



COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

Nº 242 DE 2024 CÁMARA

“Por medio de la cual se establece un régimen diferencial de reconexión del servicio de energía eléctrica para los usuarios de la costa caribe y se dictan otras disposiciones”

PONENCIA PRIMER DEBATE, PENDIENTE DISCUSIÓN COMISION VI

Marzo de 2025

MENSAJE PRINCIPAL:

Los cargos cobrados por las empresas para las actividades de suspensión y reconexión de estos servicios están bajo el régimen de libertad vigilada establecido en el artículo 14.11 de la Ley 142 de 1994. Sin embargo, La pretensión del proyecto de Ley es que se adopte una especie de régimen de libertad regulada, según el cual “en ningún caso, la tarifa de reconexión del servicio de energía eléctrica para usuarios comerciales, industriales y residenciales de los estratos 1 al 6, podrá ser superior al 5% del valor del kilovatio hora cobrado en la factura no pagada y multiplicado por el consumo de dicha factura”.

Desde Andesco consideramos que el Proyecto de Ley N° 242 de 2024 al imponer un límite del cobro de la actividad de reconexión desconoce:

- la estructura tarifaria y las competencias de la CREG, dispuestas desde las leyes 142 y 143 de 1994,
- y la realidad económica de la actividad de reconexión del servicio de energía, lo que podría implicar el desconocimiento de los principios constitucionales de recuperación de costos que rige en el sector (Artículo 367 de la Constitución Nacional y la libertad de empresa, como se explicó anteriormente.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de Ley N° 242 de 2024 cámara se propone implementar una tarifa diferencial en el cobro por reconexión del servicio público de energía eléctrica a los usuarios de los departamentos que conforman la costa caribe colombiana, generando garantías y proporcionalidad a los usuarios de servicios públicos domiciliarios frente a los cobros por concepto de reconexión cuando se incumple en el pago de la factura mensual.

Esta iniciativa legislativa resulta inconveniente y posiblemente inconstitucional por las siguientes razones:

- 1. Las empresas de servicios públicos domiciliarios incurrir en costos cuando, en razón de la mora en el pago de las facturas por parte del usuario o suscriptor, deben realizar la reconexión o la reinstalación del servicio como consecuencia de su corte o suspensión**

El artículo 96 de la Ley 142 de 1994, en su inciso primero, permite, de manera general, que quienes presten servicios públicos domiciliarios cobren a los usuarios un cargo por concepto de reconexión y reinstalación, para la recuperación de los costos correspondientes a estas actividades. Este precepto reconoce una realidad económica insoslayable, como es el hecho de que las actividades de corte, suspensión, reconexión y reinstalación de los servicios públicos domiciliarios, independientemente de las circunstancias que hayan dado lugar a ellas, conllevan costos para las empresas prestadoras del servicio.

De la misma manera, las disposiciones de carácter regulatorio, aplicables en los distintos subsectores de la actividad de servicios públicos, confirman que las empresas prestadoras incurren en costos cuando, en razón de la mora en el pago de las facturas por parte del usuario o suscriptor, deben realizar la reconexión o la reinstalación del servicio como consecuencia de su corte o suspensión. En efecto, corresponden a una realidad económica, y no a una invención o dádiva otorgada por el legislador y el regulador a las empresas.

Costos de reconexión y reinstalación en energía eléctrica

Los cargos cobrados por las empresas para las actividades de suspensión y reconexión de estos servicios están bajo el régimen de libertad vigilada establecido en el artículo 14.11 de la Ley 142 de 1994. En este régimen, las empresas pueden determinar libremente las tarifas, con la obligación de informar por escrito a las comisiones de regulación –en este caso a la Comisión de Regulación de Energía y Gas– las decisiones que adopten en esta materia.

En primer término, las actividades de suspensión y de reconexión requieren el desplazamiento de una cuadrilla o grupo de trabajo técnico hasta el punto en el que debe realizarse la operación, para aplicar los procedimientos que a continuación se indican.

- **Suspensión.**- En cuanto a los usuarios residenciales y pequeños comercios se retira el fusible de acometida o la desconexión en terminales, dependiendo de si el medidor es electromecánico o electrónico, respectivamente. Ya para grandes usuarios e industria, se suspende en el punto de acometida. Posteriormente, se instala un sello o precinto de seguridad para evitar manipulaciones no autorizadas.
- **Reconexión.**- La reconexión a nivel del medidor, común en usuarios residenciales y comerciales pequeños, inicia con la verificación del estado del medidor y la posible manipulación, retirando el precinto de seguridad si es necesario. Luego, se restablece la conexión reinstalando fusibles, reconectando terminales o activando el medidor digital según el caso. Posteriormente, se verifica la presencia de voltaje con un multímetro y se asegura que la energía llegue a la instalación interna del usuario. Finalmente,

se coloca un nuevo precinto de seguridad si aplica y se deja un registro fotográfico del procedimiento.

Como se mencionó, actualmente los cargos cobrados por las empresas por los servicios de reconexión en energía eléctrica están bajo el régimen de libertad vigilada establecido en el artículo 14.11 de la Ley 142 de 1994. Bajo este régimen las empresas pueden determinar libremente las tarifas, con la obligación de informar por escrito a la Comisión de Regulación de Energía y Gas las decisiones que adopten en esta materia.

La recuperación de los costos en que incurren las empresas en las acciones técnicas específicas que deben adelantar las actividades de suspensión y reconexión de los servicios públicos de energía eléctrica

La pretensión del proyecto de Ley es que para el caso de los usuarios de los departamentos que conforman la costa caribe colombiana, en los servicios de reconexión del servicio público, se adopte una especie de régimen de libertad regulada, según el cual “en ningún caso, la tarifa de reconexión del servicio de energía eléctrica para usuarios comerciales, industriales y residenciales de los estratos 1 al 6, podrá ser superior al 5% del valor del kilovatio hora cobrado en la factura no pagada y multiplicado por el consumo de dicha factura”.

2. El párrafo que se pretende adicionar al artículo 96 de la Ley 142 de 1994 podría ser violatorio del artículo 367 de la Constitución Nacional

El proyecto de ley, al excluir el criterio realidad de los costos en que incurren las empresas por concepto de reconexión y reinstalación del servicio, resultaría contrario a lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 367 de la Constitución Nacional, a cuyo tenor la ley que fije el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios tendrá en cuenta para el efecto, entre otros criterios, el relativo a los costos del servicio.

En efecto, el citado precepto constitucional establece:

“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”. (El resaltado es nuestro).

Como ya se indicó, las empresas de servicios públicos domiciliarios incurren en costos cuando, en razón de la mora en el pago de las facturas por parte del usuario o suscriptor, deben realizar la reconexión o la reinstalación del servicio como consecuencia de su corte o suspensión.

En estas condiciones, el párrafo que se propone adicionar al artículo 96 de la Ley 142 de 1994, resultaría inconstitucional por cuanto no atiende la realidad de los

costos de dichas actividades en el cargo tarifario y por el contrario contempla una tarifa alternativa que en nada atiende a la de recuperación de estos costos.

La viabilidad financiera del sistema y la prestación eficiente del servicio tienen una relación directa con el derecho que tienen las empresas a recuperar los costos en que incurren por el desarrollo de la actividad, incluido, por supuesto, el de reconexión y reinstalación. Cercenar este derecho implicaría poner en riesgo la operación de las empresas y, por ende, su capacidad para prestar un servicio eficiente y de calidad a toda la población, incluida la más vulnerable.

Lo anterior comportaría no solo una violación del régimen constitucional de los servicios públicos sino también una violación del principio general de libertad de empresa, según el cual los particulares tienen derecho a ejercer su actividad económica con la expectativa de recuperar sus costos y obtener una rentabilidad.

3. El párrafo que se pretende adicionar al artículo 96 de la Ley 142 de 1994 puede no recuperar los costos de la actividad de reconexión

Si bien desde el punto de vista constitucional, la ley puede adoptar límites respecto de las tarifas que se pueden cobrar a los usuarios por concepto de reconexión del servicio público, también es cierto que, esos límites deben estar supeditados a la continuidad del servicio, en otros términos que no pongan en riesgo la recuperación de los costos inherentes al desarrollo de esa actividad.

Ciertamente, la Ley 142 de 1994, en desarrollo de los principios consagrados en la Constitución Nacional, en su artículo 14, establece que las tarifas de los servicios públicos domiciliarios y sus actividades complementarias e inherentes pueden someterse al régimen de libertad regulada o libertad vigilada.

Según la ponencia para primer debate, la justificación de la intervención del legislador en las tarifas del cobro de reconexión, es la siguiente:

Es concluyente que los usuarios de energía eléctrica de la región caribe han experimentado un incremento desmedido de las tarifas del servicio sin haber una mejora en la calidad de los ingresos, llevando a ciertos grupos poblacionales a un empobrecimiento mucho más tendencial de su nivel de vida; de lo anterior sucede que los usuarios no tienen capacidad de pago y dejan vencer las fechas de pago de las facturas, dando a lugar un irrevocable corte por no pago, y por ende, incurrir en un eventual cobro por reconexión. Esta es una conducta tendencial y reiterativa en la región, por cuanto las tarifas se incrementan, el servicio es deficiente y las personas encuentran modos de acceder al servicio de forma ilegal.¹

Entonces, no guarda proporcionalidad la justificación con la medida adoptada. Para el efecto es recomendable tener en cuenta la totalidad de las acciones técnicas

¹ Gaceta 1933 del 13 de noviembre de 2024 pag. 14.

específicas que hoy deben adelantar las empresas para las actividades de corte, suspensión, reconexión y reinstalación, como se indicó en el primer acápite.

Se reitera nuevamente que, en caso de que la fórmula que adopta el proyecto de Ley sea insuficiente para la recuperación de los costos de la reconexión del servicio público de energía eléctrica, las empresas se verían obligadas a asumir directamente la diferencia, lo que implicaría no solo una violación del régimen constitucional de los servicios públicos sino también una violación del principio general de libertad de empresa, según el cual los particulares tienen derecho a ejercer su actividad económica con la expectativa de obtener una rentabilidad económica.

4. El párrafo que se pretende adicionar al artículo 96 de la Ley 142 de 1994 hace pétreo una labor técnica y especializada de la CREG

El artículo 367 de la Constitución Política, determinó taxativamente:

ARTICULO 367. La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, ...

La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.

Las leyes 142 y 143 de 1994 disponen la creación de un órgano técnico e independiente, la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG. Dicha entidad es la encargada de definir el régimen tarifario y los elementos estructurales de la operatividad del mercado.

El cobro de las actividades de corte, suspensión, reconexión y reinstalación de los servicios públicos de energía eléctrica obedecen al cumplimiento de las directrices propias que estableció el artículo 23 de la ley 143, en virtud del cual la CREG es la obligada a establecer 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.

Esta Comisión, también debe definir y hacer operativos los criterios técnicos de calidad, confiabilidad y seguridad del servicio de energía, según el referido artículo.

Al respecto, la Corte Constitucional recordó recientemente el cariz especializado de este órgano, manifestando que: “la independencia de la CREG no solo se fundamenta en su explícita atribución en el acto de creación legal, sino en que (...) la ley definió las siguientes particularidades a las comisiones de regulación en servicios públicos para garantizar esa imparcialidad y neutralidad: (i) carácter colegiado, (ii) carácter técnico y especializado”².

En la misma providencia, y en relación a la importancia del carácter técnico de la CREG, destaca el máximo tribunal constitucional que: “la sujeción de las decisiones de las comisiones de regulación de servicios públicos domiciliarios a criterios

técnicos busca que la actuación de aquellas se funde en parámetros objetivos, adoptados después de procesos cuidadosos de deliberación, con argumentos de orden especializado y orientados a alcanzar los objetivos de interés general trazados en la ley que fijó el régimen de dichos servicios”³. (Negrilla fuera del texto original)

Así las cosas, es evidente como el Congreso de la República, si bien ostenta el mandato representativo y materializa el principio democrático, la CREG corresponde a la entidad especializada y técnica por antonomasia para el sector eléctrico, encargada de desarrollar reglamentación específica del régimen tarifario en el marco de los principios de Ley de servicios públicos y en cumplimiento de los criterios tarifarios.

Cada decisión de la CREG, debe estar precedida por deliberación con los diferentes agentes, usuarios, terceros interesados y público en general del mercado de energía, su reglamento interno prevé dentro de la publicidad de cada resolución, la participación ciudadana como un requisito sine qua non para su legalidad y posterior aplicación.

Involucrar legalmente un derrotero cuántico, en la tarifa por la actividad de reconexión hace nugatorias las funciones propias de la CREG, creando incertidumbre financiera a dos empresas en concreto. Amen de la dificultad que acarearía su modificación ulterior, cuando a conveniencia del usuario se pretenda realizar modificaciones al respecto.

5. El párrafo que se pretende adicionar al artículo 96 de la Ley 142 de 1994 carece de técnica tarifaria

Sea lo primero advertir, que el régimen tarifario no es una concesión en favor de las empresas, el artículo 87 de la Ley 142 de 1994 establece que el régimen tarifario de los servicios públicos estará orientado, entre otros criterios, por los de eficiencia económica y suficiencia financiera. De forma tal que exista un equilibrio entre la protección de los derechos de los particulares que prestan servicios públicos y los derechos de los usuarios.

La propuesta legislativa en estudio, explícitamente determina:

Artículo 2°. al artículo 96 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así: Artículo 96. Otros cobros tarifarios. (...)

Parágrafo. Reconózcase una tarifa diferencial por concepto de reconexión del servicio público de energía eléctrica, por el no pago oportuno de las facturas en la costa caribe colombiana.

En ningún caso, la tarifa de reconexión del servicio de energía eléctrica para usuarios comerciales, industriales y residenciales de los estratos 1 al 6, podrá ser superior al 5% del valor del kilovatio hora cobrado en la factura no pagada y multiplicado por el consumo de dicha factura.

El límite impuesto es *en ningún caso... podrá ser superior al 5% del valor del kilovatio hora cobrado en la factura no pagada y multiplicado por el consumo de dicha factura.*

Veamos con precisión, las posibles implicaciones del límite propuesto. En primer lugar, como se manifestó anteriormente, no tiene en cuenta la realidad económica de recuperación de costos, por el contrario hace depender los costos de reconexión del consumo del usuario. Ello hará que un usuario con mayor consumo pague más por la actividad de reconexión que otro con menor consumo de energía, sin que en la realidad el valor de reconexión esté vinculado a este concepto.

En segundo lugar, la tarifa que se impone es un *5% del valor del kilovatio hora cobrado en la factura no pagada*, sería de difícil determinación. En efecto, lo que se cobra en la factura es el *servicio de energía*, no sólo los kilovatios horas consumidos.

En este sentido la formula tarifaria, es conocida como CU, Costo Unitario, que involucra diferentes componentes y actividades, entre ellos, Generación, Transmisión, Distribución, Comercialización, Pérdidas y Restricciones ($Cu=G+T+D+Cv+P +R$) y aunque sea de Perogrullo, hay que recordar que la energía corresponde a serie de actividades llevadas a cabo por diferentes agentes de la cadena, que permiten llevar la electricidad desde el punto de generación hasta el usuario final.

En conclusión el límite impuesto por el proyecto de ley desconoce:

- la estructura tarifaria, dispuesta desde las mismas leyes 142 y 143 de 1994,
- la realidad económica de la actividad de reconexión del servicio de energía, lo que podría implicar el desconocimiento de los principios constitucionales de recuperación de costos que rige en el sector (Artículo 367 de la Constitución Nacional y la libertad de empresa, como se explicó anteriormente.

Todo lo anterior, agravaría la situación que hoy está poniendo en riesgo la sostenibilidad financiera de las dos empresas que operan la región caribe continental, afectando con ello la prestación del servicio y la capacidad para prestar un servicio a toda la población, incluida la más vulnerable.