Proyecto de Ley Numero ____ de 2021

"Por medio del cual se reglamenta la metodología para graduar y calcular las multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas y se dictan otras disposiciones"

Bogotá DC. 20 de Julio de 2021

Doctor,
Gregorio Eljach
Secretario General
Senado de la República
La ciudad

Referencia: Presentación Proyecto de Ley Numero ____ de 2021 "Por medio del cual se reglamenta la metodología para graduar y calcular las multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas y se dictan otras disposiciones".

Respetado Señor secretario,

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el articulo 154 de la Constitución Política y el articulo 140 de la Ley 5 de 1992 "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes", nos permitimos someter a consideración del Honorable Congreso de la Republica el siguiente proyecto de Ley.

Cordialmente,

SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA
Senadora de la República

Proyecto de Ley _____

"Por medio del cual se reglamenta la metodología para graduar y calcular las multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. ***Objeto.*** El presente proyecto buscar sancionar con mayor rigurosidad las empresas de servicios públicos domiciliarios, así como las personas naturales mediante una reforma a las sanciones mínimas que se imponen, con el fin de eliminar abusos arbitrarios en contra de los consumidores.

Artículo 2º. ***Ámbito de Aplicación.*** Las disposiciones serán obligatorias a nivel nacional para las entidades públicas y privadas y los actores que intervienen en la cadena, con el fin de dar cumpliendo a la norma constitucional que establece la normatividad vigente.

Artículo 3º. ***Metodología.*** Criterios y metodología para graduar y calcular las multas por parte de la superintendencia de servicios públicos domiciliarios por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas.

ARTICULO 3.1. ***Metodología para graduar y calcular las multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas.*** Para garantizar los principios de proporcionalidad y razonabilidad al graduar y calcular el monto de las multas por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios fijará el monto de la sanción, mediante acto administrativo debidamente motivado, a partir de la aplicación de la siguiente metodología:

En primer lugar, clasificará la conducta infractora en uno de los siguientes grupos, de acuerdo a la naturaleza de la infracción:

Grupo I: Toda entidad o persona vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos, prestadora de los servicios públicos domiciliarios de que trata la presente

ley, tiene la obligación de resolver las peticiones, quejas y recursos que presenten los suscriptores o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos, dentro de un término de quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación.

Pasado ese término, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspició la demora o que se requirió la práctica de pruebas se entenderá que la petición, queja o recurso ha sido resuelto en forma favorable. Dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes al vencimiento del término de los quince (15) días hábiles, la entidad prestadora del servicio público domiciliario reconocerá al suscriptor o usuario los efectos del silencio administrativo positivo. Si no lo hiciere, el peticionario podrá solicitar de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la imposición de las sanciones a que haya lugar conforme a la ley, sin perjuicio de que ella adopte las decisiones que resulten pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto.

Grupo II: Son aquellas conductas relativas a la violación del régimen jurídico y que no implican falla en la prestación del servicio.

Grupo III: Son aquellas conductas relativas a la violación del régimen jurídico y que están relacionadas con una falla en la prestación del servicio.

En segundo lugar, determinará un valor de referencia para calcular la multa en salarios mínimos legales mensuales vigentes dentro de los límites señalados en la siguiente tabla:

GRUPO	VALORES DE REFERENCIA PARA CALCULAR LA MULTA
GRUPO I	De 100 hasta 10.000 SMLMV
GRUPO II	De 2000 HASTA 50.000 SMLMV
GRUPO III	De 2000 hasta 100.000 SMLMV

Para definir en cada caso el valor a que hace referencia el presente numeral, la Superintendencia, según el grupo al que pertenezca la infracción, tendrá en cuenta los criterios a que se refiere el artículo **3.2** de la presente ley.

ARTICULO 3.2. ***Criterios para graduar y calcular multas a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas*.** Para graduar y calcular las multas a que hace referencia el artículo 81 de la Ley 142 de 1994, por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y gas, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tendrá en cuenta los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

a) Impacto de la infracción sobre la prestación del servicio público: Corresponde a los efectos de la infracción sobre la continuidad, calidad y eficiencia debidas en la prestación del servicio público.

b) Número de usuarios afectados con la infracción: Corresponde al número de usuarios afectados directa o indirectamente con la infracción.

c) Tiempo durante el cual se presentó la infracción: Corresponde al número de días durante los cuales se presentó la infracción, contados a partir del inicio de la infracción, hasta el momento en que cesa completamente la ocurrencia de la misma o el momento en que se expida el acto administrativo sancionatorio, cualquiera que ocurra primero.

d) Cuota de Mercado: Corresponde a una medida del tamaño relativo de la empresa en el mercado afectado por la infracción. Se calculará con base en el valor de las ventas, el volumen de las ventas, la capacidad de producción, o el número de clientes.

e) Beneficio económico obtenido producto de la infracción: Corresponde a los recursos que el agente infractor obtuvo de los usuarios finales u otros agentes de la cadena de valor como consecuencia de la conducta, así como los cobros no autorizados, los costos evitados, las inversiones no realizadas y la generación de ingresos indebidos durante la materialización de la infracción, partiendo de las variables técnicas, económicas y financieras que se presenten en cada caso concreto.

f) Efectos en los usuarios u otros agentes de la cadena de valor: Corresponde a la afectación de los derechos del suscriptor o usuario, así como a los efectos económicos negativos que la conducta infractora haya ocasionado en otros agentes de la respectiva cadena de prestación del servicio.

En tercer lugar, para determinar el valor final de la multa, el valor de referencia se disminuirá o aumentará de manera motivada, atendiendo a las circunstancias de atenuación y agravación descritas en el **artículo 3.3** y dentro de los límites señalados en el **artículo 3.4** de la presente ley.

Artículo 3.3. ***Circunstancias de atenuación y de agravación de las multas por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas.*** La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios evaluará las siguientes circunstancias de atenuación y agravación de las multas por infracciones relacionadas con los

servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo y gas, según resulten procedentes:

Causales de agravación:

(I) Reincidencia del infractor en la comisión de la conducta.
(II) Existencia de antecedentes o renuencia del infractor en el cumplimiento de órdenes, solicitudes de información o compromisos fijados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios relacionados con la conducta objeto de sanción.
(III) Efectos negativos al medio ambiente.

Causales de atenuación:

(IV) Colaboración con la Superintendencia de Servicios Públicos en la verificación de los hechos materia de investigación, en el reconocimiento de la conducta antijurídica, así como en el suministro de información y pruebas que permitan la demostración de la infracción. Para evaluar esta causal de atenuación, se considerará la etapa procesal en la cual el infractor realizó la colaboración, así como la conducencia, pertinencia y utilidad de las pruebas que se suministren.
(V) La adopción de medidas por parte del infractor incluso después de iniciada la actuación administrativa y hasta antes de expedir la resolución que resuelve la investigación, para reparar los perjuicios que la infracción haya causado a los usuarios y a los demás agentes afectados.

Otras Causales de agravación o atenuación.

(VI) Para el caso específico de las personas naturales se valorará como causal de agravación o atenuación, según corresponda, el grado de participación de la persona implicada en la conducta infractora.
(VII) Las demás establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Parágrafo 1°. No existirá causal de atenuación de la sanción para personas naturales y jurídicas, que sean responsables de conductas que hayan tenido un efecto negativo medio ambiental importante

Artículo 3.4. ***Proporcionalidad y razonabilidad de la sanción por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica, alcantarillado, aseo, gas y acueducto en atención a la capacidad económica del infractor.*** Con el propósito de no poner en riesgo la prestación, calidad, continuidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios graduará y calculará la multa atendiendo la capacidad económica del infractor.

Para medir la capacidad económica del infractor se tendrá en cuenta el promedio de los ingresos brutos del infractor en los tres (3) años fiscales inmediatamente anteriores a la imposición de la sanción.

El valor final de la multa no podrá ser inferior a 10 veces los beneficios económicos obtenidos producto de la infracción, salvo en aquellos casos en los que el infractor pruebe en el transcurso de la actuación administrativa que se adoptaron medidas que reparen los perjuicios que la infracción haya causado a los usuarios y a los demás agentes afectados la multa podrá ser como mínimo los beneficios económicos obtenidos por la infracción.

De acuerdo con el artículo 81.2 de la Ley 142 de 1994, el valor final de la multa no podrá superar el monto de cien mil (100.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, ni poner al infractor injustificadamente en causal de toma de posesión o de disolución previstas por la ley.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios motivará y justificará, en cada caso, el cálculo del monto de la multa conforme a los criterios establecidos en la presente ley, ateniendo a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, especialmente cuando se aparte de decisiones previas sobre casos similares.

Artículo 3.5°. ***Multas para personas naturales.*** La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios aplicará en lo pertinente la metodología establecida en la presente ley para determinar el monto de la multa imponible a las personas naturales que infrinjan las normas a las que están sujetos quienes presten servicios públicos, por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado, aseo y gas previo análisis de la culpa en la comisión de la infracción.

Parágrafo. Para establecer la capacidad económica de las personas naturales se tendrá en cuenta el patrimonio del infractor y sus ingresos. De encontrarse culpable la multa no podrá ser menor a 36 veces el salario devengado en el momento de los hechos.

Artículo 4°. ***Concordancias***. Las disposiciones previstas en la presente ley se sujetarán a los principios y valores constitucionales, como la presunción de inocencia y el respeto integral al debido proceso, los fines del Estado social de derecho y la garantía de los derechos fundamentales, así como a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las normas previstas en el régimen de servicios públicos domiciliarios.

Artículo 5º. *Vigencias y derogatorias*. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA
Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En Colombia y en ejercicio del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, el Presidente de la República reglamentó el parágrafo 1º del artículo 81 (L. 142/94), presentando las sanciones para empresas de servicios públicos regidas bajo los decretos 281 del 2017 *Por el cual se adiciona el Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar los criterios y metodología para graduar y calcular las multas por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por infracciones relacionadas con el servicio de energía eléctrica* y el decreto 1158 del 2017 *Por el cual se adiciona el Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar los criterios y metodología para graduar y calcular las multas por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por infracciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y aseo.*

Igualmente llama la atención lo que los decretos denominan "valor de referencia para calcular la multa", con base en la clasificación por grupos de la conducta infractora, de la siguiente forma:

Grupo	**Valor de referencia**
I	De 1 hasta 100 SMLMV
II	De 1 hasta 50.000 SMLMV
III	De 1 hasta 100.000 SMLMV

Los decretos realizan una regulación "independiente", sin subordinación a la ley reglamentada, al determinar o fijar el monto de las sanciones que la Ley 1753 no contempla, incorporando así, una nueva tabla de infracciones administrativas sin habilitación constitucional o legal.

Si bien es cierto, el bolsillo de los colombianos está gravemente afectado no sólo por los vacíos del sistema de salud, el alto costo de la gasolina o el desproporcionado de vida y reducidos ingresos. Los cobros excesivos de servicios públicos son un dolor de cabeza para casi todo consumidor. [1]A hoy día la superintendencia de servicios públicos domiciliarios adelanta acciones por $ 45.000 millones a empresas por diversos motivos por ejemplo a la ELECTRIFICADORA DEL META, su accionar hace que sea Multada con $ 5.958.048.500 por "incumplimiento al régimen tarifario".

A ELECTRIFICADORA DEL HUILA le corresponderá pagar $ 1.656.232.000. De acuerdo con la Superintendencia de servicios públicos, esta empresa ha presentado "falla en la prestación del servicio e incumplimiento a los indicadores de calidad" **esto es un abuso y un problema directo para los consumidores.** Como último

[1] https://www.eltiempo.com/economia/sectores/servicios-publicos-multas-a-empresas-que-han-cometido-infracciones-500912

ejemplo de los muchos por citar, **EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN** aparece con una multa por $ 1.656.232.000. La razón expuesta por la Superintendencia de servicios públicos es *"incumplimiento de las Obligaciones de Energía Firme dentro del esquema de Cargo por Confiabilidad e incumplimiento del Reglamento de Instalaciones Eléctricas"*.

Queda claro que se está monitoreando a las empresas para evitar abusos, pues **es inaceptable que familias y empresarios se afecten con incrementos injustificados** en sus facturas y/o reciban un mal servicio sin embargo es necesario modificar apartados de los decretos que reglamentan estas multas puesto que estos montos deben atender los principios de proporcionalidad y razonabilidad de la sanción en búsqueda de eliminar los incentivos perversos en los que los prestadores de servicios públicos tienen mayor probabilidad de obtener beneficios económicos por no seguir el contrato ya que el castigo aun no es lo suficientemente severo para eliminar este incentivo.

La proporcionalidad y razonabilidad de la sanción debe considerar capacidad económica y financiera, de manera tal que no se afecte la eficiente prestación del servicio pero que así mismo sea una aplicación justa de la norma.

Del mismo modo, [2]en lo corrido del año se han puesto sanciones a 72 prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas por incumplimientos a la regulación vigente.

Las sanciones que recaen sobre 27 prestadores de energía, 20 de gas, 11 de acueducto, alcantarillado y aseo, 7 de acueducto y alcantarillado, 6 de aseo y 1 de acueducto y aseo, son el resultado de procesos de investigación iniciados por la Superintendencia entre el 2016 y el 2019.

Las principales razones para imponer las multas **se derivan de incumplimientos a indicadores de calidad de agua, normas técnicas, regulación en materia de subsidios,** reglamento de instalaciones eléctricas, inversiones y metodologías tarifarias. Practicas totalmente reprochables para unos entes que se encargan de prestar los servicios públicos a los colombianos por lo cual deben ser castigados de manera ejemplar.

Cabe mencionar que La entidad inició indagaciones preliminares frente a **presuntas irregularidades** en la facturación de los servicios durante el periodo de aislamiento obligatorio por la **covid-19** el cual inició desde el **23 de marzo del 2020**

[2] https://www.semana.com/nacion/articulo/multas-por-mas-de-45000-millones-a-empresas-de-servicios-publicos/675244

. Si bien es cierto, se presume que las familias consumen más en la época de confinamiento sin embargo es totalmente reprochable las facturas que llegan de distintos sectores y locales que han permanecido cerrados y a pesar de su escaso consumo, la tarifa sigue siendo promediada.

Del mismo modo, se viene realizando un trabajo entre la superintendencia de servicios públicos domiciliarios y la comunidad; para que los afectados puedan seguir de manera efectiva el proceso de denuncia ante los incumplimientos de estas empresas.

[3]Con el fin de orientar a los usuarios sobre el procedimiento para presentar sus quejas, la superintendencia es clara respecto a los pasos a seguir, conforme lo determina el Código Contencioso Administrativo comenzando por el derecho de petición que se debe interponer ante la empresa prestadora y las acciones que se deben tomar según cada caso.

A pesar de los mecanismos que brinda el gobierno nacional, es una realidad que durante la pandemia los casos de cobros injustificados de servicios públicos se incrementaron tanto que [4]a 1 de junio del presente año La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios abrió ocho nuevas averiguaciones preliminares contra empresas de acueducto y alcantarillado, en desarrollo de las acciones de control iniciadas por la entidad ante denuncias y reclamos de usuarios por presuntos cobros no autorizados durante la época de aislamiento preventivo obligatorio por Covid-19.

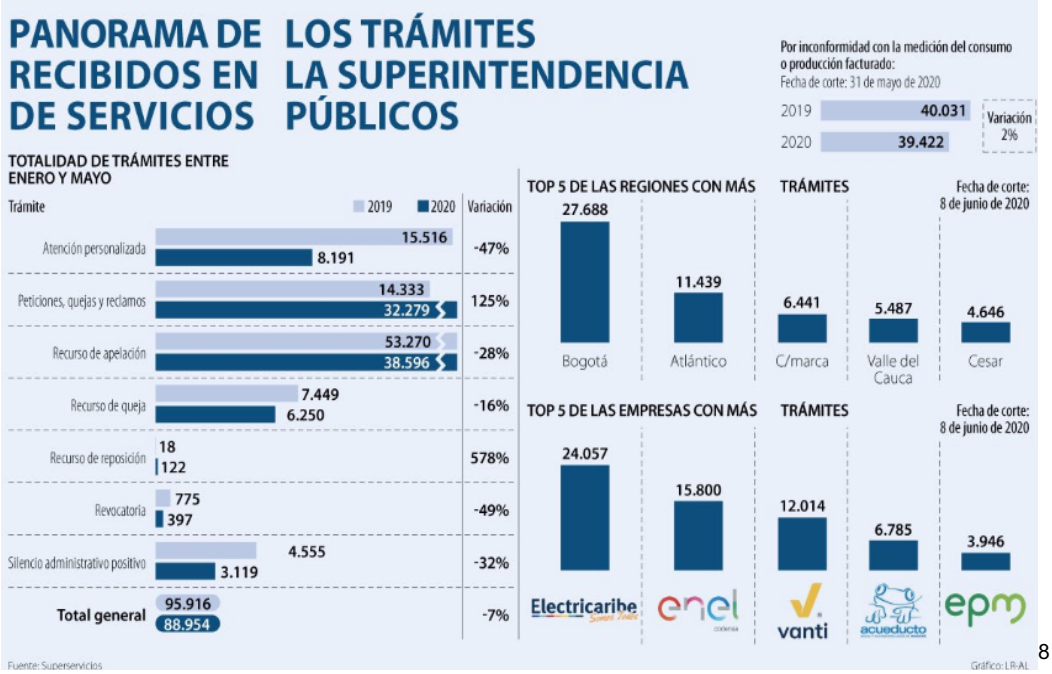
Las ocho empresas a las que se inició indagación preliminar por presuntos cobros irregulares durante la cuarentena son: Hidropacífico, en Valle del Cauca; Empresa de Acueducto Alcantarillado y Aseo de Madrid, en Cundinamarca; Empresas Públicas de Vegachí, en Antioquia; Empresa Multipropósito de Calarcá, en Quindío; Empresa de Servicios Públicos San Agustín, Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Pitalito y Empresa de Servicios Públicos de Natagaima, en Tolima; y la Empresa de Acueducto Alcantarillado y Aseo de Maní, Casanare.

[5]Uno de los temas que más preocupación e indignación ha generado en gran parte de los colombianos, no es el incremento en las facturas de los servicios públicos, fundamentalmente el de la energía sino el trámite que se debe realizar para que su

[3] https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Superintendencia-Servicios-impuesto-sanciones-por-mas-de-45000-millones-pesos-a-prestadores-servicios-publicos-2020-200529.aspx
[4] https://www.superservicios.gov.co/sala-de-prensa/comunicados/ocho-nuevas-indagaciones-preliminares-abre-superservicios-contra-empresas
[5] https://www.elespectador.com/noticias/politica/se-justifica-el-incremento-en-las-tarifas-de-energia-duro-debate-en-el-congreso-articulo-916048/

recurso sea atendido. Desde diferentes departamentos del país se habla de abusos y personas que antes pagaban, por ejemplo, entre $70 y $80 mil mensuales, el nuevo pago se les duplicó y hasta más.

Entre tanto y ante el abuso de las empresas de energía y la emergencia socio económica que atraviesa el país, [6]el gobierno nacional mediante la Resolución 058 de 2020 de la CREG establece que, a partir de su promulgación, y por los próximos dos meses, las empresas que prestan el servicio de energía eléctrica no podrán realizar incrementos del valor del costo unitario, es decir, el valor del costo por Kilovatio hora sin embargo esto no representa una solución sensata para los consumidores porque [7]**La Superservicios sigue recibiendo reclamos por cuenta de servicios públicos**. Otra de las solicitudes a la que más han recurrido los usuarios es la de apelación (38.596), que se presenta cuando no se está conforme con la respuesta de fondo que le dio la empresa prestadora.



[8]

A lo anterior, es importante una vez detectadas las inconformidades de los usuarios, los abusos y atropellos en contra de un cobro justo por parte de las empresas

[6] https://www.creg.gov.co/comunicaciones/noticias/noticias-2020/desde-hoy-facturas-de-energia-electrica-y-gas-se-podran-pagar-plazos-por-la-emergencia-del-covid-19
[7] https://www.asuntoslegales.com.co/consumidor/la-superservicios-ha-recibido-mas-de-32000-reclamos-por-los-servicios-publicos-3021437
[8] https://www.asuntoslegales.com.co/consumidor/la-superservicios-ha-recibido-mas-de-32000-reclamos-por-los-servicios-publicos-3021437

prestadoras de servicios públicos domiciliarios, actuar de manera contundente, justa y reparativa para los afectados.

El monto de la multa debe graduarse teniendo en cuenta el impacto de la infracción en la buena marcha del servicio público prestado, el factor de reincidencia y la situación financiera de la empresa. Hasta el momento en nuestra ley colombiana, la reglamentación no es específica respecto a las conductas sancionables. Estas deben estar descritas en norma previa y además; deben tener un fundamento en una de contenido legal. Además, debe existir una herramienta que permita predecir con certeza la sanción que será impuesta y los criterios que determinarán la misma.

Es importante que los criterios de graduación de las sanciones administrativas tengan como efecto útil mitigar la excesiva rigidez que podría derivarse de una aplicación mecánica de las fórmulas sancionatorias sin atender a la personalización de las sanciones.

En consecuencia, la comisión de regulación de energía emitió una resolución el 22 de abril en el cual se establece que no se puede facturar por promedio a menos que la empresa tenga las pruebas físicas de no poder ingresar al predio sin embargo no es suficiente y los colombianos buscan que los mecanismos sean más eficientes con el fin de reducir los términos de respuesta en beneficio de los consumidores y lo que es más necesario.

Finalmente, las fallas de los prestadores de servicios públicos domiciliarios son protuberantes, las quejas en números son enormes y los grandes y únicos perjudicados son los consumidores que, a pesar de presentar sus quejas, no tienen una solución y/o reparación y las sanciones a las empresas siguen siendo laxas y poco disuasivas ante malas prácticas siendo cada vez más demoradas y sin garantías que los montos a pagar sean aplicados justamente siendo un cheque en blanco para la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA
Senadora de la República