ASOCODIS
Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica

Bogotá, 9 de septiembre de 2026 ACDS No. 26-163

Doctor
JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO
comision.quinta@camara.gov.co
SECRETARIO GENERAL
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Ciudad

ASUNTO: Comentarios al Proyecto de Ley No. 013 de 2026 Cámara relacionado con las pérdidas de energía

Respetado doctor Carreño,

La Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica —ASOCODIS—, la cual agrupa a las empresas responsables de las actividades de distribución y comercialización de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional, con el ánimo de contribuir constructivamente al debate legislativo, nos permitimos presentar a la Honorable Comisión Quinta nuestros comentarios al Proyecto de Ley No. 013 de 2026 Cámara.

Queremos comenzar por expresar que compartimos la preocupación que motiva la iniciativa. Las diferencias que hoy existen entre los mercados de comercialización del país en el componente de pérdidas constituyen un problema estructural que el país debe resolver, y compartimos igualmente el criterio de que el usuario final debe asumir los costos eficientes en la prestación del servicio.

Si bien compartimos el propósito del proyecto, tenemos observaciones frente al instrumento escogido para alcanzarlo. Consideramos que el articulado radicado no incide sobre las pérdidas mismas sino sobre su reconocimiento, podría contravenir reglas legales vigentes que no deroga expresamente, contiene indeterminaciones que dificultarían su aplicación y reduciría los recursos disponibles precisamente en los mercados donde la inversión en reducción de pérdidas es más urgente. En consecuencia, manifestamos nuestra disposición para acompañar a la Honorable Comisión en la identificación y el análisis de alternativas que permitan atender el problema identificado.

En el marco anterior, a continuación les compartimos nuestras principales observaciones sobre el proyecto de ley.

I. EL UMBRAL NO REDUCE EL COSTO DE LAS PÉRDIDAS: SUPRIME SU RECONOCIMIENTO

El artículo 2º introduce un techo a la remuneración del componente de pérdidas, pero no podemos desconocer que las pérdidas de energía —técnicas y no técnicas— seguirán existiendo en la misma magnitud el día siguiente a la entrada en vigencia de la ley, y su reducción y costo dependerá de las inversiones y de programas de gestión asociado.

En consecuencia, el diferencial entre las pérdidas efectivamente incurridas y el monto que el umbral permitiría reconocer quedaría sin fuente de pago y a cargo del patrimonio del prestador. El artículo 3º, que encarga a la CREG implementar ese umbral, no le ofrece herramienta alguna para resolver ese faltante, pues es el propio umbral el que lo genera.

Esta es la consecuencia central del análisis de conveniencia: un régimen tarifario que no permita al prestador recuperar los costos eficientes en que debe incurrir para prestar el servicio compromete el criterio de costos del artículo 367 de la Constitución Política y la suficiencia financiera del prestador.

II. EL PROMEDIO NACIONAL NO ES UN PARÁMETRO DE EFICIENCIA Y DESPLAZA EL CRITERIO DEL ARTÍCULO 45 DE LA LEY 143 DE 1994

El artículo 45 de la Ley 143 de 1994, que el proyecto no deroga expresamente, dispone que los costos de distribución que sirven de base para definir las tarifas:

> *"(…) tendrán en cuenta empresas eficientes de referencia según áreas de distribución comparables, teniendo en cuenta las características propias de la región (…) y niveles de pérdidas de energía y potencia característicos de empresas eficientes comparables."*

La norma vigente ordena, entonces, tres cosas que el promedio nacional no satisface: que la referencia sea una empresa eficiente, que la comparación se haga entre áreas de distribución comparables y que se atiendan las características propias de la región. Un promedio aritmético nacional no es un parámetro de eficiencia: es una medida de tendencia central que incorpora, en la misma proporción, mercados eficientes e ineficientes. Tampoco es una referencia entre áreas comparables, pues iguala mercados que no son técnicamente comparables.

En igual sentido, el artículo 3º del Decreto 387 de 2007 ordena incentivar planes de reducción de pérdidas "para llegar a niveles eficientes en cada mercado de comercialización" (literal c) y trasladar su costo eficiente a los usuarios "conectados al respectivo mercado" (literal e). La unidad de imputación escogida por el ordenamiento vigente es el mercado, porque las condiciones que determinan las pérdidas son locales.

Sustituir ese criterio por un promedio nacional impediría reconocer pérdidas que son eficientes pero superiores al promedio por razones técnicas objetivas, con lo cual el prestador quedaría penalizado por circunstancias que no le son imputables. Ello riñe con el criterio de suficiencia financiera del artículo 367 de la Constitución, con el artículo 87.4 de la Ley 142 de 1994 y con el artículo 44 de la Ley 143 de 1994.

III. EL ARTÍCULO 2º PRESENTA INDETERMINACIONES QUE IMPEDIRÍAN SU APLICACIÓN

El texto del artículo 2º y de su parágrafo deja sin resolver definiciones sin las cuales la CREG podría no cumplir el mandato en el plazo de tres meses del artículo 3º:

- **Sujeto obligado.** El título del proyecto se refiere al prestador en la distribución, el artículo 2º a "todos los prestadores a nivel nacional" y el parágrafo a "cada comercializadora": tres sujetos distintos. La responsabilidad por la gestión integral de las pérdidas recae, conforme al literal d) del artículo 3º del Decreto 387 de 2007, en el Operador de Red, no en el comercializador.
- **Unidad de medida del promedio.** El texto no precisa si el "promedio nacional" se refiere al componente monetario de pérdidas en $/kWh, al índice de pérdidas expresado en

porcentaje o al peso del componente dentro del costo unitario. Las tres magnitudes arrojarían resultados distintos.

- **Promedio simple o ponderado.** El texto no indica si el promedio es aritmético simple entre agentes o ponderado por energía o por demanda atendida. Un promedio simple asignaría el mismo peso a un mercado marginal y a uno que atiende millones de usuarios.
- **Corte temporal.** La expresión "la última vigencia anual previa a cada facturación" no define fecha de corte, periodicidad de actualización ni fuente oficial de información, en un componente que presenta variaciones trimestrales de gran magnitud.
- **Nivel de tensión.** La metodología vigente calcula las pérdidas reconocidas de forma diferenciada por nivel de tensión y las no técnicas se concentran en el nivel 1; el proyecto no indica si el tope opera sobre el agregado o por nivel.

Se añade una ambigüedad: si la expresión "no pueda exceder una (1) vez el promedio nacional" se interpreta literalmente, el tope equivale al promedio mismo.

IV. EL PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 2º NO CREA UN PROMEDIO NACIONAL, SINO MULTIPLES UMBRALES DISTINTOS

El parágrafo dispone que el promedio aplicable a cada comercializador "excluirá en cada caso los resultados del mercado propio". El país no contaría con un promedio nacional único sino con tantos umbrales como agentes existan, cada uno sobre una muestra diferente, de modo que la expresión "promedio nacional" dejaría de tener un referente unívoco.

V. UN TOPE FIJADO EN EL PROMEDIO NO CONVERGE HACIA LA EFICIENCIA

En cualquier distribución que no sea perfectamente uniforme existen, por definición, agentes por encima del promedio, de modo que un tope fijado en el promedio no puede ser cumplido por todos a la vez: al recortar a los que están por encima, el promedio del período siguiente será menor y volverá a existir agentes por encima. Aplicado de forma recursiva —como resulta de la remisión del artículo 2º a la "última vigencia anual previa a cada facturación"—, el umbral desciende período tras período sin un piso técnico definido.

VI. EL EFECTO PRÁCTICO SERÍA REGRESIVO: MENOS RECURSOS DONDE MÁS INVERSIÓN SE REQUIERE

El proyecto sostiene que el tope generaría un incentivo adicional para que los mercados con pérdidas elevadas inviertan en reducirlas. Consideramos que el efecto sería el inverso. La reducción de pérdidas no técnicas, componente predominante en los mercados que el proyecto identifica, exige inversiones intensivas en capital: modernización de redes, medición avanzada y gestión comercial y social en territorio.

Esas inversiones se financian con los ingresos que la tarifa reconoce, de modo que recortar el reconocimiento a los prestadores que atienden los mercados con mayores pérdidas equivale a retirar recursos precisamente allí donde el rezago de infraestructura es mayor, con lo cual la medida no aceleraría el cierre de las brechas: lo dificultaría. El prestador con menor capacidad financiera vería reducida su posibilidad de ejecutar los planes que la propia regulación le exige.

Las empresas que atienden los mercados señalados en la exposición de motivos atraviesan una situación financiera crítica que ha dado lugar a medidas de intervención administrativa y a deterioros patrimoniales significativos. En ese contexto, una medida que reduzca los ingresos

reconocidos a los prestadores más frágiles agravaría el riesgo sobre la continuidad y la calidad del servicio.

VII. ESTABILIDAD REGULATORIA, PERÍODO TARIFARIO Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

a) Ausencia de régimen de transición

El proyecto no contempla régimen de transición: el artículo 2º ordena aplicar el nuevo criterio desde la vigencia de la ley y el artículo 3º concede tres meses a la CREG para implementarlo. Ello impactaría metodologías y cargos en curso y desconocería el artículo 126 de la Ley 142 de 1994, según el cual las fórmulas tarifarias tienen una vigencia de cinco años y "vencido el período de vigencia de las fórmulas tarifarias, continuarán rigiendo mientras la comisión no fije las nuevas". Afectaría igualmente los planes de reducción de pérdidas aprobados por la CREG y las sendas del Capítulo 7 del Anexo General de la Resolución CREG 015 de 2018, ajustadas por la Resolución CREG 167 de 2020, que las empresas vienen ejecutando con inversiones ya comprometidas. Modificar las condiciones de remuneración sobre inversiones ya realizadas comprometería la confianza legítima y expondría al Estado a reclamaciones.

b) Rigidez legal frente a una materia esencialmente técnica

El artículo 367 de la Constitución Política dispone que "la ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas", y la Ley 142 de 1994 atribuyó a las comisiones de regulación la función de "establecer fórmulas para la fijación de las tarifas" (artículo 73.11) y a la CREG la de fijar las tarifas de venta de electricidad (artículo 74.1, literal d). De esa distribución de competencias se sigue que corresponde al Congreso fijar los criterios y a la comisión traducirlos en parámetros técnicos.

Incorporar en una ley un parámetro numérico concreto de la fórmula tarifaria produce dos efectos indeseables. Sustituye el criterio técnico de empresa eficiente comparable del artículo 45 de la Ley 143 de 1994 por uno estadístico, sin derogarlo expresamente, lo que genera una antinomia que el artículo 4º resuelve solo por derogatoria tácita; y cristaliza en norma de rango legal una variable que debe poder ajustarse con el sustento técnico propio del ejercicio regulatorio: cualquier corrección futura, incluso la de un error de cálculo, requeriría una nueva ley.

VIII. SOLICITUDES

Con fundamento en lo expuesto, ASOCODIS de manera respetuosa se permite formular a la Honorable Comisión Quinta Constitucional Permanente las siguientes propuestas:

1. No aprobar el articulado en los términos radicados, por cuanto desplaza el criterio de empresa eficiente comparable del artículo 45 de la Ley 143 de 1994, contiene indeterminaciones que impedirían su aplicación y comprometería la suficiencia financiera de los prestadores.
2. Solicitar, antes de someter el proyecto a votación en primer debate, concepto técnico formal de la CREG, del Ministerio de Minas y Energía, de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y del Ministerio de Hacienda, sobre el impacto del umbral en la suficiencia financiera de los prestadores y en la continuidad del servicio.

3. Convocar audiencia pública o mesa técnica con participación de los agentes del sector, los usuarios y las autoridades competentes, para la búsqueda de la solución a la problemática planteada.

IX. DISPOSICIÓN DE ASOCODIS PARA EL ANÁLISIS CONJUNTO DE ALTERNATIVAS

El problema que la iniciativa identifica es real y merece una respuesta del Estado. Pero sus causas técnicas, financieras, sociales y territoriales están entrelazadas, y su solución compromete a la vez la metodología tarifaria, los recursos públicos, la capacidad de inversión de los prestadores y la informalidad.

Por ello, respetuosamente consideramos que la alternativa debe surgir de un ejercicio técnico conjunto entre el Congreso, el Gobierno Nacional, el regulador y los agentes del sector, entre otros.

Por lo anterior, ASOCODIS de manera respetuosa manifestamos nuestra total disposición para participar en la mesa técnica o audiencia pública que la Honorable Comisión estime convocar.

Reiteramos que nuestras empresas afiliadas comparten el objetivo de que ningún usuario del Sistema Interconectado Nacional soporte cargas desproporcionadas e ineficientes en la prestación del servicio.

Agradecemos su atención y solicitamos que esta comunicación sea incorporada al expediente del Proyecto de Ley No. 013 de 2026 Cámara y puesta en conocimiento de los Honorables Representantes que integran la Comisión.

Cordialmente,

Firmado digitalmente por
Jose Camilo Manzur Jattin
Fecha: 2026.09.09
10:15:33 -05'00'

JOSÉ CAMILO MANZUR J.
Presidente

Copia:
Honorable Representante Nicolás Antonio Barguil Cubillos – Ponente
nicolas.barguil@camara.gov.co
Honorable Representante Julio Roberto Salazar Perdomo – Presidente Comisión Quinta Cámara de Representantes
julio.salazar@camara.gov.co
Honorable Representante Mateo Hidalgo Montoya – Vicepresidente Comisión Quinta Cámara de Representantes
mateo.hidalgo@camara.gov.co