Superintendencia de
Servicios Públicos Domiciliarios

20261305342011

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: **20261305342011**
Fecha**: 27/10/2026 16:43:48**

Bogotá D.C.

Doctor
JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO
Secretario General Comisión Quinta de Cámara
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Comision.quinta@camara.gov.co
Carrera 7 # 8-68
Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley No. 013 de 2026 Cámara relacionado con la eficiencia tarifaria en la distribución de energía. -Rad. SSPD No. 20265294199782.

Respetado Secretario,

Hemos conocido el Proyecto de Ley No. 013 de 2026 Cámara *"Por medio de la cual se impulsa la eficiencia económica del componente por pérdidas que se reconoce al prestador en la distribución de energía eléctrica, con el fin de reducir el precio de la tarifa del servicio para el consumidor final y hacerla más equitativa y solidaria en todas las regiones del país"*.

Al respecto, desde la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), nos permitimos presentar los siguientes comentarios y propuestas de ajuste a la iniciativa legislativa, en los términos de nuestras competencias:

1. PROPÓSITO DEL PROYECTO

La iniciativa busca promover una mayor eficiencia económica en el reconocimiento del componente de pérdidas asociado a la prestación del servicio de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional (SIN). Para ello, propone que la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) actualice la metodología de remuneración de modo que el componente de pérdidas reconocido a los prestadores no exceda una (1) vez el promedio nacional de la última vigencia anual, calculado de forma individual para cada comercializador y excluyendo su mercado propio, y concede a la CREG tres (3) meses para establecer el mecanismo.

De acuerdo con el texto propuesto, el propósito es evitar que niveles de pérdidas considerablemente superiores al promedio nacional se trasladen a los usuarios de manera inequitativa, incentivar la inversión en reducción de pérdidas y materializar los principios de solidaridad y equidad del régimen tarifario (artículo 367 de la Constitución Política). Esta Superintendencia reconoce la problemática que identifica la ponencia, la cual se apoya en los boletines tarifarios publicados por la Dirección Técnica de Gestión de Energía: el peso del componente de pérdidas en el costo unitario presenta diferencias significativas entre mercados, con niveles especialmente altos en la región Caribe y en el departamento del Chocó.

2. OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY

El artículo 370 de la Constitución Política asigna al Presidente de la República la función de ejercer, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y la vigilancia de las entidades que prestan los servicios públicos domiciliarios. La regulación corresponde a las comisiones de regulación (artículos 68 y 69 de la Ley 142 de 1994); en particular, el numeral 74.1 de esa ley y el artículo 23 de la Ley 143 de 1994 atribuyen a la CREG la definición de las metodologías y fórmulas tarifarias.

A su turno, el artículo 79 de la Ley 142 de 1994 asigna a la Superintendencia, entre otras, las funciones de vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que están sujetos los prestadores, establecer los sistemas uniformes de información —hoy el Sistema Único de Información (SUI)—, evaluar la gestión de los prestadores e imponer las sanciones previstas en el artículo 81 ibídem. El Decreto 1369 de 2020, modificado por el Decreto 1547 de 2022, asigna a la Superintendencia Delegada para Energía y Gas Combustible el ejercicio de esas funciones sobre los prestadores de energía eléctrica y gas combustible.

En consecuencia, la Superintendencia verifica, evalúa, investiga y sanciona, pero no regula, no fija tarifas ni define metodologías. Las observaciones que siguen se formulan desde esa perspectiva, con pleno respeto por la potestad del Congreso de la República para definir el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios (artículos 150, numeral 23, y 367 de la Constitución Política).

El reconocimiento de pérdidas en el marco vigente

El numeral 87.1 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 define el criterio de eficiencia económica del régimen tarifario y dispone, en lo pertinente, lo siguiente:

> *"(…) las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia. En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste (…)"*

En la misma línea, el artículo 45 de la Ley 143 de 1994 dispone que los costos de distribución deben tener en cuenta niveles de pérdidas característicos de empresas eficientes comparables, y el Decreto 387 de 2007 orientó la regulación hacia planes de reducción de pérdidas hasta alcanzar niveles eficientes en cada mercado de comercialización. En desarrollo de ese marco, la Resolución CREG 015 de 2018 reconoce las pérdidas a partir de índices de pérdidas eficientes definidos por mercado y de trayectorias de reducción asociadas a planes de reducción de pérdidas, y el componente de pérdidas (PR) se incorpora al costo unitario de prestación del servicio conforme a la fórmula tarifaria general de la Resolución CREG 119 de 2007.

De lo anterior se sigue que, en el esquema vigente, no se traslada al usuario la pérdida real de cada mercado, sino la pérdida reconocida conforme a parámetros de eficiencia. La pregunta que plantea el proyecto no es, entonces, si debe existir un límite al reconocimiento de pérdidas —que ya existe—, sino cuál es el referente adecuado para fijarlo.

PROPUESTA DE REDACCIÓN DEL ARTICULADO

A continuación, se presenta, para cada artículo, la redacción que se sugiere a la Comisión —o la propuesta de eliminación— seguida de su justificación. Las propuestas incluyen dos artículos nuevos, por lo que el proyecto quedaría con seis (6) artículos; la numeración que se indica corresponde al texto resultante.

Artículo 1°. Objeto: La presente ley tiene por objeto impulsar la eficiencia económica del componente de pérdidas otorgado al prestador del servicio dentro del Sistema Interconectado Nacional – SIN-; propender por la equidad tarifaria entre todos los usuarios del SIN, y materializar el principio de solidaridad que debe orientar el régimen tarifario de los servicios públicos, de acuerdo a lo establecido por el artículo 367 de la Constitución Política

Propuesta de modificación:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto impulsar la eficiencia económica en el reconocimiento del componente de pérdidas de energía que se incorpora en el costo unitario de prestación del servicio a los usuarios del Sistema Interconectado Nacional (SIN), propender por la equidad tarifaria entre dichos usuarios y materializar los criterios de eficiencia, suficiencia financiera y solidaridad que orientan el régimen tarifario de los

servicios públicos domiciliarios, conforme a los artículos 365 y 367 de la Constitución Política.

Parágrafo. Lo dispuesto en la presente ley no se aplica a la prestación del servicio en las Zonas No Interconectadas, que continuará sujeta a su régimen tarifario especial.

Justificación:

El texto radicado circunscribe el objeto al SIN, mientras que el artículo 2 alude a "todos los prestadores a nivel nacional". El parágrafo propuesto elimina esa ambigüedad y precisa que las Zonas No Interconectadas, que cuentan con un régimen tarifario propio, no quedan comprendidas.

Adicionalmente, se incorpora de forma expresa el criterio de suficiencia financiera (numeral 87.4 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994) junto al de eficiencia económica (numeral 87.1 ibídem), de modo que el objeto de la ley refleje el equilibrio entre ambos mandatos que exige el artículo 367 de la Constitución Política.

Artículo 2°. La Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG-, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, actualizará e implementará la metodología de remuneración, de tal modo que reconozca a favor de todos los prestadores a nivel nacional el componente de pérdidas sin que esta remuneración pueda exceder una (1) vez el promedio nacional de la última vigencia anual previa a cada facturación.

Parágrafo. La ecuación para el cálculo del promedio nacional de las pérdidas y la remuneración por pérdidas será individual para cada comercializadora, y el cálculo del promedio nacional que se usará para cada comercializador, excluirá en cada caso los resultados del mercado propio del comercializador de que se trate.

Propuesta de modificación:

Artículo 2°. Límite al reconocimiento del componente de pérdidas. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) ajustará la metodología de reconocimiento del componente de pérdidas de energía en el SIN, de manera que el nivel de pérdidas que se reconozca en cada mercado de comercialización no exceda el referente de eficiencia del grupo de mercados comparables al que pertenezca. Para el efecto, observará las siguientes reglas:

1. El límite se expresará sobre el índice de pérdidas reconocido, en términos porcentuales y por nivel de tensión, y no sobre el valor en pesos por kilovatio hora del componente ni sobre su participación en el costo unitario.

2. La CREG conformará grupos de mercados de comercialización comparables, considerando, entre otras variables, la densidad y dispersión de los usuarios, las características topográficas y de la red, las condiciones socioeconómicas y la presencia de asentamientos subnormales.

3. El referente de eficiencia de cada grupo será determinado técnicamente por la CREG a partir de los índices de pérdidas reales de los mercados que lo integran. En su cálculo para cada mercado se excluirán los resultados del propio mercado.

4. El referente se actualizará con la periodicidad que defina la CREG, con base en los índices de pérdidas reales y no en los niveles reconocidos por efecto del límite.

5. El límite se aplicará por mercado de comercialización, de manera que todos los usuarios de un mismo mercado tengan el mismo componente de pérdidas, independientemente del comercializador que los atienda.

6. Los mercados cuyo índice supere el referente de su grupo convergerán a este mediante trayectorias graduales y verificables, articuladas con los planes de reducción de pérdidas de que trata el artículo 3° de la presente ley.

Parágrafo. En la definición de los referentes y de las trayectorias, la CREG garantizará el reconocimiento de los costos eficientes de prestación del servicio, en los términos de los numerales 87.1 y 87.4 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

Justificación:

Variable del límite (numeral 1). El texto radicado limita la remuneración a “una (1) vez el promedio nacional”, sin precisar qué se promedia: el índice de pérdidas (en porcentaje), el valor del componente en $/kWh o su participación en el costo unitario; tampoco define si se trata de pérdidas reales o reconocidas, ni si el promedio es simple o ponderado, ni si se calcula por nivel de tensión. La diferencia no es menor: el valor en $/kWh depende también del costo de la energía comprada y de otros componentes que no controla el operador de red, de modo que un límite expresado en esos términos podría responder a variables distintas de la gestión de pérdidas.

Grupos comparables y referente de eficiencia (numerales 2 y 3). La ley vigente asocia el reconocimiento a niveles de empresas eficientes comparables (artículo 45 de la Ley 143 de 1994). Un promedio nacional único agrega mercados con condiciones muy diferentes: además de factores que inciden en las pérdidas técnicas, como la dispersión de la población y la topografía, las pérdidas no técnicas dependen de condiciones socioeconómicas, de la existencia de asentamientos subnormales y de dinámicas de fraude que difieren de manera significativa entre regiones. La propia ponencia reconoce estas diferencias estructurales, pero el articulado radicado no las traduce en el diseño del límite.

Si el límite quedara por debajo del nivel eficiente de un mercado, se generaría una tensión con el criterio de suficiencia financiera y con el principio de recuperación de costos del artículo 367 de la Constitución. Sobre este último, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-186 de 2022, al declarar inexequible la prohibición de trasladar a los usuarios los costos de los medidores inteligentes prevista en la Ley 2099 de 2021, señaló:

> *“(…) resulta evidentemente desproporcionado y contrario al principio de recuperación de costos previsto en el artículo 367 de la Constitución, impedirle de manera absoluta a las empresas prestadoras del servicio de energía, recuperar los costos en los que incurren para garantizar el servicio (…)”*

El proyecto no establece una prohibición absoluta, sino un límite, por lo que el riesgo no es automático y dependerá de la relación entre el referente adoptado y el costo eficiente de cada mercado. Por la misma razón, el criterio de eficiencia económica impide reconocer pérdidas por encima del nivel eficiente. La redacción propuesta concilia ambos mandatos al definir el límite a partir de referentes de eficiencia por grupos de mercados comparables, determinados técnicamente por la CREG; el parágrafo hace explícita esa garantía. Se mantiene la exclusión del mercado propio, que es consistente con los esquemas de regulación por comparación porque evita que cada agente influya en su propio referente.

Actualización del referente (numeral 4). Si el promedio se calcula sobre las pérdidas reconocidas y se actualiza cada año, la aplicación del límite reduciría el promedio del año siguiente, y así sucesivamente, lo que podría generar reducciones sucesivas del referente sin relación con la evolución real de la eficiencia de los mercados. Calcularlo sobre pérdidas reales evita ese efecto.

Aplicación por mercado (numeral 5). En la regulación vigente, las pérdidas se reconocen por mercado de comercialización, asociado al sistema del operador de red, y en un mismo mercado pueden atender usuarios varios comercializadores. Un cálculo individual por comercializador, como el previsto en el parágrafo del texto radicado, podría llevar a que usuarios de un mismo mercado tengan un componente de pérdidas distinto según quién los atienda, con efectos sobre la competencia en la comercialización.

Trayectorias (numeral 6). La convergencia gradual evita un ajuste abrupto que comprometa la continuidad del servicio y articula el límite con la obligación de inversión prevista en el artículo nuevo que se propone a continuación.

Por último, se suprime la expresión “a partir de la entrada en vigencia de la presente ley”, para armonizar este artículo con el plazo y el régimen de transición del artículo 4° propuesto.

Parágrafo del artículo 2° del texto radicado

Texto propuesto:

Se propone eliminar el parágrafo del artículo 2 de la ponencia.

Justificación:

El parágrafo dispone que el cálculo del promedio será individual para cada comercializadora y excluirá su mercado propio. Por las razones expuestas en la justificación del artículo 2°, se propone eliminarlo: la exclusión del mercado propio se conserva en el numeral 3 del artículo 2° propuesto, y el cálculo individual por comercializador se sustituye por la aplicación del límite por mercado de comercialización (numeral 5), de modo que todos los usuarios de un mismo mercado reciban el mismo tratamiento.

Artículo 3°. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG-, establecerá el mecanismo y condiciones para

calcular y asignar remuneración a favor de los prestadores del servicio de energía de acuerdo al umbral establecido en el artículo anterior, de tal forma que se cumpla lo previsto en esta ley.

Propuesta de modificación:

Artículo 3°. Planes de reducción de pérdidas. Los operadores de red de los mercados de comercialización cuyo índice de pérdidas supere el referente de eficiencia de su grupo deberán ejecutar planes de reducción de pérdidas con metas anuales verificables por mercado, que comprendan las zonas de mayor complejidad social y de acceso. La CREG definirá el contenido mínimo de los planes, sus metas y las consecuencias regulatorias de su incumplimiento, sin perjuicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Justificación:

Un límite al reconocimiento que no esté acompañado de metas y obligaciones de inversión podría llevar a que los prestadores concentren sus programas de reducción de pérdidas en las zonas con menores costos de intervención, en detrimento de aquellas con mayores dificultades de acceso o condiciones sociales más complejas, que son precisamente las que el proyecto busca beneficiar. El artículo propuesto articula el límite con los planes de reducción de pérdidas y metas verificables por mercado, de manera que la reducción del reconocimiento no se traduzca en una menor inversión en esas zonas, en desmedro de los mandatos de calidad y universalidad del artículo 365 de la Constitución Política.

Artículo 4°. Plazo y transición (modifica el artículo 3° del texto radicado)

Texto propuesto:

Artículo 4°. Plazo y transición. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la CREG expedirá la regulación que la desarrolle, previo agotamiento de la publicidad de los proyectos regulatorios y del trámite de abogacía de la competencia previsto en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009. La regulación preverá un régimen de transición gradual que considere la vigencia de las fórmulas tarifarias y de los cargos de distribución aprobados, así como el tratamiento de los planes de reducción de pérdidas en ejecución.

Justificación:

El texto radicado ordena aplicar la nueva metodología “a partir de la entrada en vigencia” de la ley (artículo 2) y, a la vez, concede a la CREG tres (3) meses para establecer el mecanismo (artículo 3). La redacción propuesta armoniza ambos mandatos en una sola disposición.

Esta observación no se refiere al contenido de la regulación, que corresponde definir a la CREG, sino a la coherencia del plazo con el procedimiento que la ley exige para modificar una metodología tarifaria. Ese procedimiento materializa los principios de publicidad y participación, que son límites de toda potestad regulatoria del Estado.

En efecto, los artículos 124 a 127 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 2.1.2.1.1.3.4 del Decreto 1073 de 2015, adicionado por el Decreto 005 de 2025, exigen, entre otras etapas, publicar los

proyectos de metodologías y fórmulas tarifarias, con sus estudios, al menos tres (3) meses antes de su entrada en vigencia, y realizar consultas públicas en distintos municipios durante dos (2) meses. A ello se suma el trámite de abogacía de la competencia ante la Superintendencia de Industria y Comercio (artículo 7 de la Ley 1340 de 2009).

Un plazo de tres (3) meses no permite agotar estas etapas. La CREG quedaría ante la disyuntiva de incumplir el término legal o expedir la regulación sin garantizar la participación de prestadores, usuarios y demás interesados, con el consecuente riesgo para la legalidad de la medida. Por ello se sugiere un término de doce (12) meses.

Debe considerarse también que, conforme al artículo 126 de la Ley 142 de 1994, las fórmulas tarifarias tienen una vigencia de cinco años, y que los cargos de distribución y los planes de reducción de pérdidas en ejecución fueron aprobados mediante actos particulares. Por ello, se propone un régimen de transición gradual con tratamiento expreso de los planes en curso, en garantía de la seguridad jurídica.

Artículo 5°. Seguimiento (nuevo)

Texto propuesto:

Artículo 5°. Seguimiento. La CREG definirá indicadores para evaluar los efectos de la presente ley, entre ellos la variación del costo unitario por mercado, la evolución de los índices de pérdidas, la inversión en reducción de pérdidas y la calidad del servicio. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en ejercicio de sus funciones, verificará la aplicación de la medida con la información reportada al Sistema Único de Información (SUI) y publicará los resultados en sus boletines tarifarios.

Justificación:

El texto radicado no prevé indicadores para evaluar si la medida cumple su objetivo. El artículo propuesto ordena a la CREG definirlos y asigna a la Superintendencia la verificación de su aplicación en ejercicio de sus funciones actuales de vigilancia, evaluación de la gestión y administración del SUI (artículo 79 de la Ley 142 de 1994). Si se asignaran funciones adicionales a la Superintendencia, sería necesario considerar los recursos que demandan.

Artículo 6°. Vigencia (modifica el artículo 4° del texto radicado)

Texto propuesto:

Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación. Las disposiciones regulatorias vigentes sobre el reconocimiento del componente de pérdidas continuarán aplicándose hasta que entre en aplicación la regulación que expida la CREG en los términos del artículo 4° de la presente ley.

Justificación:

La cláusula derogatoria general del texto radicado (“deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”) no permite establecer con certeza qué normas pierden vigencia y, combinada con la

aplicación inmediata prevista en el artículo 2, podría generar un vacío regulatorio entre la entrada en vigencia de la ley y la expedición de la nueva metodología. La redacción propuesta asegura la continuidad del esquema vigente hasta que se aplique la nueva regulación.

La Superintendencia comparte el propósito de la iniciativa de evitar que los usuarios de determinadas regiones soporten cargas desproporcionadas por pérdidas y de fortalecer los incentivos para su reducción. Las propuestas de redacción buscan que la medida cumpla ese propósito sin afectar la continuidad y la calidad del servicio, en armonía con los criterios de eficiencia y suficiencia financiera del régimen tarifario.

Las presentes observaciones se formulan para su consideración en la consolidación institucional del pronunciamiento de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y su correspondiente armonización con el concepto de la Oficina Asesora Jurídica y las dependencias sectoriales competentes.

Cordialmente,

CRISTIAN HERNAN BURBANO SANDOVAL
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Este documento está suscrito con firma mecánica, autorizada mediante Resoluciones Nos. 20201000057315 y 20201000057305 del 09 de diciembre y modificada parcialmente mediante Resolución No.20201000057965 del 14 de diciembre de 2020, por las cuales se adopta y autoriza el uso de la firma digital y mecánica, respectivamente, para la expedición de resoluciones, memorandos, comunicaciones, oficios y documentos relacionados con el trámite de notificaciones.

Proyectó: Davian Ernesto Moreno López – Contratista SDEGC
Joseph David Castañeda Vargas – Profesional Especializado SDEGC
Laura Liliana Bernal Martínez – Contratista DEGC
Revisó: Tatiana Alejandra Quintero Barrera – Asesora SDEGC
Fabio Alejandro Perea Holguín – Asesor
Aprobó: Luis Carlos Rodríguez Bello – Superintendente Delegado para Energía y Gas Combustible