia. Tal función es delegable en las comisiones de regulación conforme a lo previsto por el legislador en la Ley 142 de 1994, de modo que, actualmente en Colombia, las funciones de las comisiones de regulación tienen origen en la ley de manera directa, según el catálogo dispuesto en las leyes 142 y 143 de 1994, y en la delegación de la mencionada facultad del primer mandatario.
- La efectividad de los servicios públicos incide e impacta de manera directa en la realización de los fines del Estado, aunque su régimen de prestación se sustenta en la libre competencia. En ese marco, el régimen tarifario, materia de especial interés para usuarios y prestadores, debe observar y orientarse por los criterios constitucionales y legales establecidos, entre ellos, los referentes a eficiencia económica, solidaridad, redistribución, neutralidad, suficiencia financiera y transparencia, definidos en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994 y en el artículo 23 de la Ley 143

del mismo año, lo cual exige un alto grado de experticia y de conocimiento técnico por parte de quienes definen la regulación. Esto indica que se trata de funciones que deben radicar en organismos regulatorios especializados.

- De allí que las modificaciones al régimen tarifario de los servicios públicos deben estar precedidas y sustentadas en estudios y soportes técnicos. Solo así se garantizarán los derechos de los usuarios, la calidad de los servicios y los criterios antes enunciados.

- La fijación de las tarifas es una competencia propia de las comisiones de regulación en los términos del artículo 367 de la Constitución, precepto que establece que la ley determinará las entidades competentes para ello. En efecto, bajo la norma mencionada constitucional que lo habilita, el legislador, a partir de la Ley 142 de 1994, previó como función de las comisiones de regulación la relativa a establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos, al tiempo que la Ley 143 de 1994 detalló tal función tratándose de los servicios de energía. Esto significa que, por tratarse de una función propia atribuida por el legislador y no delegada por el presidente de la República, excluye la figura propia de las funciones delegadas consistente en la posibilidad que tiene la autoridad que delega de reasumir la función delegada, pues no se puede reasumir aquello que no se puede delegar.

- La regulación independiente y técnica es fundamental para el fortalecimiento de los sectores económicos y, en particular, de los servicios públicos domiciliarios. Ello solo es posible a partir de un ambiente institucional sólido, que garantice la seguridad y la estabilidad del mercado en consonancia con la garantía de los derechos de los ciudadanos usuarios. En ese contexto, la especialización técnica, la participación de los usuarios y la continuidad en la gestión de las comisiones de regulación mediante la preservación de su conformación oportuna y permanente se convierten en elementos básicos e indispensables para lograr los cometidos esenciales de acceso, suministro continuo, eficiencia y calidad, los cuales sintetizan y concretan el deber del Estado en materia de servicios públicos.

- En Colombia, las comisiones de regulación han implementado metodologías regulatorias consistentes, lo que ha propiciado la definición de una política regulatoria sistémica, dinámica y de continua mejora, que hasta el momento les ha permitido:

- Desarrollar sus competencias de manera independiente y generar normas basadas en consideraciones y requerimientos de orden técnico, jurídico y fáctico, teniendo en cuenta los marcos de política pública sectorial en materia económica y social, con monitoreo y evaluación periódicos.
 - Evitar que el enfoque regulatorio sea capturado por los grupos de interés o los gobiernos, sin perjuicio de escuchar y procurar un entorno de equilibrio.
 - Desarrollar procedimientos participativos planificados, claros y públicos para la toma de decisiones.
 - Asegurar la accesibilidad de los actores (agentes y usuarios) y del Gobierno al proceso de toma de decisiones.
 - Definir el ciclo regulatorio con independencia de las transiciones políticas.
- La consolidación de la política pública que enmarca las buenas prácticas regulatorias en Colombia conlleva una gestión dinámica y una institucionalidad estable, lo que conduce a superar las discusiones sobre la independencia y el criterio técnico de las comisiones de regulación, lo cual se da por sentado, para dar paso a enfocar los esfuerzos en reafirmar su legitimidad en el modelo jurídico colombiano y avanzar sobre los ejes de construcción de credibilidad y confianza en todos los agentes sectoriales, es decir, usuarios, operadores, inversionistas y autoridades, entre otros.
- Las comisiones de regulación integran la rama ejecutiva para los fines de orientación y coordinación entre los órganos de la administración, lo cual no implica subordinación personal de los comisionados al presidente de la República. Los comisionados expertos que conforman las comisiones de regulación no son agentes del presidente de la República. No ocupan cargos de los que se predique una relación de dependencia y subordinación, y su designación a cargo del presidente se deriva del margen de configuración legislativa para la definición del empleo público.
- Hoy por hoy, el análisis sobre la gestión de las comisiones de regulación no debe enfocarse en la autonomía de tales entidades desde el punto de vista orgánico, sino en su independencia en

la toma de decisiones bajo una visión y unos criterios técnicos especializados, desprovistos de consideraciones políticas o ideológicas, que garanticen y armonicen la eficiencia y la razonabilidad económica y social. En últimas, el desafío permanente de las comisiones de regulación es lograr desarrollar sus funciones, que son expresión de la intervención del Estado en la economía, en un contexto de imparcialidad y de neutralidad política.

- Convendría revivir desde el punto de vista legal la creación de la Comisión de Regulación en Salud (CRES), pues le haría bien al sistema contar con un organismo especializado, autónomo e independiente a la hora de definir la regulación de dicho sector, especialmente en materia de régimen tarifario, suministro de medicamentos y promoción y protección de los derechos de los usuarios.

- De igual forma, es necesario que no se posponga la entrada en funcionamiento de la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT), tratándose también de un sector tan sensible, donde para nadie es un secreto que existe un alto nivel de informalidad.

Las conclusiones precedentes conducen a una afirmación categórica: es una responsabilidad, en mayor grado, de todos los estamentos estatales, pero también de los gremios y de las organizaciones sociales, la defensa de la institucionalidad de las comisiones de regulación y su independencia funcional, como una expresión del respeto por el Estado social de derecho.

Bibliografía

ARIÑO ORTIZ, Gaspar. Principios de derecho público económico. Modelo de Estado, gestión pública, regulación económica. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. 993 p.

BELLOF, Max y PEELE, Gilliam. The Government of the United Kingdom. Londres: W.W. Norton and Co., 1980.

BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. Las administraciones independientes. Madrid: Tecnos, 1994.

BREYER, Stephen y STEWART, Richard. Administrative Law and Regulatory Policy. 2.^a Ed. Boston: Little, Brown and Company, 1985.

CABALLERO ARGÁEZ, Carlos; JADRESIC, Alejandro y RAMÍREZ GÓMEZ, Manuel. El marco institucional para la regulación, supervisión, y el control de los servicios públicos en Colombia: propuesta para su fortalecimiento. Bogotá: Fedesarrollo, 2006. 123 p. Disponible en: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1914>.

CÁMARA COLOMBIANA DE LA ENERGÍA, publicación del 19 de marzo de 2024. [https:// www.ccenergia.org.co](https://www.ccenergia.org.co).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento CONPES 3816. Mejora normativa: análisis de impacto. Bogotá: DNP, 2014. 44 p. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3816.pdf>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Manual de la Política de Mejora Normativa — MIPG. Bogotá: DNP, 2023. 57 p. Disponible en: <https://n9.cl/s9b0f>.

ESTAVILLO, María Helena. Los servicios OTT: provisión de contenidos vs televisión abierta y de paga. En: *Gaceta IFT*. Octubre 2014, n.º 3, pp. 11-15. Disponible en: https://www.ift.org.mx/sites/default/files/ott_pdf_0.pdf.

GENTOT, Michel. Les autorités administratives indépendantes. París: Montchrestien, 1991.

GHERSINICH ECKERS, J. y LÓPEZ AZUMENDI, S. Estados ágiles en América Latina: la estrategia de mejora regulatoria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia. Caracas: CAF, 2021. 17 p. Disponible en: <https://bit.ly/3PGS58d>.

GUINARD-HERNÁNDEZ, David. La ‘regulación económica’ como instrumento de dirección estatal de la economía. En: *Revista Digital de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Diciembre 2007, n.º 18, pp. 177-224. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n18.09>.

MAJONE, Giandomenico. La Communauté Européenne: Un État regulateur. París: Montchrestien, 1996.

MODERNE, Franck. Étude comparé. En: COLLIARD, Claude-Albert y TIMSIT, Gérard, Eds. *Les autorités administratives indépendantes*. París: Presses Universitaires de France (PUF), 1988, pp. 206-207.

MONTENEGRO CARDONA, Sandra Liliana. Retos regulatorios de Colombia frente a la OCDE: implementación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR). Tesis de maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, 2015. 157 p. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/2015_s_montenegro_tesis_maestria_iaed.pdf.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Building a framework for conducting Regulatory Impact Analysis (RIA) — Tools for Policy-Makers — Special Session of the OECD Working Party on Regulatory Management and Reform. Paris: OECD Publishing, May 2007.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation (Recomendación del Consejo de la OCDE sobre la mejora de la calidad de la regulación gubernamental). OECD/GD(95)95 (Incluye la OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making/Lista de verificación de referencia de la OCDE para la toma de decisiones regulatorias). París: OECD Publishing, 1995. 22 p. Disponible en: <https://n9.cl/xq8bk>.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance 2005 (Principios rectores de la OCDE para la calidad y el desempeño regulatorio 2005). París: OECD Publishing, 2005. 12 p. Disponible en: <https://n9.cl/4qmx6>.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria. París: OECD Publishing, 2012. 39 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264209046-es>.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: más allá de la simplificación administrativa. París: OECD Publishing, 2014. 208 p. Disponible en: <https://n9.cl/zlbmj>.

STAPPER BUITRAGO, Cristian. La regulación de los servicios públicos domiciliarios: eficiencia y protección de los derechos de los usuarios. Una visión desde el sector de agua potable y saneamiento básico. Bogotá: Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, 2009. 120 p. Disponible en: <https://www.cra.gov.co/sites/default/files/documents/2017-12/LibroCRA.pdf>.

JURISPRUDENCIA

Consejo de Estado

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Concepto 2291. Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00066-00 (2291). (14, septiembre, 2016). Proyectos específicos de regulación. Disponible en: <https://n9.cl/witls>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTEN-
CIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Sentencia.
Radicación número: 11001-03-26-000-2000-01922-01(19224). (9,
septiembre, 2009). C. P.: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CON-
TENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Auto.
Radicación número: 11001-03-24-000-2020-00058-00. (5, abril,
2021). C. P.: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CON-
TENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Auto.
Radicación número: 11001-03-24-000-2023-00045-00. (2, marzo,
2023). Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=137898>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN QUINTA.
Sentencia. Radicado número: 11001-03-28-000-2022-00209-00
[acumulado]. (27, abril, 2023). M. P.: ROCÍO ARAÚJO OÑATE.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CON-
TENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA. Fallo.
Radicación número: 201425000-23-41-000-2023-01267-01. (2,
mayo, 2024). M. P.: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA.

Corte Constitucional

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-207.
Expediente T-54994. (12, mayo, 1995). M. P.: ALEJANDRO MAR-
TÍNEZ CABALLERO. Disponible en: <https://acortar.link/3gZU62>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-398.
Expediente D-865. (7, septiembre, 1995). M. P.: Dr. JOSÉ GREGO-
RIO HERNÁNDEZ GALINDO. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-398-95.htm>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-066.
Expediente D-1394. (11, febrero, 1997). M. P.: Dr. FABIO MORÓN
DÍAZ. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-066-97.htm>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-242. Expediente D-1501. (20, mayo, 1997). M. P.: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-242-97.htm>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-043. Expediente D-1754. (25, febrero, 1998). M. P.: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-043-98.htm>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-272. Expediente D-1880. (3, junio, 1998). M. P.: Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-272-98.htm>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-444. Expediente D-1947. (26, agosto, 1998). M. P.: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-444-98.htm>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-636. Expediente D-2628. (31, mayo, 2000). M. P.: Dr. ANTONIO HERRERA CARBONELL. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-636-00.htm>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1162. Expediente D-2863. (6, septiembre, 2000). M. P.: Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-1162-00.htm>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-401. Expediente D-2844. (19, abril, 2001). M. P.: Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-401-01.htm>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-805. Expediente O. P. 050. (1, agosto, 2001). M. P.: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-041. Expediente D-4166. (28, enero, 2003). M. P.: Dr. JAIME CÓRDO-

BA TRIVIÑO. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-041-03.htm>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-150. Expediente D-4194. (25, febrero, 2003). M. P.: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-150-03.htm>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-228. Expediente D-7865. (24, marzo, 2010). M. P.: Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-228-10.htm>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197. Expediente D-8533. (14, marzo, 2012). M. P.: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-197-12.htm>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-281. Expediente T-3.271.415. (12, abril, 2012). M. P.: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-281-12.htm>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-048. Expediente D-15227. (21, febrero, 2024). M. P.: JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2024/C-048-24.htm>.

Tribunales

COLOMBIA. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN C. Sentencia. Radicación número: 25000-23-41-000-2023-01267-00. (25, enero, 2024). M. P.: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES.

NORMATIVIDAD NACIONAL

Asamblea Nacional Constituyente

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991. En: Gaceta Constitucional. Julio, 1991. Nro. 116. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>.

Congreso de la República

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 142. (11, julio, 1994). Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Julio, 1994. Nro. 41.433. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2752>.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 143. (11, julio, 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. En: Diario Oficial. Julio, 1994. Nro. 41.434. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4631>.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 489. (29, diciembre, 1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Diciembre, 1998. Nro. 43.464. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1122. (9, enero, 2007). Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Enero, 2007. Nro. 46.506. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1122_2007.html.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1340. (24, julio, 2009). Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia. En: Diario Oficial. Julio, 2009. Nro. 47420. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36912>.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1341. (30, julio, 2009). Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones —TIC—, se crea la Agencia Nacional de

Espectro y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Julio, 2009. Nro. 47426. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36913>.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437. (18, enero, 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En: Diario Oficial. Enero, 2011. Nro. 47.956. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 3. (1, julio, 2011). Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal. En: Diario Oficial. Julio, 2011. Nro. 48117. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43214>.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1682. (22, noviembre, 2013). Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. En: Diario Oficial. Noviembre, 2013. Nro. 48.982. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/base-doc/ley_1682_2013.html.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1753. (9, junio, 2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018 “Todos por un nuevo país”. En: Diario Oficial. Junio, 2015. Nro. 49538. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=61933>.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1978. (25, julio, 2019). Por la cual se moderniza el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC, se distribuyen competencias, se crea un Regulador Único y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Julio, 2019. Nro. 51.025. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1978_2019.html.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2080. (25, enero, 2021). Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —Ley 1437 de 2011— y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción. En:

Diario Oficial. Enero, 2021. Nro. 51568. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=105225>.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2099. (10, julio, 2021). Por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Julio, 2021. Nro. 51.731. Disponible en: <https://medioambiente.ueexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/19/2021/11/LEY-2099-DE-2021.pdf>.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2294. (19, mayo, 2023). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. En: Diario Oficial. Mayo, 2023. Nro. 52.400. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html.

Presidencia de la República

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 01. (2, enero, 1984). Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo. En: Diario Oficial. Enero, 1984. Nro. 36439. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6543>.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1524. (15, julio, 1994). Por el cual se delegan las funciones presidenciales de señalar políticas generales de administración y control de eficiencia en los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Julio, 1994. Nro. 41453. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1253>.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2253. (6, octubre, 1994). Por el cual se delegan unas funciones. En: Diario Oficial. Octubre, 1994. Nro. 41561. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14692>.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2696. (24, agosto, 2004). Por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las

Comisiones de Regulación. En: Diario Oficial. Agosto, 2004. Nro. 45651. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16365>.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2882. (31, julio, 2007). Por el cual se aprueban los estatutos y el Reglamento de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA. En: Diario Oficial. Julio, 2007. Nro. 46706. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=26382>.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2897. (5, agosto, 2010). Por el cual se reglamenta el artículo 7° de la Ley 1340 de 2009. En: Diario Oficial. Agosto, 2010. Nro. 47792. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40098>.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2560. (10, diciembre, 2012). Por el cual se suprime la Comisión de Regulación en Salud (CRES), se ordena su liquidación y se trasladan unas funciones al Ministerio de Salud y Protección Social y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Diciembre, 2012. Nro. 48640. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50869>.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1260. (17, junio, 2013). Por el cual se modifica la estructura de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). En: Diario Oficial. Junio, 2013. Nro. 48824. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65468>.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 947. (21, mayo, 2014). Por el cual se crea la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte y se establece su estructura. En: Diario Oficial. Mayo, 2014. Nro. 49158. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=57399>.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1074. (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo. En:

Diario Oficial. Mayo, 2015. Nro. 49523. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62508>.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1499. (11, septiembre, 2017). Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015. En: Diario Oficial. Septiembre, 2017. Nro. 50.353. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83433>.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 227. (16, febrero, 2023). Por el cual se reasumen algunas de las funciones Presidenciales de carácter regulatorio en materia de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial. Febrero, 2023. Nro. 52.310. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=136579>.

Departamento Administrativo de la Función Pública

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Resolución 1099. (13, octubre, 2017). Por la cual se establecen los procedimientos para autorización de trámites y el seguimiento a la política de racionalización de trámites. Bogotá: DAFP. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=144460>.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Acuerdo 005. (20, junio, 2018). Por el cual se reglamenta la gestión documental en las cámaras de comercio en desarrollo de sus funciones públicas. Bogotá: DAFP. Disponible en: <https://normativa.archivogeneral.gov.co/acuerdo-005-de-2018/>.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Resolución 455. (24, agosto, 2021). Por la cual se establecen lineamientos generales para la autorización de trámites creados por la ley, la modificación de los trámites existentes, el seguimiento a la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites y se reglamenta el Artículo 25 de la Ley 2052 de 2020. Bogotá: DAFP. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=144477>.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

COLOMBIA. MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. Resolución UAE CRA 2010. (15, mayo, 2023). Por la cual se modifica la Resolución UAE-CRA N° 940 del 16 de septiembre de 2022 “Por el cual se adopta el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)”. Bogotá: El Ministerio, 2023. Disponible en: <https://n9.cl/bjcnu>.

REFERENCIAS INTERNACIONALES

FRANCE. CONSEIL D'ÉTAT. Étude de la Commission du Rapport et des Études de Conseil d'État. Études et Documents du Conseil d'État, 1983-1984.

FRANCE. CONSEIL D'ÉTAT. Rapport Public 2001. Les autorités administratives indépendantes. París: La Documentation Française, 2001.

FRANCIA. CONSEJO CONSTITUCIONAL. Sentencia 84-173 DC. (26, julio, 1984).

FRANCIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Ley 78-17. (6, enero, 1978). Relativa a la informática, a los archivos y a las libertades. Disponible en: <https://www.wipo.int/wipolex/es/legislation/details/18965>.