

Congreso de la República

PROYECTO DE LEY 114 DE 2014 SENADO.

30 de octubre de 2014

por medio de la cual se modifica la Ley 142 de 1994, se elimina el cobro por reconexión y reinstalación de los servicios públicos domiciliarios residenciales, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 96 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 96. Otros cobros tarifarios. Quienes presten servicios públicos domiciliarios podrán cobrar un cargo por concepto de reconexión y reinstalación, para la recuperación de los costos en que incurran.

En caso de mora de los usuarios en el pago de los servicios, podrán aplicarse intereses de mora sobre los saldos insolutos.

Las Comisiones de regulación podrán modificar las fórmulas tarifarias para estimular a las empresas de servicios públicos domiciliarios de energía y acueducto a hacer inversiones tendientes a facilitar a los usuarios la mejora en la eficiencia en el uso de la energía o el agua, si tales inversiones tienen una tasa de retorno económica suficiente para justificar la asignación de los recursos en condiciones de mercado.

Parágrafo. No habrá lugar al cobro del cargo por reconexión o reinstalación cuando la causa de la suspensión o el corte del servicio en inmuebles residenciales de estratos 1, 2 y 3, haya sido exclusivamente la mora en el pago de las facturas y el usuario se ponga a paz y salvo con la empresa por ese concepto.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 142 de la ley 142 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 142. Restablecimiento del servicio. Para restablecer el servicio, si la suspensión o el corte fueron imputables al suscriptor o usuario, este debe eliminar su causa, pagar todos los gastos de

reinstalación en los que la empresa efectivamente incurra y satisfacer las demás sanciones previstas, todo de acuerdo a las condiciones uniformes del contrato.

Si el restablecimiento no se hace dentro de las 24 horas siguientes, después que el suscriptor o usuario cumpla con las obligaciones que prevé el inciso anterior, habrá falla del servicio.

Artículo 3°. Vigencia. Esta ley rige a partir de su promulgación, deroga los artículos 96 y 142 de la Ley 142 de 1994 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONSIDERACIONES GENERALES

Como lo sostiene el Manual de Tarifas de Servicios Públicos Domiciliarios de la Gobernación de Antioquia[1][1], los servicios públicos son fundamentales para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, lo que obliga a los diferentes niveles del Estado (municipio, departamento y nación) a programar ordenadamente las obras requeridas para atender las necesidades de la comunidad, y a administrar dichos servicios en forma económica, eficaz y equitativa.

Se sabe que buenos servicios de acueducto, alcantarillado y aseo tienen incidencia definitiva en la prevención de las enfermedades y en la disminución de los niveles de mortalidad.

Así mismo, la energía eléctrica facilita muchas de las comodidades de la vida moderna y los teléfonos permiten la comunicación ágil entre las personas, en tanto que una y otros impulsan las actividades económicas.

De lo anterior se desprende que no solo las autoridades deben preocuparse por los servicios públicos, sino que corresponde a las comunidades enterarse de su funcionamiento, prestación y financiación; así podrán dichas comunidades supervisar todo lo relativo a esos servicios, contribuir a su mejoramiento y aprovecharlos con racionalidad y sentido del ahorro.

Conforme a los datos estadísticos reportados por el Sistema Único de Información de Servicios Públicos, actualmente se cuentan con los siguientes suscriptores facturados:

CONSULTAR GRÁFICAS EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Como se observa en las gráficas, los estratos 1, 2 y 3, son donde se ubican la mayor parte de la población colombiana, y que según los indicadores de necesidades básicas son los que tienen menores ingresos económicos.

Lo que ha producido en muchos casos, situaciones de atraso de pago en los servicios públicos, conllevando a la insatisfacción de sus necesidades básicas.

No obstante, aunado a esta problemática, encontramos los altos costos que tienen que cancelar, posterior al pago de las facturas vencidas, referentes al valor de reconexión de los servicios públicos.

Actualmente, estas tarifas se encuentran cobijadas por la Ley 142 de 1993, en sus artículos 96 y 142, reguladas por las Comisiones de Regulación respectiva, lo que indica que todas las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios tienen una libertad regulatoria condicionada en los siguientes términos:

Para el servicio de agua potable, el artículo 5° de la Resolución número 424 de 2007 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, estableció que el valor de reconexión no puede ser superior a 2.2% del smmv. Así mismo, la Resolución número 104 de 2001 de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, estableció en su artículo 4°, la actualización del valor a pagar por concepto de reconexión:

Artículo 4°. Actualización de los cargos de suspensión y reconexión, y de corte y reinstalación. Estos cargos estarán expresados en moneda local de la Fecha Base señalada en el artículo anterior. El Distribuidor los podrá actualizar cada año transcurrido a partir de la Fecha Base de acuerdo con la variación anual del IPC, mediante la siguiente fórmula:

En donde:

t: Año para el cual se calcula el cargo.

C(t): Cargo para el año t.

C(0): Cargo para la Fecha Base.

IPC(t-1): IPC para el mes de junio del año t-1.

IPC(0): IPC para el mes de junio de la Fecha Base.

Lo que ha conllevado, muchas injusticias entre los colombianos de ingresos menores, quienes se han visto obligados a cancelar montos muy superiores por concepto de reconexión en comparación con el consumo del servicio. Para ello, traigo como ejemplo un par de servicios públicos que demuestran esta situación.

CONSULTAR DOCUMENTOS EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que sometemos a consideración del Congreso de la República tiene como finalidad esencial aliviar la situación de miles de compatriotas, principalmente los de estratos más bajos de la población, que a diario ven frustrada la posibilidad de disfrutar de los servicios públicos esenciales para llevar una vida digna, debido a que no tienen con qué pagar los altos costos que las empresas cobran por concepto de reconexión o reinstalación, después de la suspensión o corte del servicio por falta de pago de las facturas.

La mora en el pago de uno o varios meses ya por sí misma denota las precarias condiciones de vida de los usuarios que a ella se ven abocados. El que deja de pagar una factura de servicios públicos es porque materialmente le ha sido imposible reunir el dinero necesario para cubrir esa obligación. A veces, afirman muchos usuarios, les toca dejar de comer para pagar los servicios. De manera que nadie en condiciones normales se queda sin servicios públicos por simple capricho[2][2].

Este proyecto se propone eliminar la barrera que supone el pago por reconexión o reinstalación en los usos residenciales, que es en donde están los colombianos más pobres, en aplicación de los principios constitucionales de cobertura universal, solidaridad y redistribución de ingresos.

MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

La Corte Constitucional, se ha pronunciado en los siguientes términos:

Sentencia C-353 de 2006, citando a su vez las Sentencias C-150 y C-041 de 2003, dijo o siguiente:

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

(...)

¿Al respecto de las características relevantes de los servicios públicos domiciliarios, esta Corporación ha indicado las siguientes: (i) tener una connotación eminentemente social, en tanto que pretenden el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las personas y por ello su prestación debe ser eficiente[13] (ii) el régimen jurídico al cual estarán sometidos es el que fije la ley; (iii,) pueden ser prestados no solamente por el Estado, directa o indirectamente, sino también por comunidades organizadas o por particulares; (iv) el Estado mantendrá siempre su regulación, control y vigilancia; (v) su régimen tarifario consultará, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos; (vi) deberán ser prestados directamente por los municipios, en tratándose de los servicios públicos domiciliarios, cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y (vii) las entidades territoriales pueden

conceder subsidios para las personas de menores ingresos. (Estas y las siguientes subrayas y negrillas fuera de texto).

Ahora bien, como dice la Corte en la misma sentencia y, sobre todo, los salvamentos de voto de los magistrados Humberto Sierra Porto y Jaime Araújo Rentería, la solidaridad y la redistribución no deben ser entendidas solo en beneficio de las empresas ¿lo que justifica el cobro del cargo fijo¿ sino también y especialmente en beneficio de los usuarios, que son la parte más vulnerable de la relación contractual y que, por lo tanto, deben ser sujetos de mayor protección por mandato constitucional.

Al respecto, este proyecto parte de la base de que el cargo fijo que la Ley 142 de 1994 autoriza cobrarle a los usuarios, y cuya exequibilidad avaló la Corte Constitucional en la sentencia antes citada, es un instrumento idóneo para que las empresas recuperen los costos en que eventualmente incurran por la reinstalación o la reconexión de los mismos. En efecto, dice el artículo 90 de dicha ley:

¿Artículo 90. Elementos de las Fórmulas Tarifarias. Sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, podrán incluirse los siguientes cargos:

(...)

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

Varias cosas resaltan en esta disposición:

1. La enumeración de los cargos tarifarios no es taxativa. No necesariamente tienen que ir incluidos todos en la fórmula tarifaria. Por eso la norma dice que ¿podrán¿ incluirse los que ella menciona, pero que puede haber otras alternativas y, sobre todo, otras interpretaciones de las finalidades a que apunta cada uno de dichos cargos.

2. La afirmación de que la finalidad del cargo fijo es garantizar la disponibilidad permanente del servicio, independientemente del nivel de uso, le ha permitido a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios conceptuar que el cargo fijo se debe cobrar aun durante la suspensión del servicio porque, aunque en ese caso no hay consumo, el servicio sí está disponible. Así, por ejemplo, dijo la Superintendencia en el Concepto 442 del año 2003:

¿¿La suspensión es diferente al corte del servicio o terminación del contrato de condiciones uniformes, pues como se refirió arriba el cargo fijo se trata de un costo económico relacionado con la disponibilidad permanente del servicio, independientemente del nivel de uso, por lo que el hecho que esté suspendido no quiere decir que no se tenga la disponibilidad del mismo, pues esta se daría una vez el usuario haya pagado la deuda debida, incluyendo los intereses de mora y el costo en que incurra la empresa para restablecer el servicio.

De manera que, es legal el cobro del cargo fijo, independientemente de que el inmueble se encuentre habitado o no, si tiene suspendido el servicio por cuanto este costo garantiza que el usuario pueda disponer en cualquier momento del servicio sin solución de continuidad.

En consecuencia, tratándose de suspensión se está delante de una medida transitoria y por tanto, existe el cobro del cargo fijo, igual sucede con los demás servicios.

Ahora bien, los numerales 1 y 2 del artículo 90 de la ley de servicios públicos domiciliarios hacen relación a los elementos que conforman las fórmulas tarifarias y no hacen mención sobre los

eventos en que deben ser cobrados tanto el cargo por unidad de consumo como el cargo fijo. Con todo, cuando el numeral 2 indica que no importa el nivel de uso del servicio, quiere decir que el cargo fijo se cobra a quienes cuenten con el contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios, sin que se tenga en cuenta para el cobro de este cargo la utilización del servicio, puesto que él obedece a la posibilidad con que cuenta el usuario de utilizarlo en el momento que lo necesite, en otros términos hace referencia a la disponibilidad del servicio...¿.

Entonces, si esto es así, es claro que por el solo hecho de pagar las facturas en mora y las que se causen mientras dure la suspensión (porque no hay consumo pero sí cargo fijo) el usuario debe tener a su disposición el servicio. Si no fuera así, no se podría afirmar que el cargo fijo garantiza disponibilidad permanente, aún en los casos en que no hay consumo.

Adicionalmente, tanto la Ley 142 de 1994 como la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los conceptos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios son claros al decir que las empresas prestadoras solo pueden cobrar los costos en que realmente incurran, es decir, no pueden cobrar gastos que no han efectuado. Desde este punto de vista, es injustificado que las empresas, amparadas en las reglamentaciones de las comisiones de regulación, hoy cobren unas tarifas de reconexión o reinstalación exorbitantes (siempre el máximo autorizado), cuando lo cierto es que las actividades que deben desplegar para reanudar el servicio son simples, elementales, ejecutables casi siempre por un solo operario con las herramientas más sencillas. Con justificada razón muchos usuarios indignados manifiestan que cuesta más la reconexión que la factura mensual de consumo de algunos servicios[3][3].

En consecuencia, este proyecto pretende asegurar que los colombianos más pobres puedan disponer de los servicios públicos domiciliarios sin la barrera que suponen las enormes sumas de dinero que deben pagar por concepto de reconexión o reinstalación cuando tienen el infortunio de atrasarse en el pago de las facturas. Con esta iniciativa, el Congreso haría una contribución decisiva al mandato constitucional de que haya cobertura universal en su prestación.

CONTENIDO DEL PROYECTO:

Artículo 1°. Adiciona un párrafo al artículo 96 de la Ley 142 de 1994 actualmente vigente, disponiendo que no habrá lugar al cobro de cargo alguno por reconexión o reinstalación cuando, tratándose de un servicio público domiciliario de inmuebles residenciales en los estratos 1, 2 y 3, la causa de la suspensión o corte haya sido exclusivamente la mora en el pago de las facturas.

Por tanto, sigue vigente la facultad de cobrar los costos de reconexión o reinstalación efectivamente realizados, en los eventos distintos a la mora que también dan lugar a suspensión o corte:

1. Fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas.
2. Alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario o suscriptor de las condiciones contractuales de prestación del servicio en materias que afecten gravemente a la empresa o a terceros.
3. Mora en el pago de los servicios de los inmuebles de carácter comercial o industrial.

La distinción entre usuarios de carácter residencial y usuarios de carácter comercial e industrial, para favorecer a los primeros con la exoneración del cargo tarifario, tiene fundamento en la función social que deben cumplir los servicios públicos, según interpretación avalada por la Corte Constitucional, entre otras, en la Sentencia C-389 de 2002 que declaró exequible el inciso 2° del artículo 96 de la Ley 142 de 1994 (cobro de intereses moratorios sobre los saldos insolutos por concepto de servicios públicos). La Corte dijo en esa sentencia:

¿¿Por lo tanto, siendo la relación jurídica resultante de la prestación de un servicio público domiciliario de naturaleza contractual, el incumplimiento de la obligación de pagar por la prestación del servicio puede acarrear la imposición de la sanción prevista en la ley, consistente en el pago, a cargo del usuario, de un interés de mora. Entonces, si dicha relación jurídica también se rige por las normas del derecho privado y además es de carácter oneroso por cuanto es obligación de los usuarios contribuir al sostenimiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad, no hay razón alguna que haga inconstitucional la aplicación de dicha sanción pues se trata de una consecuencia que deviene del incumplimiento de la obligación de pagar una suma de dinero.

Sin embargo, como es en los inmuebles de carácter residencial donde la prestación de los servicios públicos domiciliarios debe cumplir plenamente su función social, la sanción que en este caso se imponga a los usuarios ante el incumplimiento de su obligación de pagar por el servicio recibido debe ser lo menos gravosa posible, por lo que a ellos no se les debe aplicar para estos efectos la tasa de interés moratorio del Código de Comercio sino la del Código Civil, cuyas disposiciones al fin y al cabo también rigen el contrato de servicios públicos (Ley 142 de 1994 artículo 132). De esta forma, no solo se favorece a los usuarios al permitirles que solucionen más prontamente dicha obligación, sino también a las empresas prestadoras que se beneficiarían con la eventual reducción de su cartera morosa.

Por lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del inciso 2° del artículo 96 de la Ley 142 de 1994 bajo el entendido que tratándose de usuarios o suscriptores de inmuebles residenciales la tasa de interés moratorio aplicable es la prevista en el Código Civil.

Artículo 2°. Modifica el artículo 142 de la Ley 142 de 1994 en tres aspectos:

- a) Reitera que no habrá lugar al cobro de cargos por reconexión o reinstalación de servicios públicos de carácter residencial, cuando la suspensión del servicio sea exclusivamente la mora en el pago de las facturas. Para el efecto, hace la correspondiente remisión al nuevo párrafo del artículo 96 ya reseñado.
- b) Hace expreso el requisito de que los cobros por reinstalación o reconexión, cuando sean procedentes, deben corresponder a gastos efectivamente realizados por las empresas.
- c) Reafirma lo ya dispuesto por el artículo 42 del Decreto-ley 19 de 2012, conocido como ¿ley antitrámites¿, según el cual ¿Resuelta favorablemente una solicitud de reconexión de un servicio público a un usuario, o desaparecida la causa que dio origen a la suspensión del servicio, la reconexión deberá producirse dentro de las 24 horas siguientes¿.

CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 15 del mes de octubre del año 2014 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 114, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D. C., 15 de octubre de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 114 de 2014 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 142 de 1994, se elimina el cobro por reconexión y reinstalación de los servicios públicos domiciliarios residenciales, y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador Lidio Arturo García Turbay. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., 15 de octubre de 2014

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el Proyecto de Ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

Cúmplase

El Presidente del honorable Senado de la República,

José David Name Cardozo.

Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

[1][1] <http://www.valenciad.com/Libros/SerPublicos.pdf>

[2][2]2 La insuficiencia de ingresos es la principal causa de morosidad en el pago de los servicios públicos, según demostró el 'Estudio de usuarios sin servicios por morosidad de los negocios de aguas, energía eléctrica y gas natural para identificar estrategias y políticas públicas de orden nacional, regional y local', realizado por Fedesarrollo para EPM en el año 2011.

[3][3]3 A manera de ejemplo de las sumas que se cobran por reconexión y reinstalación citamos lo siguiente:

Las tarifas de reconexión y reinstalación del servicio de energía eléctrica están reguladas por la CREG y con base en dicha regulación Codensa estableció los siguientes cobros para el año 2014, según el documento 'Tarifas de energía eléctrica (S/kWh) reguladas por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) enero de 2014':

Reconexión servicio residencial monofásico: \$33.705

Reconexión servicio residencial trifásico: \$42.625

Reinstalación servicio residencial monofásico: \$70.986

Reinstalación servicio residencial trifásico: \$96.779

Por su parte, las tarifas para el año 2014, en el caso del agua, según Resolución CRA 424 de 2007, son las siguientes:

Suspensión: \$8.624 (1,4% smlm)

Reinstalación: \$7.392 (1,2% smlm)

Corte: \$14.784 (2,4% smlm)

Reconexión: \$13.552 (2,2% smlm)

En el caso del gas la tarifa la fijan las empresas prestadoras, y los usuarios reportan cobros superiores a \$40.000 por reconexión y reinstalación.