



CONCEPTO TÉCNICO AL PROYECTO DE LEY 222 DE 2024 - SENADO / 510 DE 2025 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZAN NORMAS PARA EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, SE PROHÍBEN LOS COBROS NO JUSTIFICADOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

CONSIDERACIONES PREVIAS – COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 489 de 1998, en especial lo previsto en su artículo 58 y siguientes, así como en el Decreto 381 de 2012, integrado al Decreto 1073 de 2015 y demás normas concordantes, corresponde al **MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA** la formulación, adopción, dirección y coordinación de las políticas, planes y programas del Sector Minero y Energético, en su condición de entidad rectora de la política pública sectorial.

En atención a lo expuesto, el **MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA** en el marco de las competencias que le han sido asignadas mediante el **Decreto 381 de 2012**, particularmente aquellas relacionadas con la formulación, adopción, dirección y coordinación de la política pública en materia de minería y energía, así como la planificación, regulación y seguimiento de las actividades del sector minero-energético, se encuentra habilitado para analizar los eventuales efectos que la implementación de la iniciativa podría generar sobre el funcionamiento del sector. En este sentido, corresponde a esta cartera evaluar las implicaciones técnicas, regulatorias y presupuestales que pudieran derivarse de la medida, identificar los posibles impactos sobre los instrumentos, programas y esquemas vigentes del sector minero-energético, y formular las consideraciones técnicas pertinentes que permitan contribuir al análisis integral de la iniciativa desde la perspectiva sectorial, en concordancia con los principios de eficiencia, sostenibilidad y estabilidad del sistema minero-energético nacional.

A su vez, es relevante precisar que son funciones de la **OFICINA DE ASUNTOS REGULATORIOS Y EMPRESARIALES (OARE)**, de acuerdo con el artículo 7 del Decreto 381 de 2012, entre otras, las relacionadas con: (i) asegurar la coordinación entre la política del sector y la regulación energética; (ii) asesorar al Ministro en la regulación propuesta por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) en materia de producción, suministro, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de combustibles líquidos y biocombustibles para dar soporte a la participación en la CREG del Ministerio; (iii) asesorar al ministro en la regulación propuesta por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) en materia de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica para dar soporte a la participación en la CREG del Ministerio; (iv) asesorar al ministro en la regulación propuesta por la Comisión de Regulación de Energía, Gas y Combustibles (CREG) en materia de producción, suministro, transporte, distribución y comercialización de gas combustible para dar soporte a la participación en la

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



CREG del Ministerio; v) servir de interlocutor con los agentes en materia de regulación económica.

Por su parte, la **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS**, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley 142 de 1994, entre otras, tiene funciones relacionadas con: (i) preparar proyectos de ley para someter a la consideración del gobierno, y recomendarle la adopción de los decretos reglamentarios que se necesiten; (ii) fijar las normas de calidad a las que deben ceñirse las empresas de servicios públicos en la prestación del servicio; (iii) definir cuáles son, dentro de las tarifas existentes al entrar en vigencia esta ley, los factores que se están aplicando para dar subsidios a los usuarios de los estratos inferiores, con el propósito de que esos mismos factores se destinen a financiar los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, y cumplir así lo dispuesto en el numeral 87.3 de esta ley; y (iv), absolver consultas sobre las materias de su competencia.

Con base en lo anterior, el **GRUPO DE ASUNTOS LEGISLATIVOS (GAL) del MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA**, en cumplimiento de las funciones establecidas en el numeral 7 del subíndice 1.4 del artículo 1 de la Resolución 631 de 2023, mediante las cuales se le asignó al Grupo, la correspondiente a coordinar las relaciones técnicas entre el Congreso de la República, en ejercicio de la función legislativa y del control político en los asuntos relacionados con el Sector Minas y Energía, y en coordinación armónica con las demás dependencias de la entidad (Direcciones) y entidades adscritas y/o vinculadas, pues se apoya en los insumos de carácter técnico suministrados, con el propósito de emitir una respuesta de fondo, coherente y técnicamente sustentada.

MARCO NORMATIVO

i. Régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios

El análisis del Proyecto de Ley No. 222 de 2024 Senado / 510 de 2025 Cámara debe enmarcarse en el conjunto de disposiciones constitucionales, legales y regulatorias que estructuran la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia.

La Constitución Política establece en su artículo 365 que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, de tal forma, que es su deber asegurar la prestación eficiente de los mismos a todos los habitantes del territorio nacional.

El artículo 367 de la Constitución establece que 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.

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



Por su parte, el artículo 368 establece la facultad del Estado –nivel central y entidades territoriales- para financiar subsidios destinados a garantizar que los hogares de menores ingresos puedan acceder y pagar los servicios públicos domiciliarios básicos.

Así mismo, el artículo 334 faculta al Estado para intervenir en la economía con el fin de racionalizarla, mejorar la calidad de vida de los habitantes y asegurar el acceso a los bienes y servicios básicos, dentro de los cuales se encuentra la energía eléctrica.

La Ley 142 de 1994 establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios, definiendo principios como la eficiencia económica, la suficiencia financiera, la neutralidad y la solidaridad. En particular, esta ley dispone que las tarifas deben reflejar los costos eficientes de prestación del servicio y garantizar la sostenibilidad del sistema.

De conformidad con lo previsto en los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 142 de 1994, la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y sus actividades complementarias constituyen servicios públicos esenciales y el Estado intervendrá en los mismos a fin de, entre otros, garantizar la calidad del bien y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios, así como su prestación continua, ininterrumpida y eficiente.

El artículo 10 de la Ley 142 de 1994 establece que todas las personas, en el marco de la libertad de empresa, podrán organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

En cuanto a la Ley 143 de 1994, esta define el marco del sector eléctrico colombiano, estableciendo la organización del mercado de energía, las reglas de operación del sistema y la distribución de competencias entre los distintos agentes e instituciones. El artículo 23 de la Ley 143 de 1994 señala que corresponde a la CREG *“Crear las condiciones para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, capaz de abastecer la demanda bajo criterios sociales, económicos, ambientales y de viabilidad financiera, promover y preservar la competencia”*.

ii. Normas relacionadas con el consumo de subsistencia y el consumo indispensable en relación con el servicio de energía eléctrica

El Consumo mínimo de subsistencia es entendido como *“(...) la cantidad mínima de electricidad utilizada en un mes por un usuario típico para satisfacer necesidades básicas que solamente puedan ser satisfechas mediante esta forma de energía final”*, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 143 de 1994.

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



El artículo 47 de la Ley 143 de 1994 establece que los subsidios se pagarán a las empresas distribuidoras y cubrirán no menos del 90% de la energía equivalente efectivamente entregada hasta el consumo de subsistencia a aquellos usuarios que por su condición económica y social tengan derecho a dicho subsidio según lo establecido por la ley.

La **UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGETICA - UPME** como entidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía es la responsable de establecer los valores de consumo básico o de subsistencia, de acuerdo con el parágrafo del artículo 2.2.31.2. del Decreto 1073 de 2015.

El artículo 3 de la Ley 1117 de 2006, prorrogado por los artículos 1 de la Ley 1428 de 2010, 76 de la Ley 1739 de 2014, 17 de la Ley 1753 de 2015, 297 de la Ley 1955 de 2019 y 272 de la Ley 2294 de 2023 *establece el marco normativo para la aplicación de subsidios*, indicando que: *“La aplicación de subsidios al costo de prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y de gas combustible para uso domiciliario distribuido por red de tuberías de los usuarios pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2 a partir del mes de enero de 2007 hasta diciembre del año 2010, **deberá hacerse de tal forma que el incremento tarifario a estos usuarios en relación con sus consumos básicos o de subsistencia corresponda en cada mes como máximo a la variación del índice de Precios al Consumidor**, sin embargo, en ningún caso el porcentaje del subsidio será superior al 60% del costo de la prestación del servicio para el estrato 1 y al 50% de este para el estrato 2”* (Negrita fuera de texto).

Los porcentajes máximos establecidos en el artículo en mención no aplican para el servicio de energía eléctrica de las zonas no interconectadas.

Por su lado, la Ley 2294 de 2023 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *“Colombia potencia mundial de la vida”*, introduce el concepto de *“consumo indispensable”* en el marco de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, indicando que *“La Unidad de Planeación Minero-Energética definirá el nivel de consumo indispensable que requieren los usuarios en condiciones socioeconómicas vulnerables de los estratos 1 y 2 considerando las condiciones climáticas de las zonas en las que habitan los usuarios y las buenas prácticas para el consumo eficiente de energía”*. En esta medida la norma faculta al Ministerio de Minas y Energía para definir los criterios para la reasignación de subsidios de energía eléctrica definidos en las Leyes 142 y 143 de 1994 con el fin de garantizar que el nivel de consumo indispensable de energía eléctrica de los usuarios en condiciones socioeconómicas vulnerables de los estratos 1 y 2 pueda ser cubierto.

iii. Normas relacionadas con el régimen tarifario del servicio de energía eléctrica y el cobro de otros conceptos dentro de la factura

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994, el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios debe guiarse por los principios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia. Por ello, la tarifa será de carácter integral, asegurando una calidad y cobertura del servicio conforme a las especificaciones establecidas por el regulador.

De acuerdo con el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, los prestadores de servicios públicos domiciliarios podrán emitir factura conjunta para el cobro de los diferentes servicios que hacen parte de su objeto y para aquellos prestados por otras empresas de servicios públicos, para los que han celebrado convenios con tal propósito.

El artículo 147 de la Ley 142 de 1994, indica que las facturas de servicios públicos domiciliarios deben presentarse a los suscriptores o usuarios para detallar el valor de los bienes y servicios provistos en el marco del contrato de servicios públicos. Cuando una factura incluya varios servicios, es obligatorio totalizar cada uno de manera separada, permitiendo que el pago de cada servicio pueda realizarse de forma independiente, excepto en el caso del servicio de aseo y otros servicios de saneamiento básico. Las sanciones por falta de pago aplicarán únicamente al servicio que no sea cubierto.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994, en las facturas de servicios públicos domiciliarios no se cobrarán servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario.

El artículo 8 del El Decreto 2223 de 1996, modificado por el Decreto 828 de 2007, establece en relación con los cobros no autorizados que, las empresas que presten servicios públicos domiciliarios únicamente podrán cobrar tarifas por concepto de la prestación de dichos servicios y de aquellos de que trata la Ley 142 de 1994, previa celebración de convenios con este propósito. En consecuencia, las empresas que presten los servicios públicos domiciliarios no podrán incluir en la factura correspondiente cobros distintos de los originados en la prestación efectiva de los mencionados servicios, aunque existan derechos o conceptos cuyo cobro esté fundamentado en otras normas de carácter legal, salvo que cuenten con la autorización expresa del usuario.

En cuanto a regulación económica, la **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS – CREG** expidió la Resolución CREG 108 de 1997, modificada por la Resolución 156 de 2011, por medio de la cual reguló aspectos relacionados con la protección de los usuarios de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, especialmente en materia

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



de facturación, comercialización y relaciones entre las empresas prestadoras y los usuarios. Concretamente el artículo 22 sobre cobros prohibidos, establece que se prohíbe el cobro de derechos de suministro, formularios de solicitud y otros servicios o bienes semejantes. Pero si una solicitud de conexión implicara estudios particularmente complejos, su costo, justificado en detalle, podrá cobrarse al interesado, salvo que se trate de un suscriptor o usuario residencial perteneciente a los estratos 1, 2 y 3.

Por su lado, la Circular Externa SSPD 20251000000044 de 2025 expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, establece los lineamientos básicos en relación con los convenios de facturación conjunta de los servicios públicos de saneamiento básico; el cobro de conceptos no asociados a la prestación directa de los servicios públicos domiciliarios; y el cobro del impuesto de alumbrado público en la factura de servicios públicos.

Dentro de la Circular en mención el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios, en aras de garantizar los derechos de los suscriptores y usuarios, reitera a los prestadores de servicios públicos domiciliarios que, en principio, no podrán incluir en la factura cobros distintos a los originados por la prestación efectiva de los servicios públicos domiciliarios, tales como, por ejemplo, el cobro por compra de electrodomésticos, seguros u otros conceptos comerciales; y que, de encontrarse en las excepciones contenidas en la Ley, deben seguir ciertos parámetros como: (i) la autorización expresa y escrita por el suscriptor o usuario; (ii) la totalización por separado en la factura del servicio público domiciliario respectivo; (iii) la facultad del suscriptor o usuario de pagar únicamente el valor del servicio público domiciliario respectivo; (iv) la ausencia de solidaridad entre el usuario, suscriptor, propietario y poseedor de un inmueble por conceptos adicionales, la cual se predica Única y exclusivamente en relación con los derechos y obligaciones derivados del contrato de servicios públicos; el cumplimiento de los parámetros contenidos en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994, en relación con la información que debe contener la factura.

Las normas hasta aquí enunciadas ya contemplan reglas en torno a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, los derechos y garantías de los usuarios, los esquemas de subsidios y contribuciones, los criterios de eficiencia, sostenibilidad y suficiencia financiera del sistema, la regulación tarifaria, los cobros incluidos en la factura, la protección frente a cobros no autorizados, la facturación conjunta de servicios, los mecanismos de comercialización y las competencias de regulación, inspección, vigilancia y control a cargo de las autoridades competentes.

En este sentido, el ordenamiento jurídico vigente contiene un marco normativo y regulatorio integral que desarrolla aspectos relacionados con el acceso, la financiación, la

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



prestación eficiente y la protección de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios.

En consecuencia, cualquier iniciativa normativa en esta materia debe propender por la articulación con el marco vigente, evitar duplicidades regulatorias, garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico y respetar las competencias asignadas a las autoridades sectoriales, con el fin de prevenir conflictos normativos y asegurar la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios.

iv. Normas relacionadas con los medidores de consumo

El artículo 144 de la Ley 142 de 1994, establece en relación con 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; y la empresa deberá aceptarlos siempre que reúnan las siguientes características técnicas:

- La empresa podrá establecer en las condiciones uniformes del contrato las características técnicas de los medidores, y del mantenimiento que deba dárseles.
- No será obligación del suscriptor o usuario cerciorarse de que los medidores funcionen en forma adecuada; pero si será obligación suya hacerlos reparar o reemplazarlos, a satisfacción de la empresa, 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. Cuando el usuario o suscriptor, pasado un periodo de facturación, no tome las acciones necesarias para reparar o reemplazar los medidores, la empresa podrá hacerlo por cuenta del usuario o suscriptor.
- 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.

v. Funciones de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)

La **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS (CREG)** es una comisión de regulación creada por el artículo 69 de la Ley 142 de 1994, como una unidad administrativa especial adscrita al **MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA**, encargada de ejercer la función regulatoria en el sector energético para garantizar una adecuada prestación de los servicios públicos, promoviendo el uso eficiente de los recursos energéticos en beneficio de los usuarios.

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



De conformidad con el artículo 48 de la Ley 489 de 1998, las comisiones de regulación tienen como finalidad promover y garantizar la competencia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios. En desarrollo de ello, la CREG ejerce las funciones previstas, entre otras disposiciones, en los artículos 73 y 74 de la Ley 142 de 1994, el artículo 23 de la Ley 143 de 1994 y el artículo 3 del Decreto 4130 de 2011.

En particular, el artículo 73 de la Ley 142 de 1994 le atribuye funciones generales relacionadas con: i) la definición de fórmulas tarifarias y regímenes de libertad tarifaria; ii) la protección de los derechos de los usuarios en materia de facturación y comercialización; iii) el establecimiento de condiciones de acceso e interconexión a redes; y iv) la promoción de la libre competencia en los mercados de servicios públicos.

A su vez, el artículo 74 de la misma ley establece funciones específicas para la CREG, entre ellas: i) regular las actividades de los sectores de energía y gas combustible; ii) expedir el reglamento de operación del mercado mayorista; iii) fijar tarifas de venta de electricidad y gas combustible o delegar dicha facultad; y iv) definir metodologías tarifarias para servicios de despacho y coordinación.

De manera complementaria, el artículo 3 del Decreto 4130 de 2011 le asigna competencias regulatorias adicionales en materia de formación de precios y operación económica de los mercados de combustibles, incluyendo la fijación de precios de derivados del petróleo, la determinación de metodologías para el cálculo de combustibles y la regulación tarifaria del transporte por poliductos.

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY 222 – 2024 SENADO / 510 DE 2025 CÁMARA

De manera general, del análisis preliminar del Proyecto de Ley 222 de 2024 Senado/ 510 de 2025 Cámara se observa que la iniciativa aborda materias que actualmente cuentan con un amplio desarrollo constitucional, legal y regulatorio en el régimen de los servicios públicos domiciliarios. En ese sentido, si bien varias de las disposiciones propuestas persiguen finalidades legítimas asociadas a la protección de los usuarios, el acceso a los servicios públicos y la transparencia en la facturación, se identifican aspectos que podrían generar tensiones normativas, impactos fiscales, efectos sobre la sostenibilidad financiera de los prestadores y posibles incidencias sobre las competencias atribuidas a las autoridades regulatoria. Conforme a lo anterior, de manera respetuosa nos permitimos presentar las siguientes observaciones al Proyecto de Ley:

i. Contradicciones y tensiones normativas.

a. Contradicciones del proyecto frente a la Ley 142 de 1994 (Servicios Públicos Domiciliarios):

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



La Ley 142 de 1994 regula actualmente la facturación y cobros adicionales de manera detallada, se estacan la disposición contenida en el artículo 147 la cual dispone que en facturas con varios servicios cada servicio se totaliza por separado y puede pagarse independientemente (salvo saneamiento básico).

El Proyecto de Ley prohíbe trasladar al propietario cobros distintos al servicio efectivo y exige discriminar cada cargo, lo cual en lo esencial coincide con el artículo 147, vigente. Sin embargo, el proyecto no contempla la excepción de saneamiento conjunto establecida en la ley, generando una antinomia al desatender ese supuesto, sin derogar la norma existente.

Asimismo, la Ley 142 de 1994 en su artículo 148 señala que no se deben cobrar servicios no prestados ni conceptos ajenos a las condiciones uniformes del contrato. El proyecto repite esta prohibición general al indicar que *“no podrán incluir cobros no correspondientes al servicio”*, pero contradice el artículo 3 del mismo proyecto de ley al autorizar ciertos cobros complementarios con consentimiento. En resumen, el artículo 3 del proyecto restringe la facturación conjunta, el artículo 4 la prohíbe y, por su lado, el artículo 5 permite nuevamente los cobros bajo permiso del propietario. Este régimen interno confuso contradice la lógica de la Ley 142 de 1994, que prevé autorización expresa y pago separado con autorización del usuario.

Aunado a lo anterior, el proyecto modifica implícitamente el alcance de la solidaridad contractual. El artículo 130 de la Ley 142 de 1994 indica que el propietario o poseedor del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos. Esto significa que el propietario y suscriptor comparten responsabilidades de pago.

El proyecto, en cambio, atribuye sólo al propietario la capacidad de autorizar cobros adicionales y exime al suscriptor de cualquier consecuencia por impago de esos cargos. Así se desdibuja la solidaridad legal, pues un cargo autorizado por el usuario deja de vincular al propietario y un cargo autorizado por el propietario no compromete al usuario en caso de mora.

Adicionalmente, el Proyecto de Ley entra en tensión con la Ley 142 en los siguientes aspectos:

- **Libertad de Empresa vs. Intervención Directa:** El artículo 10 de la Ley 142 garantiza la libertad de empresa. Al imponer topes a las reconexiones y restringir la facturación de servicios complementarios, el Proyecto de Ley limita la autonomía privada de las Empresas prestadoras del servicio para diversificar sus ingresos y gestionar sus riesgos operativos.
- **Competencia de los Reguladores:** El artículo 73 de la Ley 142 otorga a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) la facultad exclusiva de fijar tarifas. El

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



Proyecto de Ley establece tarifas fijas por ley (los \$30.000 de reconexión), lo cual despoja al regulador de su capacidad técnica para ajustar el sector a las realidades del mercado, como variaciones en el IPC o costos de materiales.

- **Propiedad de los Medidores:** El artículo 144 de la Ley 142 establece que los medidores son responsabilidad del usuario. El artículo 8 del Proyecto de Ley traslada la carga inicial de reposición a la empresa en estratos 1 y 2 en casos de robo o daño, lo cual contradice la naturaleza del equipo como parte de la propiedad del inmueble o del suscriptor.

El artículo 6 del proyecto subordina la regulación tarifaria eléctrica a criterios de eficiencia y exclusión de pérdidas ineficientes en línea con los criterios de eficiencia y suficiencia financiera establecidos en el artículo 87 de la Ley 142 1994. Sin embargo, al mismo tiempo impone restricciones que pueden dificultar la suficiencia financiera, por ejemplo, al impedir trasladar pérdidas o cobrarlas a los usuarios se recorta potenciales ingresos de las empresas. Esto tensiona el principio de *suficiencia* del régimen tarifario establecidas en el artículo 87 antes mencionado.

b. Contradicciones del proyecto frente a otras normas vigentes:

El proyecto del “mínimo vital” no considera disposiciones recientes, en particular, el artículo 192 de la Ley 2294 de 2023 que estableció lineamientos específicos para el mínimo vital de agua potable y saneamiento básico. El artículo 2 del proyecto normativo cubre simultáneamente agua, luz y gas, sin armonizar criterios de focalización ni fuentes de financiación con la Ley 2294 de 2023 o el Decreto 776 de 2025¹, lo que genera superposición e inseguridad jurídica.

En suma, el proyecto introduce cambios que pueden contravenir o solapar los marcos de las Leyes 142 y 143 de 1994, así como otras leyes especiales de servicios públicos (agua y saneamiento), creando tensiones normativas evidentes.

c. Impacto fiscal

- **Subsidios y carga presupuestal**

El Proyecto de Ley tiene un impacto fiscal que proviene principalmente del mínimo vital gratuito contenido en el artículo 2 del Proyecto de Ley, el cual obliga al Estado a financiar

¹ Por el cual se reglamentan los lineamientos para garantizar el mínimo vital de acueducto y alcantarillado, se definen las condiciones para asegurar de manera efectiva el acceso al agua apta para consumo humano y saneamiento básico, se definen los medios alternos y se reglamenta el artículo 192 de la Ley 2294 de 2023.



al menos el 50% del consumo básico de hogares vulnerables. En la práctica, esto significa destinar recursos fiscales para subsidiar parcialmente luz y gas.

Si bien el proyecto normativo ordena buscar esas fuentes *“sin afectar el equilibrio del sistema de subsidios”* vigente, no identifica ingresos nuevos ni modifica impuestos, en detrimento de lo establecido en la Ley 819 de 2003, que exige análisis cuantificado del gasto público en proyectos de ley.

La Nación enfrenta una “trampa presupuestal” en cuando se aprueba un presupuesto de gasto, pero se niegan las leyes de financiamiento necesarias para cubrirlo. El compromiso de financiar el mínimo vital de energía y gas para estratos 1 y 2, sumado a la actual deuda de subsidios de \$2.8 billones, pone en riesgo el cumplimiento de la Regla Fiscal, en cuanto:

$$\text{Déficit Fiscal} = \text{Gastos Inflexibles}(93\%) + \text{Nuevas Cargas PL222} - \text{Ingresos Tributarios en Caída}$$

La sostenibilidad de las empresas de gas y energía depende críticamente de que estos subsidios no se conviertan en *“cuentas por cobrar”* incobrables a corto plazo.

Por otro lado, el proyecto faculta a alcaldías y gobernaciones a ampliar el subsidio según su *“capacidad fiscal”*. Esto implica que los gobiernos locales podrían asumir parte del gasto si lo deciden. Sin embargo, la mayoría de los municipios y departamentos enfrenta restricciones presupuestales; destinar recursos a este fin podría afectar otros programas sociales o inversiones. En el mejor de los casos, implicaría redestinar partidas de los presupuestos participativos o de asignaciones de salud/educación, sin aumentar globalmente la inversión social.

- **Costos para el Estado vs. empresas**

Al limitar ingresos de las empresas, por ejemplo, el tope de \$30.000 en reconexiones, el Estado asume indirectamente el costo de fondo. Si las empresas no pueden cubrir esos gastos con tarifas o cobros adicionales, se requerirían transferencias compensatorias (subsidiar parte del costo de reconexión) o un aumento de las tarifas generales para equilibrar los ingresos. Si no se realiza ningún ajuste, la rentabilidad del sector caería.

- **Pérdidas tributarias**

El proyecto no contempla medidas de exención o diferimiento fiscal explícitas para las empresas. El término “pérdidas tributarias” puede aludir a incentivos (por ej., deducciones) que se eliminarían; sin embargo, no hay referencia directa en el texto. Quizás el único efecto fiscal negativo es la reducción de recaudación por el cobro de reconexión o servicios complementarios. Por ejemplo, si las empresas dejan de facturar ciertos cargos, reducirían sus ingresos y, por ende, su base imponible. Además, programas como *Crédito Fácil* o seguros vinculados en la factura generaban IVA o retenciones; la prohibición de estos contratos puede traducirse en menor recaudo fiscal indirecto, aunque cuantificarlo sería complejo.

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



d. Efectos en la sostenibilidad empresarial

- **Recuperación de costos y suficiencia financiera**

El artículo 87 de la Ley 142 de 1994 exige que las tarifas permitan la recuperación plena de costos operativos, mantenimiento, expansión y una remuneración adecuada. Las restricciones del proyecto reducen fuentes tradicionales de ingresos, como lo son los cobros adicionales, recargos de reconexión, y obligan a no trasladar ciertas cargas al usuario.

Esto tensiona la suficiencia financiera como principio tarifario contenido en el artículo 87 la Ley 142 de 1994 en cuando a igualdad de demanda, las empresas recibirán menos ingresos. A menos que el Estado compense la diferencia, las compañías deberán aumentar otras tarifas para mantener el equilibrio financiero.

- **Márgenes y liquidez de las empresas prestadoras del servicio**

Al fijar topes máximos en cargos como la reconexión y al prohibir intereses o sanciones en retrasos de pago de conceptos voluntarios, se reducen los márgenes financieros de las empresas. Por ejemplo, una reconexión que antes generaba rentabilidad ahora sólo compensa el “costo operativo directo”. Si las empresas no pueden cobrar recargos por mora, pierden incentivos de liquidez en el corto plazo. Todo esto puede deteriorar su flujo de caja y limitar su capacidad de invertir en expansión o mejoras.

e. Carga regulatoria y operativa

El cumplimiento de las nuevas reglas exige inversiones operativas: sistemas de autenticación del usuario para cada cobro adicional https://normograma.com/legibus/legibus/gacetas/2025/GC_0725_2025.pdf, adaptación de facturación electrónica para discriminar cargos, auditorías de pérdidas periódicas y capacitación al personal en nuevos procedimientos. Esto añade costos administrativos. Las empresas deberán destinar recursos (humanos y tecnológicos) para verificar identidad del propietario, ofrecer canales digitales seguros, y reportar información a la SSPD. Son cargas extra que aumentan el costo de operación y pueden trasladarse parcialmente a las tarifas futuras.

f. Riesgo de litigiosidad:

Las disposiciones poco claras o contradictorias pueden motivar demandas o recursos de reclamación. Por ejemplo, la prohibición de suspender el servicio por impago de cobros voluntarios entra en tensión con el contrato único de servicios públicos: una disputa sobre la exigibilidad del pago podría generar litigios ante la SSPD o la justicia. Asimismo, la exigencia de autorización del propietario (Art. 5) puede generar reclamos de ineffectividad si el usuario no logra obtener dicho permiso. Si una empresa intenta aplicar estas normas de forma estricta (p.ej., negando un servicio adicional pedido por el usuario, pero sin autorización por escrito), podría ser demandada por práctica abusiva o incumplimiento de la ley. En conjunto, la imposición de nuevos derechos y restricciones crea “vacíos interpretativos” que deberán definirse en tribunales o mediante reglamentos, incrementando la inseguridad jurídica del sector.

En conclusión, aunque el Proyecto de Ley 222 de 2024/ 510 de 2025 Cámara persigue fines sociales loables (acceso universal y protección al usuario), sus medidas presentan

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



inconvenientes técnicos y legales significativos. Se superpone con normas existentes (Ley 142 y 143) y añade obligaciones que pueden encarecer la provisión de energía y gas. Sus efectos fiscales y sobre la viabilidad financiera de las empresas demandan cuidadoso análisis; de lo contrario, correría el riesgo de generar déficits presupuestales y déficits financieros en el sector.

g. Consideraciones de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)

Aunado a las consideraciones expuestas en el presente proyecto la **Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)** allegó observaciones e inquietudes en el marco de sus competencias, las cuales reposan en el oficio S2025012151 del 20 de octubre de 2025, el cual se adjunta al presente concepto.

ii. Análisis del articulado propuesto en el Proyecto de Ley 222 de 2024/ 510 de 2025 Cámara

El Proyecto de Ley 222 de 2024 – Senado / 510 de 2025 Cámara, en los términos adoptados en el texto propuesto, busca garantizar un acceso más equitativo, progresivo y transparente a los servicios públicos domiciliarios esenciales, a través de tres ejes principales: i) el *reconocimiento del mínimo vital*, ii) la *separación en la facturación de conceptos ajenos al consumo real del servicio* y iii) la *incorporación de criterios técnicos y sociales para la definición tarifaria*.

A partir del marco normativo expuesto, así como las contradicciones y tensiones expuestas en el acápite precedente nos permitimos realizar los siguientes comentarios sobre el articulado:

En relación con el Mínimo vital contenido en el artículo 2 del Proyecto de Ley: El proyecto reconoce un *mínimo vital gratuito* de electricidad y gas ($\geq 50\%$ del consumo básico) para hogares vulnerables. Esto mejora el acceso y protege al usuario de bajos ingresos, reconociendo un derecho social importante. Sin embargo, implica un costo fiscal elevado en cuanto el Gobierno debe asumir esos consumos sin afectar el sistema de subsidios. Al no indicar fuentes de financiamiento, existe incertidumbre sobre la viabilidad presupuestal de la medida. Además, este umbral se suma al ya fijado por la Ley 2294 de 2023 para agua potable, lo que puede generar duplicidad normativa y desbordar los recursos disponibles.

La conveniencia de esta medida es evidente para la reducción de la pobreza energética. Al garantizar una fracción del consumo sin costo directo para el usuario vulnerable, se mitiga el riesgo de desconexión por incapacidad de pago. Sin embargo, la inconveniencia surge en el mecanismo de financiación. El texto aprobado estipula que el Gobierno Nacional buscará las fuentes de financiación necesarias de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, sin afectar el equilibrio del sistema de subsidios. Esta es una

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



afirmación ambiciosa frente a un escenario donde el Estado ya adeuda \$2.84 billones en subsidios de energía y gas correspondientes a la vigencia 2024.

El proyecto propone el uso del Sisbén y registros oficiales para la focalización, lo cual es técnicamente superior a la estratificación por inmuebles, que ha permitido errores de inclusión donde usuarios de altos ingresos en zonas estratificadas como 3 o inferior reciben beneficios. No obstante, la transición de un sistema de subsidios basado en el estrato a uno basado en el ingreso individual requiere una infraestructura de datos robusta de la que el país aún carece en su totalidad. Si el financiamiento gubernamental no fluye oportunamente, la presión podría trasladarse a la tarifa de los usuarios no subsidiados o a las empresas, contraviniendo el principio de neutralidad tarifaria del artículo 87.2 de la Ley 142 de 1994.

En relación con la Facturación y cobros adicionales establecida en los artículos 3 y 5: el proyecto obliga a facturar cada servicio por separado (agua, luz, gas), prohíbe trasladar al propietario cobros ajenos al servicio y exige autorización expresa del usuario para servicios voluntarios, esto aumenta la transparencia y evita cargos ocultos en la factura, también se protege al usuario frente a prácticas abusivas de venta vinculada: los cargos voluntarios deben discriminarse y su impago no puede emplearse como causal para interrumpir el servicio. Como beneficio, evita subsidios cruzados indebidos y coacción financiera.

El artículo 3 y el artículo 5 del proyecto prohíben la inclusión de cobros no asociados a la prestación directa del servicio sin autorización expresa del usuario y exigen la posibilidad de pago separado. Esta medida impacta el modelo de Financiación No Bancaria (FNB), que ha sido una herramienta clave para la adquisición de electrodomésticos eficientes y seguros en hogares de bajos ingresos.

La inconveniencia principal de este artículo reside en la prohibición de suspender el servicio por el no pago de conceptos adicionales. Históricamente, la factura de servicios públicos ha funcionado como un título valor de alta cobrabilidad debido a la amenaza de suspensión. Al eliminar esta presión para los cobros adicionales, las empresas de energía y gas verán un incremento en la cartera morosa de sus líneas de negocio complementarias. Esto podría llevar a la desaparición de programas de crédito para estufas de gas, que son esenciales para la transición desde el uso de leña en zonas rurales, afectando la salud pública y el medio ambiente.

Además, la exigencia de autenticación segura para cada cobro adicional, si bien protege contra el fraude, impone una carga administrativa y tecnológica que puede ser inasumible para pequeñas empresas prestadoras en municipios menores, aumentando la brecha de digitalización en el sector.

Ahora bien, en relación con el texto del artículo 3, se sugiere precisar expresamente a qué hace referencia el concepto de “conceptos no asociados” y delimitar su alcance,

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



con el fin de evitar interpretaciones amplias o ambiguas que puedan generar inseguridad jurídica.

Así mismo, se recomienda definir criterios objetivos que permitan diferenciar los cargos directamente relacionados con la prestación del servicio de aquellos adicionales o voluntarios, así como establecer lineamientos claros sobre los mecanismos de autorización del usuario.

Lo anterior permitirá garantizar la finalidad protectora de la norma sin imponer cargas operativas desproporcionadas a los prestadores del servicio.

En relación con la disposición sobre pérdidas técnicas y no técnicas contenida en el artículo 4: El proyecto impone que las pérdidas sólo se incluyan en tarifas si se cumplen planes de reducción asignables al prestador y lineamientos regulatorios vigentes. Esto incentiva a las empresas a controlar fugas y fraudes, mejorando eficiencia técnica. Sin embargo, al endurecer la inclusión de pérdidas, puede restringir la recuperación de costos normales. El numeral 87.1 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 exige actualmente que las tarifas reflejen costos eficientes y no trasladen ineficiencias al usuario. Exigir auditorías y planes rigurosos eleva la presión sobre los operadores, pudiendo aumentar sus gastos (inversión en medidores inteligentes, tecnología anti-fraude). Si las metas regulatorias son muy exigentes, podría reducir márgenes o desincentivar inversión en redes antiguas.

El artículo 4 introduce una restricción al traslado de pérdidas técnicas y no técnicas a la tarifa final. Las pérdidas no técnicas (hurto y fraude) representan uno de los mayores desafíos para la sostenibilidad de las empresas en regiones con alta conflictividad social, como la Costa Caribe.

La normativa actual permite, bajo ciertos límites definidos por la CREG, trasladar parte de estas pérdidas al usuario como un costo de la ineficiencia social del entorno. El Proyecto de Ley establece que los prestadores deberán entregar información detallada a la Superservicios para asegurar que no se incluyan pérdidas “injustificadamente”. La inconveniencia de esta disposición radica en que la definición de “injustificado” queda sujeta a una interpretación administrativa que puede ignorar las realidades territoriales donde el control del fraude es físicamente peligroso o socialmente inviable para la empresa sin apoyo de la fuerza pública.

Desde una perspectiva ambiental, reducir las pérdidas es fundamental. Se estima que las pérdidas eléctricas en la región son responsables de la emisión de entre 5 y 6 millones de toneladas de CO₂ anuales, debido a que la energía no facturada fomenta el consumo excesivo y el desperdicio. Por lo tanto, el artículo es conveniente si incentiva



la inversión en infraestructura, pero peligroso si se convierte en un castigo financiero que impida a las empresas tener el flujo de caja necesario para realizar dichas mejoras.

En relación con la autorización de cobros voluntarios contenida en el artículo 5: El proyecto exige que **solo el propietario del inmueble** pueda autorizar cobros voluntarios en la factura, y siempre con verificación de identidad por la empresa prestadora. Esta exigencia clara protege al dueño de cargas que no aprobó y al usuario de presiones indebidas. En la práctica, sin embargo, puede complicar trámites (un usuario arrendatario deberá obtener cada vez permiso formal del dueño) y generar demoras. Además, los cobros autorizados deben facturarse aparte y su impago no permite suspender el servicio, lo que beneficia al usuario. Para las empresas, esto implica cobrar esos montos de modo financiero (sin poder cortar el servicio), con el riesgo de incobrabilidad y mayor carga administrativa de seguimiento.

En relación con la reconexión de servicios contemplada en el artículo 5A: El proyecto fija un *tope nacional* de \$30.000 COP (o un SMLDV) para la reconexión de agua, luz o gas, diferenciando tarifas por estrato (estratos 1 y 2 pagan aún menos). Esto protege al usuario pobre de costos excesivos al restablecer el servicio tras un corte, facilitando su reinserción inmediata. Sin embargo, limita los ingresos operativos de las empresas: el monto puede no cubrir gastos reales (instalación, visitas de técnico, trámite administrativo). Si antes cobraban tarifas más altas, ahora pierden esa diferencia. Además, impedir sobrecargos (gastos administrativos, mora, multas) quita flexibilidad financiera a los proveedores.

Por otra parte, la implementación de una tabla tarifaria diferenciada genera complejidad regulatoria adicional. En conjunto, estas medidas reducen costos para el usuario, pero reducen ingresos directos de las empresas, incrementando la presión sobre otros canales de recuperación de costos (subsidios o tarifas generales).

Estas disposiciones pueden generar presión fiscal adicional, al no contemplar la disminución de las utilidades de las empresas públicas que prestan los servicios de energía y gas y que como consecuencia pudieran requerir financiación adicional del gobierno nacional o de los gobiernos locales.

En relación con el Nuevo Rol de los Prestadores de Servicios Esenciales, establecido en el artículo 7:

El artículo 7 permite que prestadores de servicios esenciales (como hospitales o acueductos comunitarios) actúen como grandes consumidores y accedan al mercado mayorista. Esto es conveniente para reducir los costos operativos de entidades críticas del Estado. No obstante, la exención de la contribución especial del 20% para estos agentes reduce la bolsa total de recursos destinados a subsidios para los estratos 1 y 2, creando

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



un efecto de “vaciado” de los fondos de solidaridad que debe ser cuantificado con rigor técnico por la CREG antes de su implementación.

CONCLUSIONES

De acuerdo con los fundamentos expuestos, el Ministerio de Minas y Energía expide **concepto negativo** sobre el Proyecto de Ley 222 de 2024 – Senado/ 510 de 2025 Cámara, en cuanto, si bien persigue finalidades legítimas orientadas al fortalecimiento de la protección de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, particularmente en materia de acceso, transparencia tarifaria, control de cobros adicionales y protección de población vulnerable; del análisis efectuado se concluye que:

- La iniciativa, en los términos actualmente propuestos, presenta importantes dificultades de articulación con el marco constitucional, legal y regulatorio vigente, así como riesgos asociados a la seguridad jurídica, la sostenibilidad financiera del sistema y la distribución de competencias entre las autoridades del sector, razones por las cuales se emite concepto desfavorable sobre su aprobación en la forma presentada.
- Muchas de las materias reguladas en la iniciativa ya cuentan con desarrollo legal y regulatorio en el marco de la Ley 142 de 1994, la Ley 143 de 1994 y la regulación expedida por las respectivas Comisiones de Regulación, lo que podría generar duplicidades normativas, tensiones interpretativas y eventuales problemas de articulación con el régimen vigente.
- Algunas disposiciones del proyecto incorporan conceptos jurídicos indeterminados o reglas cuyo alcance no resulta plenamente claro, particularmente en relación con el mínimo vital, el tratamiento de pérdidas, la inclusión de cobros adicionales y la delimitación de competencias regulatorias, lo cual podría afectar la seguridad jurídica y la aplicación uniforme de la norma.
- Ciertas medidas previstas en el proyecto podrían generar impactos sobre la sostenibilidad financiera y operativa de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, especialmente respecto de recuperación de costos, reconocimiento tarifario de pérdidas, esquemas de reconexión y recaudo de obligaciones complementarias.

En materia fiscal y presupuestal, se advierte la necesidad de contar con análisis técnicos y financieros que permitan determinar el impacto económico de las medidas propuestas, particularmente frente a la financiación del mínimo vital, los subsidios y las posibles presiones sobre el equilibrio del sistema tarifario y de contribuciones.

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



- Se considera conveniente que las disposiciones de carácter técnico y tarifario preserven el ámbito competencial de las comisiones de regulación, permitiendo que estas, en ejercicio de sus funciones legales, definan las metodologías, criterios y mecanismos aplicables conforme a principios de eficiencia, suficiencia financiera, proporcionalidad y sostenibilidad del servicio.
- Finalmente, se estima importante identificar de manera expresa las disposiciones legales y regulatorias que serían objeto de modificación, derogatoria o complementación por parte del proyecto de ley, con el fin de evitar conflictos normativos y garantizar coherencia con el régimen vigente de los servicios públicos domiciliarios.

En consecuencia, y sin perjuicio de los propósitos de protección al usuario que inspiran la iniciativa, se considera que el proyecto requiere ajustes sustanciales en su estructura, contenido y articulación con el ordenamiento vigente antes de continuar su trámite legislativo, por lo que el sentido del concepto en su estado actual es negativo.

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180