



Ministerio de Minas y Energía 1
Origen: DESPACHO DEL MINISTRO
Rad: 2014062456 23-09-2014 06:00 PM
Anexos: 0
Destino: CONGRESO DE LA REPUBLICA
Serie:

Bogotá D.C.,

Honorables Representantes
CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
VÍCTOR JAVIER CORREA VÉLEZ
ATILANO GIRALDO ARBOLEDA
CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN
DIEGO PATIÑO AMARILES

Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68 Oficina 235 Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá

Asunto: *Proyecto Ley No. 15 de 2014 Cámara: “Por el cual se elimina el cargo fijo como componente de las estructuras tarifarias de los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones”*

Honorables Representantes:

Respetuosamente presentamos los comentarios que consideramos pertinentes respecto del Proyecto Ley de la referencia, por medio del cual se pretende eliminar la habilitación para incluir el cargo fijo como elemento de la fórmula tarifaria de los servicios públicos domiciliarios en el país.

1. Argumentos Constitucionales.

Establecido el objeto del proyecto y revisados tanto la exposición de motivos como el articulado propuesto, consideramos que el mismo vulnera el artículo 367 de la Constitución Política, el cual establece que el régimen tarifario debe tener en cuenta los costos del servicio.

“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”.



Es del caso manifestar que el cargo fijo para los servicios públicos domiciliarios cubre los costos eficientes administrativos y comerciales de las empresas prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios, es decir, los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso.

En el caso de los servicios de energía y gas, el cargo fijo está asociado con la remuneración de la actividad de comercialización, cuya naturaleza económica es la de una actividad de intermediación y presenta costos fijos por usuario no asociados al respectivo consumo energético.

2. Aspectos a modificar en las Leyes 142 y 143 de 1994.

Es pertinente mencionar que los conceptos de tarifas están relacionados íntimamente con la estructura de costos. Los costos eficientes de una empresa de servicios públicos son remunerados mediante cargos fijos y variables. Los cargos variables están relacionados con los volúmenes producidos o consumidos.

Por otro lado, los costos fijos se encuentran asociados a las tareas necesarias para atender comercialmente a un usuario, entre las cuales se encuentran: facturar el servicio (lectura, liquidación, reparto de facturas), recaudar los pagos por el servicio, atender las solicitudes de los usuarios y en especial lo relacionado con peticiones, quejas y recursos (PQR), establecer e implementar los puntos de atención cerca de los usuarios que atiende dentro de su mercado, entre otras.

En el servicio de energía eléctrica no se aplica un cargo fijo a los usuarios finales del servicio¹, mientras que en el caso del gas combustible por redes de tuberías se aplica un cargo fijo en la factura, a excepción de los usuarios de estratos socioeconómicos 1 y 2, que son los que tienen derecho a los subsidios al consumo de subsistencia.

Para el servicio domiciliario de gas combustible, el esquema actual ha funcionado de manera eficiente, ya que ha permitido que los usuarios de estratos medios y altos y no residenciales cubran los costos económicos en que incurren las empresas para garantizar la gestión comercial de atención al usuario cuando éstos no presentan consumo del energético. De no existir el cargo fijo en el servicio de

¹ En la fórmula tarifaria de la resolución CREG 119 de 2007 se estableció un cargo fijo, cuyo valor sería igual a cero hasta que se expidiera la nueva metodología de comercialización. Lo anterior en cumplimiento al decreto 387 de 2007 que daba la instrucción a la CREG de implementar un cargo fijo por el 100% de los costos fijos de comercialización. No obstante, mediante el decreto 1937 de 2013 esta instrucción se derogó por considerar que su impacto sería inconveniente para los usuarios.



gas, los demás usuarios estarían cubriendo parte de los gastos de los usuarios de bajo o nulo consumo pertenecientes al estrato 3 en adelante².

En conclusión, se considera que se requiere mantener la alternativa de un cargo fijo, dado que esto permite crear combinaciones de tarifas que por un lado no afecten a los usuarios de estratos bajos, pero por el otro permitan cobrar todos los costos a los usuarios con nullos o bajos consumos de ciertos estratos, como es el caso del servicio público de gas natural por redes antes descrito. Lo anterior es indispensable para el cumplimiento de la función establecida en el numeral 73.11 del artículo 73 de la Ley 142 de 1994.

3. Impacto Fiscal

Es importante precisar, que la implementación efectiva de esta medida genera impacto fiscal que en la actualidad es indeterminado, circunstancia que afecta el Presupuesto General de la Nación, razón por la cual, es necesario efectuar un análisis de sostenibilidad fiscal, de conformidad con lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003³, que dispone:

“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la

² Ver las Resoluciones CREG 137 y 138 de 2013 que implementaron las fórmulas tarifarias para gas combustible por redes, en las que se presenta un componente fijo, correspondiente a una parte de los gastos de comercialización.

³ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”



correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.” (Resaltado fuera del texto).

4. Solicitud

Teniendo en cuenta los argumentos anteriormente expuestos, respetuosamente consideramos necesario mantener la alternativa del cargo fijo en las fórmulas tarifarias, dándose así la posibilidad de cumplir con los criterios para poder definir el régimen tarifario correspondiente, no sin antes manifestar, que nos encontramos a disposición de los Honorables Representantes, con el fin de explicar los argumentos expuestos en el presente concepto.

Así mismo, se anexa al presente documento, concepto elaborado por la Comisión de Regulación de Energía y Gas-CREG, en el cual se indican los argumentos técnicos y de inconveniencia, sobre la implementación efectiva de la eliminación del cargo fijo en los servicios públicos.

Atentamente,

TOMÁS GONZÁLEZ ESTRADA
Ministro de Minas y Energía

Revisó: Orlando Cabrales Segovia
Revisó: Omar Serrano Sánchez



Bogotá, D.C.,

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS (CREG)
RADICADO : S-2014-003516 1/Sep/2014
No.REFERENCIA: E-2014-008078
MEDIO: CORREO No. FOLIOS: 7 ANEXOS: no
DESTINO MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA
Para Respuesta o Adicionales Cite No. de Radicación

Doctora
NATHALIA SUCCAR JARAMILLO
Asesora Despacho Ministro
Ministerio de Minas y Energía
Centro Administrativo Nacional, CAN
Bogotá

Asunto: Radicado MME 2014-052537
Comentarios proyecto de Ley 015 de 2014 Cámara
Radicado CREG E-2014-008078

Respetada doctora Nathalia:

En respuesta a su comunicación de la referencia, a continuación nos permitimos presentar los comentarios del Comité de Expertos de la CREG al proyecto de Ley No. 015 de 2014 Cámara, en los temas que son de su competencia. Es de indicar que mediante este proyecto de Ley se pretende eliminar la posibilidad de que exista un cargo fijo en la estructura tarifaria de los servicios públicos domiciliarios, así como también considera modificaciones a las normas sobre la periodicidad de las fórmulas y de las revisiones tarifarias.

Los comentarios se presentan a continuación del texto de cada artículo del proyecto de ley, así:

Comentarios al Artículo 1º del proyecto

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto eliminar la habilitación para incluir el cargo fijo en los servicios de acueducto, alcantarillado, energía y gas como elemento de la fórmula tarifaria de los servicios públicos domiciliarios en el país.

En primer lugar, es pertinente aclarar que los conceptos de tarifas de los servicios públicos domiciliarios están relacionados íntimamente con la estructura de costos. En este sentido, el concepto de cargo fijo, en aquellos servicios públicos que lo consideran como parte de su estructura tarifaria,

Ministerio de Minas y Energía
Origen: GREG
Rad: 2014057136 03-09-2014 12:11 PM
Anexos: 0
Destino: ASESORES DEL MINISTRO
Serie:

resulta de la necesidad de recuperar aquellos costos que son independientes de la producción, tal como sucede en las demás actividades económicas.

Es decir, independientemente de que un predio se encuentre desocupado, existen costos como los de lectura de medidores, de reparto de facturas y de mantenimiento de redes para que el servicio se encuentre disponible cuando el usuario desee consumir, costos estos que no dependen del nivel de consumo es decir, son fijos y por lo tanto pueden ser remunerados mediante un cargo fijo. Generalmente es posible cuantificar los costos fijos en que incurre una empresa en la prestación del servicio público independientemente del nivel de consumo en un domicilio

La opción de establecer un cargo fijo como parte de un esquema tarifario es importante porque permite al regulador escoger la alternativa que asigna los costos de prestación del servicio a los causantes de los mismos, llevando la señal de eficiencia al usuario.

El cargo fijo contribuye a garantizar la disponibilidad permanente del servicio porque asegura a los prestadores cubrir aquellos costos económicos denominados costos fijos de clientela, como son los gastos de administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes, con independencia de las variaciones en el nivel de consumo.

En servicios en competencia, la eliminación del cargo fijo exige promediar los costos fijos en que incurre el prestador con el consumo total de cada periodo. Eso significa que los usuarios de mayores consumos cubren la mayor parte de los costos fijos y los de menores consumos no asumen la totalidad de los costos que causa el beneficio que reciben. Por ello, cuando un usuario de alto consumo cambia de prestador, automáticamente se incrementa la tarifa de los otros usuarios, porque el consumo promedio con que se variabiliza el costo fijo se disminuye.

La razonabilidad de establecer un cargo fijo fue acogida por la Corte Constitucional en Sentencia C-401 de 2003, en la cual se pronunció sobre la demanda contra el artículo 90.2 de la Ley 142 de 1994, en los siguientes términos:

La tarifa que se paga por la prestación de un servicio público domiciliario está vinculada no sólo con el nivel de consumo del usuario, sino con los costos en que incurre la empresa respectiva para poder brindar el bien o servicio en condiciones de competitividad y está determinada por el beneficio que finalmente recibe el usuario. El solo hecho de que el prestador del servicio esté disponible para brindar el mismo genera costos, los cuales son independientes del consumo real que se efectúe. A juicio de la Corte, la norma acusada, en cuanto contempla un cargo fijo que debe

pagar el usuario no vulnera la Carta Política toda vez que tal concepto se ve reflejado en su propio beneficio, es decir en la prestación eficiente y permanente del servicio. (Subrayado nuestro)

La propuesta que pretende eliminar el cargo fijo está motivada en cuatro elementos fundamentales: tarifas justas, función social de las tarifas para tener en cuenta la capacidad de pago de los usuarios, pago únicamente por consumo efectuado y mayor transparencia en el cobro de los servicios. Al revisar las motivaciones, se observa que ninguna de ellas tiene solución con la eliminación del cargo fijo.

En efecto, si el problema que se quiere solucionar está relacionado con posibles ineficiencias de los costos remunerados, dicho problema persistirá en el tiempo de manera independiente del esquema tarifario elegido, es decir, si el cargo fijo considerara costos ineficientes en las tarifas, el problema no se resolvería con tarifas variables, sino con una mejor aproximación a costos eficientes en la prestación de cada servicio.

Por su parte, la función social de las tarifas que se asocia con la capacidad de pago está cubierta por la Ley por medio de un esquema de subsidios explícitos otorgados a los usuarios considerados como de menores ingresos. Este esquema se ha aplicado tanto en estructuras de tarifas que consideran el cargo fijo como en las que no.

Para los servicios con cargo fijo, eliminarlo y permitir que se pague solamente con base en el consumo efectuado trae como consecuencia que aquellos usuarios que no consumen en un inmueble no cubren los costos de leer el medidor, emitir la factura y mantenerle la red en condiciones de entregar la energía cuando lo requiera. Estos costos deben ser asumidos por los usuarios que si consumen, porque si al prestador no se le reconocen estos costos podría llevar a la empresa a una situación de insuficiencia financiera, a pesar de ser eficiente.

No es comprensible la manera en la que la eliminación del cargo fijo contribuye a la transparencia en el cobro de los servicios, dado que la exigencia de reconocer sólo los costos eficientes no depende del tipo de estructura elegida.

En resumen, el cargo fijo puede ser útil en mercados que presenten características donde es necesario asegurar una recuperación de costos con independencia del consumo, o para servicios públicos que requieran de grandes esfuerzos para expansión, o para sectores con empresas pequeñas que no puedan asumir el riesgo de la recuperación de costos con opciones puramente variables en tarifas, entre otros.

De esta manera, el establecimiento de un cargo fijo en las tarifas puede ser un aspecto importante, dependiendo de la configuración de elementos en cada caso, que ofrece alternativas para una adecuada remuneración de la prestación del servicio. Por lo tanto, su eliminación limitaría en gran medida las opciones disponibles para escoger un esquema tarifario que asigne adecuadamente los costos y podría poner en riesgo el esquema de prestación del servicio.

Comentarios al Artículo 2º del proyecto

Artículo 2º. El artículo 90 de la Ley 142 de 1994 quedará así:

Artículo 90. Elementos de las fórmulas de tarifas. Sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, podrán incluirse los siguientes cargos:

90.1. Un cargo por unidad de consumo, que refleje siempre tanto el nivel y la estructura de costos económicos que varíen con el nivel de consumo como la demanda por el servicio, cuya fórmula solo podrá incluir los costos de operación del servicio, ¿costos administrativos, ¿costos de inversión para el mejoramiento del servicio, y costos ambientales si hay lugar a ello.

Se consideran costos administrativos los necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro, se incluirán los gastos adecuados de administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes que, de acuerdo a definiciones que realicen las respectivas comisiones de regulación, son necesarios para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad, con eficiencia y siempre vinculado a la óptima calidad del servicio.

Consideramos que no es necesario delimitar el alcance de los costos a incluir en las tarifas porque se podrían quedar por fuera algunos costos que no estén descritos. Este es el caso de la financiación de fondos especiales como el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas (FAZNI), el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER) y el Programa de Normalización de Redes Eléctricas (PRONE).

Respecto del segundo inciso del numeral 90.1 consideramos que, al disponer que de los costos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro se incluyan en los costos variables, se está limitando la posibilidad de la aplicación de un esquema regulatorio que permita maximizar el beneficio de la sociedad al incluir el cargo fijo, como ya se mencionó anteriormente.

Comentarios al Artículo 3º del proyecto

Artículo 3º. El artículo 137.1 de la Ley 142 de 1994 quedará así:

137.1. A que no se le haga cobro alguno por conceptos distintos del consumo, o de la adquisición de bienes o servicios efectivamente recibidos, si la falla ocurre durante un término de cinco (5) días o más, continuos o no continuos, dentro del

mismo mes que se preste y facture el servicio. El descuento en los costos administrativos opera de oficio por parte de la empresa.

Esta modificación involucraría dos aspectos a saber: el primero asociado con el esquema de calidad del servicio incorporado en cada uno de los esquemas tarifarios y, el segundo, asociado con la complejidad que introduciría un descuento en costos administrativos en tarifas con cargos variables.

Al respecto, no es claro cuáles son los costos evitados o que podrían ser descontados de la tarifa, cuando el costo variable en función del consumo incluye todos los costos eficientes asociados con la prestación del servicio.

Adicional a lo anterior, disminuir de quince (15) a cinco (5) días el tiempo de discontinuidad del servicio que se considera falla en la prestación, supone la revisión y posible modificación de los esquemas de calidad, que han sido generalmente establecidos como señales de mediano plazo (para cinco años).

Con referencia a que los cinco (5) días de discontinuidad se deben encontrar dentro de un mismo mes calendario, se sugiere no modificar la frase original de la Ley 142 de 1994 que, en este segmento, establece: *dentro de un mismo período de facturación*, lo cual permite un registro congruente con la facturación del servicio cuando este período es distinto del mes calendario.

En aquellos esquemas que actualmente consideren tarifas de dos partes (fijo y variable), en el evento en el que los costos administrativos sean incluidos como parte de los costos variables, el descuento de alguna fracción de la tarifa implicaría nuevamente su publicación para poder aplicarla y haría muy compleja su implementación por parte de los prestadores del servicio, sin perjuicio de la complejidad para la vigilancia de la aplicación de dicha regla. No obstante, también es un asunto que debe revisarse en coordinación con los esquemas de calidad del servicio vigentes para evitar un doble descuento por este hecho.

Comentarios al Artículo 6° del proyecto

Artículo 6°. Proceso de modificación tarifaria. Las Comisiones de regulación de servicios públicos domiciliarios modificarán las estructuras tarifarias vigentes dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, con el fin de aplicar los criterios dispuestos en el artículo 2° de la misma.

Así mismo las Comisiones de Regulación junto con los Ministerios titulares deberán presentar al Congreso de la República un estudio sobre la modificación de los criterios de focalización de subsidios de la Ley 1423 de 1994, pasando de estratificación a medición de pobreza monetaria como el Sisbén u otros.

Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional podrá establecer mecanismos como un sistema de compensación para el sector industrial para controlar efectos en caso de presentarse un descreme del mercado.

Parágrafo 2º. En el caso de servicio de aseo y de asociaciones de usuarios organizados como acueductos comunitarios, el cobro del servicio podrá realizarse a través de un monto fijo.

Respecto de este artículo, consideramos que el tiempo propuesto para la modificación de la metodología tarifaria es muy corto. Este proceso requiere de un período muy superior dados los estudios que se deben realizar para sustentar cada decisión, adicional al tiempo requerido para la divulgación que debe hacerse para garantizar la participación ciudadana, como lo establece el Decreto 2696 de 2004.

No obstante lo anterior, para modificar el plazo de revisión de estructuras tarifarias se considera necesario revisar, además de lo establecido en el Decreto 2696 de 2004, los artículos 124, 126 y 127 de la Ley 142 de 1994, en el evento de que se requiera modificar alguna de esas normas con el fin de evitar interpretaciones contradictorias en la determinación de los plazos para aprobación de nuevas fórmulas tarifarias.

Por otra parte, no es entendible la norma propuesta en el parágrafo 1 dado que, en este contexto, el efecto de descreme de mercado se entendería como la sustitución a la que se vería expuesto un servicio público que tenga incremento en tarifa, por otro servicio público que pueda entregar un producto para el mismo uso, en nuestro caso, requerimientos energéticos.

Como ejemplo de lo anterior, se tiene que el servicio de gas natural tiene sustitutos dependiendo de la aplicación energética del usuario, esto es, en caso de utilizar gas natural para calefacción o cocción, ante un incremento súbito en las tarifas, dicho servicio puede ser sustituido por energía eléctrica o por gas licuado del petróleo.

Con lo anterior, sistemas de compensación de tarifas dirigidos a un sector particular de los usuarios (sector industrial) con el fin de evitar comportamientos de este tipo, podrían ser denominados “subsidios” a usuarios que no han sido identificados por la ley como beneficiarios de dicha condición.

Respecto del parágrafo 2º, independientemente de que allí no se encuentran materias relacionadas con los servicios de energía eléctrica o gas combustible, se considera que la regla no guarda consistencia con el objeto general de la modificación propuesta que es el de eliminar el cargo fijo.

Comentarios al Artículo 7º del proyecto

Artículo 7º. Régimen de Transición. El desmonte del cargo fijo por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios se realizará de forma progresiva, las comisiones de regulación establecerán la regulación pertinente para este propósito, y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizará la inspección y seguimiento del cumplimiento de estas normas. El proceso de transición no podrá ser superior a tres (3) años.

No es clara la necesidad de establecer un régimen de transición dado que una vez que las comisiones establezcan un nuevo régimen tarifario, el mismo debe ser acatado por los agentes de manera inmediata.

Finalmente, se considera que la Ley 142 de 1994 contiene principios económicos específicos, suficientes, adecuados y claramente concebidos para el desarrollo regulatorio de los diferentes sectores. De esta manera los principios y criterios generales de la regulación están determinados en la ley y constituyen el marco de política que puede brindar la mayor señal de estabilidad a los inversionistas en los diferentes sectores, permitiendo el establecimiento del cargo fijo en los casos en los que se considere la mejor alternativa para el cumplimiento de los criterios tarifarios.

Por las razones expuestas, respetuosamente sugerimos solicitar el Congreso de la República el archivo del mencionado proyecto.

Cordialmente,



CARLOS FERNANDO ERASO CALERO
Director Ejecutivo

