

Bogotá, D.C, 12 de mayo de 2022

Doctor:

RODRIGO ARTURO ROJAS LARA

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Bogotá D.C.

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley N°058 de 2021 Cámara: **“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 90 Y EL ARTÍCULO 144 DE LA LEY 142 DE 1994”**.

Reciba un cordial saludo:

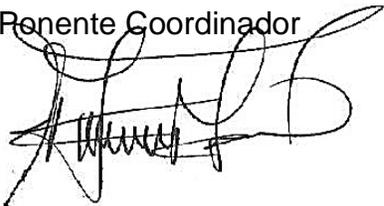
De conformidad al oficio N° C.S.C.P. 3.6 – 082/2022, del 19 de abril de 2022, fuimos designados ponentes por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, para rendir ponencia en segundo debate del proyecto de ley de la referencia, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política y por la ley 5ª de 1992.

Cordialmente,



DIEGO PATIÑO AMARILES

Ponente Coordinador



AQUILEO MEDINA ARTEAGA

Ponente.



ALFREDO APE CUELLO BAUTE

Ponente

**INFORME PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY N°
058 DE 2021 CÁMARA**

***“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 90 Y EL ARTÍCULO 144
DE LA LEY 142 DE 1994”***

En cumplimiento de la honrosa designación recibida de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, nos permitimos rendir ponencia para segundo debate al proyecto de ley N°058 de 2021 Cámara: "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 90 Y EL ARTÍCULO 144 DE LA LEY 142 DE 1994".

SÍNTESIS DEL PROYECTO

La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 90 y el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, estableciendo con claridad las responsabilidades y obligaciones atribuibles a las partes de los contratos de servicios públicos domiciliarios.

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Legislativo

Autores:H.R.s Alejandro Carlos Chacón Camargo, Alejandro Alberto Vega Pérez, Víctor Manuel Ortiz Joya, Héctor Javier Vergara Sierra, John Jairo Roldan Avendaño, Edgar Alfonso Gómez Román, Alexander Harley Bermúdez Lasso, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Henry Fernando Correal Herrera, José Luis Correa López, Silvio José Carrasquilla Torres, Kelyn Johana González Duarte, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Andrés David Calle Aguas, Juan Diego Echavarría Sánchez, Nilton Córdoba Manyoma, Alvaro Henry Monedero Rivera, Flora Perdomo Andrade, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Luciano Grisales Londoño, Carlos Julio Bonilla Soto, Juan Carlos Lozada Vargas, Oscar Hernán Sánchez León, Julian Peinado Ramírez, Rodrigo Arturo Rojas Lara, Crisanto Pisso Mazabuel, Juan Carlos Reinales Agudelo

Ponentes en Cámara: H.R. Diego Patiño Amariles (Coordinador Ponente), H.R. Alfredo Ape Cuello Baute, H.R. Aquileo Medina Arteaga

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto de ley se encuentra integrado por el título y cuatro (4) artículos, dentro de los cuales se encuentra el desarrollo de todo el proyecto de ley.

IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

I. Servicios públicos en el Estado Social de Derecho y de la potestad del legislador para regular los asuntos atinentes.

La Constitución Política de Colombia consagra que “Colombia es un Estado Social de derecho, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Artículo 1°). Los principales fines del Estado están orientados “a servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”. (Artículo 2°).

Los servicios públicos domiciliarios forman parte de la vida de todos los ciudadanos sin distinción de clase y se consolidan como una obligación del Estado. De allí que la Constitución Política de 1991 establezca que la prestación de los servicios públicos domiciliarios son inherentes a los fines del Estado Social, toda vez que el Estado debe asegurar la prestación eficiente para todos sus habitantes en el territorio nacional, manteniendo y garantizando la regulación, el control y la vigilancia en su prestación, ya que estos servicios públicos pueden ser suministrados de forma directa o indirecta por el Estado o a través de comunidades organizadas o por particulares con la capacidad para hacerlo (Artículo 365, Constitución Política).

El artículo 78 de la Carta Política preceptúa, de igual forma, que la Ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Lo anterior permite resaltar que el Estado es el garante frente a la prestación de servicios públicos y encomienda a la ley su estructuración para determinar las formas precisas de control de cada uno de ellos¹. (Arias, 2008: 77).

La Honorable Corte Constitucional ha indicado con meridiana claridad que el contenido social de los fines del Estado se materializan en el marco de los servicios

¹ Arias García, Fernando (2009). “La consideración de los Servicios Públicos Domiciliarios como actividad económica bajo el clausulado del Estado Social de Derecho” en *Revista de Derecho –PRINCIPIA IURIS–* N°. 10, Editorial Universidad Santo Tomás, seccional Tunja. Boyacá, Colombia.

públicos. Apelando a la lúcida argumentación jurisprudencial del alto tribunal constitucional, observemos la siguiente cita:

“El contenido social de los fines del Estado se desarrolla de manera particular en los servicios públicos domiciliarios, en la medida en que se orientan a satisfacer las necesidades básicas esenciales de las personas. Por lo tanto, “la idea de tales servicios no puede concebirse en otra forma, teniendo en cuenta el inescindible vínculo existente entre la prestación de los mismos y la efectividad de ciertas garantías y derechos constitucionales fundamentales de las personas, que constituyen razón de la existencia de la parte orgánica de la Carta y de la estructura y ejercicio del poder público. Indudablemente, una ineficiente prestación de los servicios públicos puede acarrear perjuicio para derechos de alta significación como la vida, la integridad personal, la salud, etc.”

Honorable Corte Constitucional. M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández. Sentencia C-389/02

Del trasunto jurisprudencial anterior se tiene que existe un estrecho vínculo entre la prestación de servicios públicos domiciliarios y la materialización de garantías y derechos fundamentales. En tal sentido, adquiere relevancia jurídico constitucional el objeto del presente Proyecto de Ley, comoquiera que al determinar que **los medidores o contadores (instrumentos de Medición de Consumo) hacen parte de los costos requeridos para la operación del servicio a cargo exclusivo de la empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios**, se garantiza tanto la adecuada medición de consumo como el equilibrio en la carga de un costo que por su naturaleza hace parte de la operación del prestador y no del usuario.

Igual de importante deviene el análisis respecto a la competencia con la que cuenta el legislador de forma exclusiva para introducir modificaciones en el ámbito jurídico y con arreglo a lo dispuesto en el texto superior. Por ejemplo, en la citada sentencia C-389 de 2002 se tiene que según el plexo constitucional es el legislador el que goza de competencias para fijar competencias y responsabilidades respecto de los servicios públicos domiciliarios. Para mayor claridad, observemos la siguiente cita:

*“Por virtud de los artículos 150-23 y 365 de la Carta Política es al legislador al que le corresponde determinar el régimen jurídico de los servicios públicos en general y, de conformidad con el artículo 367 ibídem, **fijar las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación**, así como el régimen tarifario y las entidades competentes para fijar las correspondientes tarifas. De la anterior disposición Superior se deduce que no le compete al legislador de manera directa fijar las tarifas por la prestación de los servicios públicos, como lo cree erróneamente el demandante, sino*

determinar las entidades competentes para fijarlas”. (Negrilla fuera del texto original)

Ibídem. Sentencia C-389/02.

Se colige de la cita jurisprudencial anterior que el legislador tiene la competencia constitucional para establecer el régimen jurídico atinente a los servicios públicos domiciliarios. En este caso específico, la competencia estriba en la determinación de quién debe asumir el costo de los medidores o contadores como parte de la operación a cargo exclusivo del prestador del servicio público domiciliario y no de los usuarios.

II. Servicios Públicos Domiciliarios de conformidad con la Ley 142 de 1994

Conceptualmente, la jurisprudencia y algunos autores que han escrito sobre los servicios públicos domiciliarios los han definido como: “aquellas actividades a través de las cuales se satisfacen las necesidades a terceros, por consiguiente, deben someterse a un régimen jurídico especial, no solo para garantizar la protección de los usuarios, sino además para garantizar que estos servicios sean prestados en condiciones de eficiencia y calidad”².

La Ley 142 de 1994 conocida como la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios, instituye la organización normativa para la prestación de los servicios públicos, unificando criterios a través de la normalización de las empresas prestatarias de los servicios, los contratos de servicios, el régimen tarifario, y la vigilancia y el control en su prestación. (Arias, 2008). Los servicios públicos abordados dentro de la citada ley son acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil. (Artículo 1°)³.

De igual forma, en cumplimiento de los preceptos establecidos en la Carta Política del 91, esta Ley pretendió establecer criterios técnicos adecuados para que las empresas que asumieran la prestación de los servicios públicos domiciliarios operen en ambientes de eficiencia y solidaridad.

Así mismo, dentro de la Ley 142 de 1994, se clarificaron los conceptos de suscriptor y usuario. El **Suscriptor** es “la persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos”⁴. El **Usuario** es aquella “persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se preste, o como receptor directo del servicio. A este último usuario se denomina también consumidor”⁵.

² Palacios Sanabria, María Teresa (2005). “El derecho al servicio público domiciliario de acueducto”, en *Opinión Jurídica* V. 4 No. 7 citando a Atehortúa Ríos, Carlos (2003; 36) en “Servicios Públicos Domiciliarios”.

³ Ley 142 de 1994, Ley de Servicios Públicos Domiciliarios.

⁴ Ley 142 de 1994, artículo 14, numeral 31.

⁵ Ley 142 de 1994, artículo 14, numeral 33.

Dentro del presente Proyecto de Ley sólo se abordarán los servicios públicos de Acueducto, Energía Eléctrica y el Gas domiciliario por conexión.

III. Diagnóstico general de la cantidad de usuarios o suscriptores de los Servicios Públicos Domiciliarios en el país

	Energía Eléctrica
ESTRATO	Dic/2019
Estrato 1	4.243.038
Estrato 2	4.958.638
Estrato 3	2.954.915
Estrato 4	1.040.642
Estrato 5	400.985
Estrato 6	236.308
Total	13.834.526

Se advierte que la revisión de datos que se presenta a continuación se realizó solo con usuarios residenciales (de estratos socioeconómicos 1 al 6).

De acuerdo con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tomando como referencia la información reportada por los prestadores al Sistema Único de Información (SUI), el total de usuarios del país con acceso a servicios públicos con corte a diciembre de 2019 son los que se desagregan a continuación:

Cuadro No. 1.

	Acueducto
ESTRATO	Dic/2019
Estrato 1 ⁶	1.491.917
Estrato 2	2.634.415
Estrato 3	2.350.029
Estrato 4	902.077
Estrato 5	361.951
Estrato 6	195.141
Total	7.935.530

Fuente: <http://bi.superservicios.gov.co/>
<http://bi.superservicios.gov.co/>

Fuente:

Cuadro No. 3.

Gas Natural

⁶ La clasificación de los estratos socioeconómicos es tomada del DNP de su documento ¿Cuántos y cuáles son los estratos en los que se pueden clasificar las viviendas y predios rurales?

ESTRATO	Dic/2019
Estrato 1	2.022.177
Estrato 2	2.963.110
Estrato 3	2.030.304
Estrato 4	736.289
Estrato 5	249.134
Estrato 6	156.485
Total	8.157.499

Fuente: <http://bi.superservicios.gov.co/>

Al revisar la información de los **suscriptores por servicio público domiciliarios, se tiene la siguiente caracterización:**

A. Acueducto de uso residencial tiene **7.935.530** de suscriptores, de los cuales el **52 %** (4.126.332) pertenecen a los **estratos socio- económicos 1, 2.**

B. Gas natural cuenta con **8.157.499** de suscriptores, de los cuales el **61%** (4.985.287) pertenecen a los **estratos socio- económicos 1, 2.**

C. Energía eléctrica cuenta con **13.834.526** de suscriptores, de los cuales el **67%** (9.201.676) pertenecen a los **estratos socio-económicos 1 y 2.**

IV. Pretensión de la iniciativa legislativa

Al tener presente las cifras anteriores, se torna evidente que los estratos más bajos 1 y 2 concentran el mayor número de suscriptores de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto, Gas Natural y Energía Eléctrica. Lo que permite concluir que la gran mayoría de los individuos que acceden a los servicios públicos domiciliarios son personas cuyos ingresos corresponden a los usuarios con menores posibilidades económicas y por ello, sus recursos deben estar destinados a suplir necesidades básicas humanas o al mejoramiento de su calidad de vida.

No se desconoce que el Estado ha realizado esfuerzos por garantizar que el acceso a los servicios públicos domiciliarios no esté determinado solo por la capacidad de pago de los consumidores. Los estratos 1, 2 y 3 son beneficiarios de subsidios en los servicios públicos domiciliarios orientados al “consumo básico o de subsistencia”, salvo lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, en el Capítulo III - **De los Subsidios**, en el artículo 99.6 que dispone:

“99.6. La parte de la tarifa que re eje los costos de administración, **operación y mantenimiento a que dé lugar el suministro será cubierta siempre por el usuario**; la que tenga el propósito de recuperar el valor de las inversiones hechas para prestar el servicio podrá ser cubierta por los subsidios, y siempre que no lo sean, **la empresa de servicios públicos podrá tomar todas las medidas necesarias para que los usuarios las cubran.** En ningún caso el

subsidio será superior al 15% del costo medio del suministro para el estrato 3, al 40% del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al 50% de este para el estrato 1”.

Los estratos 5 y 6 corresponden a estratos altos que albergan a los usuarios con mayores recursos económicos, los cuales deben pagar sobrecostos, reconocido como una contribución sobre el valor de los servicios públicos domiciliarios que consumen. El estrato 4 no es beneficiario de subsidios, ni debe pagar sobrecostos, paga exactamente el valor que la empresa defina como costo de prestación del servicio. (DNP, s. f.).

No obstante, los usuarios y/o suscriptores, sin importar el estrato socioeconómico, deben incurrir en gastos que no deberían ser cobrados por las empresas prestatarias de servicios públicos. De este panorama nace la presente iniciativa legislativa. Garantizar que los consumidores y/o usuarios de los servicios públicos domiciliarios no asuman costos que son propios para la prestación del servicio como por ejemplo, **el pago por cambios, suministro, mantenimiento o reparaciones de medidores⁷ o contadores** en sus unidades domiciliarias, los cuales deben ser responsabilidad de las empresas prestatarias de servicios públicos. Sin embargo, actualmente en el país, la Ley 142 de 1994 (Ley de Servicios Públicos), los Decretos y demás Normas reglamentarias de las Comisiones de Regulación lo permiten y se han venido cobrando desde su promulgación.

V. Información sobre cambios y costos que asumen usuarios o suscriptores por los Medidores

Con el propósito de incluir un riguroso análisis en la presente iniciativa legislativa sobre los cambios de medidores o contadores; y, especialmente, con el interés legislativo de conocer el dato oficial de la cantidad de cambios de medidores o contadores por cada servicio público y por estrato socioeconómico, identificando las principales causas técnicas que motivaron a efectuar estos cambios o remplazos y cuáles son los costos promedios en que incurren los usuarios o suscriptores por reparación, mantenimiento o cambio de los medidores cuando son suministrados por las empresas prestatarias, se presentó un derecho de petición o solicitud de informes en el marco de lo dispuesto en el artículo 258 de la Ley 5ta de 1992 dirigido a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el día 22 de mayo de 2020.

Sin embargo, la Superintendencia de Servicios Públicos no respondió de fondo la información solicitada. En términos concretos, la entidad indicó:

⁷ De acuerdo con la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) en la Resolución 156 de 2011, el medidor es “el dispositivo destinado a la medición o registro del consumo o de las transferencias de energías”, definición que fue tomada de la Resolución de la CREG 108 de 1997 en la cual define al medidor como “el conjunto de dispositivos destinados a la medición o registro del consumo”.

“respecto a la información sobre los valores por concepto de cambio de medidores, esta Superintendencia no dispone de la misma y no la vigila en razón a que carece de competencia, toda vez que, las funciones asignadas a esta Entidad, se circunscriben a la inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de los contratos de servicios públicos que celebren los prestadores de estos servicios y los usuarios de los mismos, así como al cumplimiento de las leyes, reglamentos y regulaciones a los que se encuentran sujetos quienes presten estos servicios o sus actividades complementarias y en consecuencia, sancionar sus violaciones. Es decir que su competencia se desarrolla única y exclusivamente sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios, concretamente en cuanto a la ejecución de las actividades propias de la prestación de los servicios”.

“Por lo anterior, esta Entidad no cuenta con la información por usted solicitada”⁸.

Sin importar la limitación en la información suministrada, el propósito de la presente iniciativa legislativa se mantiene incólume en tanto modifica los artículos 90 y 144 de la Ley 142 de 1994 para evitar que se siga cobrando o trasladando el valor de los medidores a los usuarios y/o suscriptores.

VI. Plazos solicitados por los usuarios para pagar el medidor por estrato socioeconómico y el cobro de intereses

Con relación al interrogante de plazos solicitados y el cobro de intereses por parte de las empresas prestatarias de servicios públicos, la Superintendencia de Servicios Públicos y la Comisión de Regulación de **Energía y Gas**, para los servicios públicos de **Energía y Gas**, se limitaron a remitirse a la Ley 142 de 1994 y a los artículos 26 y 27 de la Resolución 108 de 1997 de la CREG en los siguientes términos:

Artículo 26. Control sobre el funcionamiento de los medidores:

El control sobre el funcionamiento de los medidores se sujetará a las siguientes normas:

“b. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, no será obligación del usuario o suscriptor cerciorarse de que los medidores funcionen en forma adecuada, pero sí será obligación suya hacerlos reparar o reemplazarlos, a satisfacción de la empresa, cuando se establezca que el funcionamiento no permite determinar de forma adecuada los consumos, o cuando el desarrollo tecnológico ponga a su

⁸ Respuesta remitida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios con radicado 20201000457611 del 05 de junio de 2020.

disposición instrumentos de medida más precisos. Cuando el usuario o suscriptor, pasado un periodo de facturación, no tome acciones necesarias para reparar o reemplazar los medidores, la empresa podrá hacerlo por cuenta del usuario o suscriptor". (Subrayado y negrita fuera del texto original).

Ahora bien, con relación a los plazos y el cobro de intereses por servicios complementarios en los servicios públicos de Energía y Gas, el artículo 27 de la citada Resolución de la CREG, permite que las empresas prestatarias, dentro de las condiciones uniformes del contrato, puedan establecer otro tipo de cobros por conceptos de revisión de instalaciones o transformadores, calibración de medidores, y en general, cualquier otro servicio que el suscriptor o usuario pueda contratar con la empresa o tercero. En otras palabras, "(...) ***es obligación de las empresas a través del contrato de condiciones uniformes establecer los plazos y la financiación de los medidores***". Es decir, sí se permite el cobro de intereses por el pago de los medidores.

Con relación al servicio público de Acueducto, la Superintendencia de Servicios Públicos menciona que la normatividad vigente, en especial el Decreto 1077 de 2015 en su artículo 2.3.1.3.2.3.12, permite la financiación y plazos hasta en un máximo de 36 meses para cubrir los costos del medidor, su instalación, obra civil o reemplazo del mismo en caso de daño para las unidades residenciales de los estratos 1, 2 y 3. En otras palabras, el cobro de intereses de financiación por la venta de los medidores no está prohibido por la normatividad y por lo tanto, los prestadores de acueducto los pueden cobrar.

Al revisar con detenimiento la normatividad en la materia, se obliga al usuario o suscriptor a asumir estos costos más los respectivos intereses, por la imposibilidad de la gran mayoría de los usuarios o suscriptores de poder pagar de contado el medidor. En este orden de ideas, mientras la disposición de la Ley brinde esta posibilidad, se permitirá el seguir cobrando a los usuarios o suscriptores por estos conceptos.

Estos cobros generalmente son efectuados en las Facturas de los Servicios Públicos. Para la Superintendencia de Servicios Públicos, tomando como referencia el artículo 14.9 de la Ley 142 de 1994 les permite inferir que "(...) ***por estar el cambio de los medidores directamente relacionado con la prestación del servicio, este costo y su financiación puede ser cobrado en la factura, siempre y cuando el suscriptor convenga con el prestador su costo y forma de pago***". (Negrita, cursiva y subrayado fuera del texto).

Lo más relevante del anterior párrafo es que la Superintendencia reconoce que los medidores están directamente relacionados para garantizar la prestación del servicio y permite inferir que son fundamentales. De allí que su mantenimiento, reparación o cambio deben formar parte de los costos establecidos dentro del Cargo Fijo que asumen los usuarios de los servicios públicos.

Los servicios de Acueducto y de Gas domiciliario por red, contemplan dentro de su estructura tarifaria el cargo fijo y bajo este concepto se involucran actividades orientadas a la facturación periódica, gastos de administración, MEDICIÓN, facturación y recaudo de conformidad a lo reglamentado en la Ley 142 de 1994 en el artículo 90.2. No obstante, se reconoce, de acuerdo a lo manifestado por la CREG, que los usuarios o suscriptores de los estratos socioeconómicos 1 y 2 para el servicio público de gas domiciliario por red, no pagan el costo fijo de acuerdo a su Resolución 186 de 2010. Sin embargo, los costos relacionados con reparación o mantenimiento de su medidor serán asumidos por el usuario final.

De acuerdo con lo anterior, los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas natural por conexión y acueducto, cobran al usuario o suscriptor de manera directa o indirecta por el proceso de Medición y todo lo que involucra este proceso en los domicilios.

La ley 142 de 1994 consagra en el artículo 144 respecto de los medidores individuales que **“los contratos uniformes pueden exigir que los suscriptores o usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen los instrumentos necesarios para medir sus consumos. En tal caso, los suscriptores o usuarios podrán adquirir los bienes y servicios respectivos a quien a bien tengan”**. (Negrita y subrayado fuera del texto original). Este argumento no puede concebirse en un Estado Social de Derecho. Los servicios públicos no pueden entenderse únicamente como un producto de consumo dentro de la variedad que ofrece el mercado. Los servicios públicos son elemento fundamental para brindar mínimos vitales de calidad de vida a los seres humanos. Por tal razón, con la normatividad vigente, especialmente el artículo citado, cuando el suscriptor adquiere el medidor se responsabiliza del mismo y asume sus costos, aún cuando debería ser la empresa la que asuma dicho costo y adquiera su propiedad.

Los precios de los servicios públicos en el país están regulados por el Estado. Se supone que las empresas deben ser honestas, éticas y responsables en el proceso de cobro por el servicio prestado. Además, es importante reconocer que la empresa prestataria es quien más se usufructúa de los medidores individuales, porque permite, además de determinar el costo por el servicio prestado, la posibilidad de identificar si un usuario o suscriptor ha realizado acciones ilegales para perjudicar los intereses de la prestadora del servicio.

Por tal motivo, este argumento basado en la posibilidad que brinda la Ley 142 de 1994, demás normas concordantes y reglamentaciones expedidas por las comisiones de regulación debe ser modificado con suma urgencia. La presente iniciativa legislativa pretende modificar esta posibilidad, **ampliando la conceptualización del Cargo Fijo** y del significado de lo que involucra la **Medición** en Colombia como un Estado Social de Derecho.

VII. Ampliación conceptual que propone el Proyecto de Ley a la Ley de Servicios Públicos

Actualmente, el artículo 90 de la Ley 142 de 1994 se presenta 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:”

(...) 90.2. **Un cargo fijo**, que refleje los costos económicos involucrados **en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso”**.

“Se considerarán como costos necesarios para garantizar **la disponibilidad permanente del suministro** aquellos denominados **costos fijos de clientela**, entre los cuales se incluyen 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 y con eficiencia. (Negrita, mayúscula y subrayado fuera del texto).”

Es menester mencionar, que de acuerdo al concepto de Cargo Fijo evidenciado en la Ley 142 del 94, ya se demostraba que estos costos eran necesarios para garantizar la disponibilidad y el suministro permanente del servicio público, independientemente del nivel de uso. Al reconocer esto, se debe entender que desde este rubro cobrado a los usuarios o suscriptores independientemente de su consumo, ya se está contribuyendo al pago del medidor o contador que la empresa prestataria usa para poder realizar toda su actividad comercial del servicio.

De lo anterior se comprende la necesidad de exigir a las empresas prestatarias de los servicios de energía eléctrica, agua potable y gas domiciliario por red, la obligación de asumir la obligación de garantizar oportunamente el funcionamiento y cambio de los medidores o contadores a las unidades domiciliarias de sus suscriptores o usuarios.

Además, los costos de instalación y/o de medición en los domicilios en los que históricamente han tenido que incurrir los usuarios para poder acceder a los servicios públicos domiciliarios en Colombia, no se compadecen con las realidades sociales del país ni de sus habitantes, en especial aquellos en condición de vulnerabilidad social. Los costos tarifarios por el acceso a los servicios públicos domiciliarios para los estratos 1, 2 y 3, pese a estar subsidiados, al incurrir en gastos como el pago de los medidores, así se pacte el pago en 36 cuotas, puede llegar a ser más alto que el mismo costo por el servicio prestado para los estratos 1 y 2.

En este punto, vale la pena recordar lo expresado por los **Magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández** en el salvamento parcial de voto a la Sentencia C-150/03 al expresar que:

(...)De manera que en un **Estado Social de Derecho**, como el que

proclama el artículo 1o de la Constitución Política, la prestación de los servicios públicos no queda supeditada a la rentabilidad que ofrezca esa actividad a quien a ella se dedique. ***No es, en manera alguna, un negocio.*** Ni puede entenderse que la prestación de los servicios públicos ha de examinarse bajo ese criterio. (Negrita, cursiva y subrayado fuera del texto).

Por expreso mandato de la Constitución, **los servicios públicos deben asegurarse a todos los habitantes del territorio nacional**, no solo porque así lo dispone el artículo 365 de la Carta, como ya se dijo, sino porque en el ordenamiento constitucional vigente **el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los asociados, “son finalidades sociales del Estado”**, conforme a lo dispuesto por el artículo 366 de la Constitución Política, norma que guarda estrecha relación con el artículo 2o del Estatuto Superior, en el cual se asigna, entre otros, como uno de los **finés esenciales del Estado el de garantizar a todos la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución**, lo cual incluye, como es obvio la solución de necesidades básicas como la salud, la educación, el saneamiento ambiental y el agua potable, es decir, lo que resulta indispensable para que el *“bienestar general”* a que alude el artículo 366 de la Constitución, es decir, *“la prosperidad general”* a que se refiere el artículo 2o de la Carta, no sean puramente ilusorios, ni se tornen en el bienestar de algunos o la prosperidad del menor número, sino que, por el contrario, se extienda cada vez a mayor cantidad de colombianos, mediante la prestación eficiente de los servicios públicos para ese efecto, hasta que ellos se presten a todos los habitantes del territorio patrio. (Negrita y subrayado fuera del texto).

De esta suerte, no es la eficiencia económica, ni la suficiencia financiera lo que ha de tener prioridad para definir el régimen tarifario de las empresas de servicios públicos, sino un criterio de carácter social, que propenda por la extensión del servicio, y por su prestación oportuna, aunque para ello sea necesario que el Estado intervenga directamente en esa actividad de interés público, o que, llegado el caso, se asuma parcialmente el costo que demande esa prestación del servicio con cargo a los recursos públicos para que los sectores sociales de menores ingresos tengan derecho a tales servicios pagándolos en proporción a sus menguados recursos económicos. (Negrita y subrayado fuera del texto).

No obstante, el proyecto de ley no pretende de forma arbitraria afectar la eficiencia de la empresa prestataria del servicio público domiciliario. El proyecto contempla un **parágrafo** que permite a las mencionadas empresas no verse afectadas en sus proyecciones financieras ni en su equilibrio económico. Por esto, se contempló el parágrafo 2 que incluye el **Artículo 2 (por el cual se modifica el artículo 144 de la Ley 142 de 1994)** del presente Proyecto de Ley en los siguientes términos:

Parágrafo 2. Los medidores o contadores que por necesidades técnicas fueron cambiados o suministrados por la empresa prestataria del servicio previo a la expedición de la presente Ley y estén siendo cobrados en la factura de consumo, deberán ser

pagados en su totalidad por los usuarios o suscriptores con el objetivo de no afectar el equilibrio económico de las empresas. Medidores o contadores que una vez pagados por los usuarios serán propiedad de éstos.

VIII. Marco constitucional, legal y jurisprudencial que soporta el Proyecto de Ley.

En la Sentencia C-353 de 2006 se encuentran algunos elementos jurisprudenciales que alimentan la presente iniciativa legislativa:

“En efecto, como lo ha considerado esta Corporación, “Pieza central del marco constitucional de la regulación de los servicios públicos es el artículo 334 de la Constitución, inciso primero, que atribuye al Estado la dirección general de la economía, para lo cual habrá de “intervenir, 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”. Se trata aquí de una norma objetiva que impone un mandato constitucional a las autoridades públicas, **incluido el Legislador, de intervenir para alcanzar los fines sociales del Estado allí enunciados**. Como norma objetiva dirigida al Estado, *la intervención en la economía no constituye una mera posibilidad de actuación, sino un mandato constitucional cuyo cumplimiento puede ser judicialmente controlado*. **Este mandato constitucional se refuerza aún más en materia de servicios públicos con el deber de asegurar su prestación eficiente, no a algunos sino a todos los habitantes del territorio nacional** (art. 365 de la C. P.), el deber de dar solución a las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, de saneamiento ambiental y de agua potable (art. 366 de la C. P.), **el deber de garantizar la universalidad en la cobertura y la calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios** (arts. 365 y 367 de la C. P.), y los criterios de costos, solidaridad y redistribución del ingreso que deben caracterizar el régimen tarifario de los servicios públicos (art. 367 de la C. P.). Adicionalmente, la Constitución autoriza a la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas para conceder subsidios a las personas de menores ingresos de forma que estas puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubren sus necesidades básicas (art. 368 de la C. P.). (Negrita, cursiva y subrayado fuera del texto original).

De igual forma, vale la pena traer a colación parte del texto del salvamento de voto a la anterior Sentencia C-353 de 2006 del Magistrado Jaime Araujo Rentería en donde expresa que:

“(…)De acuerdo con estos criterios constitucionales, no existe Estado Social de Derecho sin prestación eficiente de servicios públicos para todas las personas, y no solo prestación de estos servicios restringida a aquellas personas que puedan pagarlos (arts. 365 a 370 C. N.)”.

“(…)La Constitución también dispone que el régimen tarifario debe ser señalado por la ley y que además de los costos debe tenerse en cuenta la solidaridad y la redistribución de los ingresos, (...) En este sentido, me permito manifestar mi acuerdo con las observaciones expuestas en Sala por el magistrado Humberto Sierra, en cuanto a que si la finalidad del **cargo fijo** es la de mantener la sostenibilidad de la empresa, quiere decir que se trata de una utilidad para la empresa, pues si no lo fuera, deberían entregarse esos recursos a los sectores más pobres, a través de una cuenta especial. A mi juicio, las dificultades que plantea el cargo fijo no se solucionan con señalar que haya tarifas diferenciales, pues el problema reside en que no están de nidos los criterios para determinar el cargo fijo. (Subrayado y negrita fuera del texto)”.

En este sentido, me permito igualmente reiterar el cardinal criterio hasta acá esbozado, según el cual, la solidaridad no puede ser entendida en favor de la empresa. **“Por esta razón, se considera que no todos los costos deben ser asumidos por los usuarios sin que las empresas reduzcan alguna vez su tasa de ganancia, puesto que ello contradice claramente los principios constitucionales de un Estado Social de Derecho en que debe basarse el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios”**⁹. (Negrita y subrayado fuera del texto original).

Habida cuenta de lo anterior, se presenta el proyecto de Ley por medio del cual se modifica el Artículo 90 y el Artículo 144 de la Ley de 142 de 1994.

ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir inicialmente:

Qué no se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley, ya que se trata de contribuir de manera general a la protección de toda la población colombiana, en sus derechos como usuarios en materia de servicios públicos domiciliarios.

⁹ El Magistrado Jaime Araujo Rentería aclara su de voto en la Sentencia C-075 de 2006 para fortalecer su argumentación.

El conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generarle un conflicto de interés que lleve a la presentación de un impedimento.

Por otro lado, para la elaboración de la ponencia, se solicitaron y revisaron conceptos técnicos de las entidades del sector competentes, documentos donde se plasmaron preocupaciones, sugerencias y aspectos técnicos para tener en cuenta.

Luego del primer debate realizado en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, para la elaboración de la ponencia para segundo debate, los ponentes decidimos acogernos al texto definitivo aprobado en primer debate por la comisión:

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA
DE REPRESENTATES DEL PROYECTO DE LEY N°058/2021C.**

***“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 90 Y EL ARTÍCULO 144
DE LA LEY 142 DE 1994”.***

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto: La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 90 y el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, estableciendo con claridad las responsabilidades y obligaciones atribuibles a las partes de los contratos de servicios públicos domiciliarios.

Artículo 2. 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 los costos económicos que varíen con el nivel de consumo

como la demanda por el servicio;

90.2. Un cargo fijo, que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso.

Se considerarán como costos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro aquellos denominados costos fijos de clientela, entre los cuales se incluyen 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 y con eficiencia.

90.3. Un cargo por aportes de conexión el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio. También podrá cobrarse cuando, por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura, siempre y cuando estas correspondan a un plan de expansión de costo mínimo. La fórmula podrá distribuir estos costos en alícuotas partes anuales.

El cobro de estos cargos en ningún caso podrá contradecir el principio de la eficiencia, ni trasladar al usuario los costos de una gestión ineficiente o extraer beneficios de posiciones dominantes o de monopolio.

Las comisiones de regulación siempre podrán diseñar y hacer públicas diversas opciones tarifarias que tomen en cuenta diseños óptimos de tarifas. Cualquier usuario podrá exigir la aplicación de una de estas opciones.

Parágrafo: Las comisiones de Regulación no podrán incluir en las fórmulas de tarifas los costos de los medidores. Dichos costos serán asumidos por las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

Artículo 3. El artículo 144 de la Ley 142 de 1994 quedará así:

ARTÍCULO 144. DE LOS MEDIDORES INDIVIDUALES.

Los contratos uniformes establecerán que las empresas prestadoras deberán, asumir el costo de la adquisición e instalación de los medidores.

La empresa deberá establecer en las condiciones uniformes del contrato las características técnicas de los medidores, y del mantenimiento que deba dárseles. Así mismo, las empresas podrán incluir en los contratos con los

usuarios y/o suscriptores las cláusulas que establezcan las responsabilidades por el daño, hurto y/o mal uso de los medidores.

No será obligación del suscriptor o usuario cerciorarse de que los medidores funcionen en forma adecuada. Será obligación de las empresas y reparar o reemplazar los medidores, asumiendo los costos asociados, cuando se establezca que el funcionamiento no permite determinar en forma adecuada los consumos, o cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos.

Sin embargo, en cuanto se refiere al transporte y distribución de gas, los contratos pueden reservar a las empresas, por razones de seguridad comprobables, la calibración y mantenimiento de los medidores.

Parágrafo 1. Se establecerán en un plazo no mayor a tres (3) meses, posterior a la expedición de la Ley, el régimen de sanciones en que incurrirían las empresas prestadoras por el incumplimiento de lo pactado en la presente Ley.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, vigilará de igual forma y establecerá las medidas necesarias para que los medidores o contadores que sean suministrados a los usuarios o suscriptores no estén alterados bajo ninguna circunstancia.

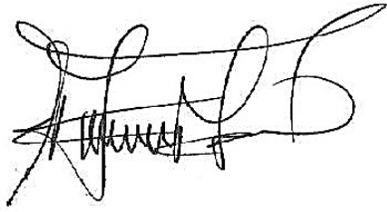
Parágrafo 2. Los medidores o contadores que por necesidades técnicas fueron cambiados o suministrados por la empresa prestataria del servicio previo a la expedición de la presente Ley y estén siendo cobrados en la factura de consumo, deberán ser pagados en su totalidad por los usuarios o suscriptores con el objetivo de no afectar el equilibrio económico de las empresas. Medidores o contadores que una vez pagados por los usuarios serán propiedad de éstos.

Artículo 4°. Promulgación y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias



DIEGO PATIÑO AMARILES

Ponente Coordinador

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Aquileo Medina Arteaga', written in a cursive style.

AQUILEO MEDINA ARTEAGA

Ponente.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Alfredo Ape Cuello Baute', written in a cursive style.

ALFREDO APE CUELLO BAUTE

Ponente

PROPOSICIÓN

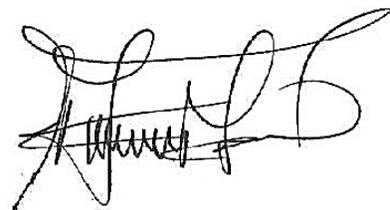
En los términos anteriores, rendimos ponencia positiva y solicitamos a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al *proyecto de ley N°058 de 2021 Cámara: "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 90 Y EL ARTÍCULO 144 DE LA LEY 142 DE 1994."*

Cordialmente,



DIEGO PATIÑO AMARILES

Ponente Coordinador



AQUILEO MEDINA ARTEAGA

Ponente.



ALFREDO APE CUELLO BAUTE

Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY
Nº 058 DE 2021 CÁMARA**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 90 Y EL ARTÍCULO
144 DE LA LEY 142 DE 1994”.**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto: La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 90 y el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, estableciendo con claridad las responsabilidades y obligaciones atribuibles a las partes de los contratos de servicios públicos domiciliarios.

Artículo 2. 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 los costos económicos que varíen con el nivel de consumo como la demanda por el servicio;

90.2. Un cargo fijo, que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso.

Se considerarán como costos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro aquellos denominados costos fijos de clientela, entre los cuales se incluyen 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 y con eficiencia.

90.3. Un cargo por aportes de conexión el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio. También podrá cobrarse

cuando, por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura, siempre y cuando estas correspondan a un plan de expansión de costo mínimo. La fórmula podrá distribuir estos costos en alícuotas partes anuales.

El cobro de estos cargos en ningún caso podrá contradecir el principio de la eficiencia, ni trasladar al usuario los costos de una gestión ineficiente o extraer beneficios de posiciones dominantes o de monopolio.

Las comisiones de regulación siempre podrán diseñar y hacer públicas diversas opciones tarifarias que tomen en cuenta diseños óptimos de tarifas. Cualquier usuario podrá exigir la aplicación de una de estas opciones.

Parágrafo: Las comisiones de Regulación no podrán incluir en las fórmulas de tarifas los costos de los medidores. Dichos costos serán asumidos por las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

Artículo 3. El artículo 144 de la Ley 142 de 1994 quedará así:

ARTÍCULO 144. DE LOS MEDIDORES INDIVIDUALES.

Los contratos uniformes establecerán que las empresas prestadoras deberán, asumir el costo de la adquisición e instalación de los medidores.

La empresa deberá establecer en las condiciones uniformes del contrato las características técnicas de los medidores, y del mantenimiento que deba dárseles. Así mismo, las empresas podrán incluir en los contratos con los usuarios y/o suscriptores las cláusulas que establezcan las responsabilidades por el daño, hurto y/o mal uso de los medidores.

No será obligación del suscriptor o usuario cerciorarse de que los medidores funcionen en forma adecuada. Será obligación de las empresas y reparar o reemplazar los medidores, asumiendo los costos asociados, cuando se establezca que el funcionamiento no permite determinar en forma adecuada los consumos, o cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos.

Sin embargo, en cuanto se refiere al transporte y distribución de gas, los contratos pueden reservar a las empresas, por razones de seguridad comprobables, la calibración y mantenimiento de los medidores.

Parágrafo 1. Se establecerán en un plazo no mayor a tres (3) meses, posterior a la expedición de la Ley, el régimen de sanciones en que incurrirían las empresas prestadoras por el incumplimiento de lo pactado en la presente Ley.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, vigilará de igual forma y establecerá las medidas necesarias para que los medidores o contadores que sean suministrados a los usuarios o suscriptores no estén alterados bajo ninguna circunstancia.

Parágrafo 2. Los medidores o contadores que por necesidades técnicas fueron cambiados o suministrados por la empresa prestataria del servicio previo a la expedición de la presente Ley y estén siendo cobrados en la factura de consumo, deberán ser pagados en su totalidad por los usuarios o suscriptores con el objetivo de no afectar el equilibrio económico de las empresas. Medidores o contadores que una vez pagados por los usuarios serán propiedad de éstos.

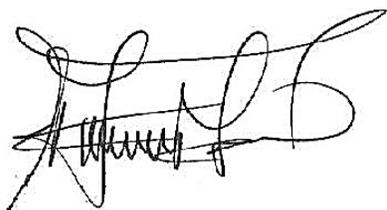
Artículo 4°. Promulgación y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



DIEGO PATIÑO AMARILES

Ponente Coordinador



AQUILEO MEDINA ARTEAGA

Ponente.



ALFREDO APE CUELLO BAUTE

Ponente