



MEMORANDO

DE: JUAN JOSÉ PARADA HOLGUÍN
PARA: ING. SINDY LORENA RAMÍREZ PERDOMO
REF: ASESORA- DIRECCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA-MME-
CONCEPTO CONSUMO FACTURABLE – PROYECTO COLOMBIA SOLAR

Apreciada Ingeniera:

De conformidad con el asunto de la referencia nos permitimos emitir el presente concepto, el cual tiene como objetivo precisar los términos, identificar la forma en que podría operar el Programa Colombia Solar, y la posible modificación del “Consumo Facturable”.

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS Y CREACIÓN DEL CONCEPTO DE “CONSUMO FACTURABLE”:

El concepto de "consumo facturable" en Colombia se fundamenta en el derecho de los usuarios y las empresas a una medición precisa como base para la contraprestación del servicio.

El fundamento constitucional del consumo facturable no se encuentra en un único artículo, sino que se deriva de un conjunto de principios y mandatos de la Constitución Política de 1991, cuyo eje central es el **principio de onerosidad**. Este principio establece que la prestación de los servicios públicos no es gratuita.

El artículo 365 de la Constitución establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es su deber asegurar su prestación eficiente.

Sin embargo, como ha sido reiterado por la Corte Constitucional y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, este mandato no implica que la prestación deba ser gratuita.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-580 de 1992, señaló de manera explícita la imposibilidad de considerar los servicios públicos como gratuitos:

"(...) Actualmente, los servicios públicos son onerosos, surgiendo la obligación para las personas y los ciudadanos de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del



Estado dentro de conceptos de justicia y equidad (numeral 9o. artículo 95, y artículo 368 ibídem)"

Este criterio se ha mantenido vigente. La Corte, en la Sentencia C-186 de 2022, reafirmó que la tarifa que paga el usuario no solo cubre su consumo, sino que también está destinada a sufragar los costos en los que incurre la empresa para prestar el servicio de manera eficiente, garantizando así la sostenibilidad del sistema.

El carácter oneroso beneficia tanto a usuarios como a la sociedad en general, al permitir destinar recursos para mejorar la eficiencia, ampliar la cobertura e invertir en la confiabilidad del servicio.

La Ley 142 de 1994, o Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios, es la norma fundacional que establece este principio en su artículo 146, en los siguientes términos:

1.1. EL DERECHO A LA MEDICIÓN COMO EJE CENTRAL:

El pilar del consumo facturable es el derecho a la medición. El artículo 146 de la Ley 142 de 1994 consagra que:

"...La empresa y el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos se midan; a que se empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles; y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario"

Esta disposición legal establece que la facturación debe basarse, primordialmente, en el consumo real y medido del usuario. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios), en su Concepto 472 de 2015, refuerza esta idea al citar una decisión del Consejo de Estado que subraya la *"obligación correlativa de las empresas de servicios públicos domiciliarios de utilizar un aparato medidor como el medio principal de determinación del consumo de los usuarios"*

1.2. DETERMINACIÓN DEL CONSUMO EN AUSENCIA DE MEDICIÓN:

La misma Ley 142 de 1994 anticipa escenarios en los que la medición directa no es posible y establece métodos alternativos para determinar el consumo facturable.

El artículo 146 dispone que, cuando no se pueda medir el consumo sin que medie culpa de las partes, su valor se podrá establecer de las siguientes maneras:



- Con base en consumos promedio de otros períodos del mismo usuario.
- Con base en los consumos promedio de usuarios en circunstancias similares.
- Con base en aforos individuales.

Asimismo, la ley establece que si la falta de medición es imputable a la empresa (por ejemplo, por no instalar medidores en un plazo superior a seis meses), esta perderá el derecho a recibir el precio.

Por el contrario, si la falta de medición es por acción u omisión del usuario, la empresa puede suspender el servicio y determinar el consumo por los métodos antes mencionados.

Para servicios donde la medición individual no es técnicamente viable, como en algunos casos de saneamiento básico, la ley faculta a la comisión de regulación respectiva para definir los parámetros adecuados para estimar el consumo.

2. EVOLUCIÓN Y ADAPTACIONES DEL CONSUMO FACTURABLE O FACTURADO:

Aunque el concepto fundamental del artículo 146 no ha sido modificado legislativamente de forma directa, su aplicación ha sido objeto de una importante evolución a través de la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, adaptándose a nuevas realidades técnicas, económicas y tecnológicas.

2.1. ADAPTACIÓN A LA AUTOGENERACIÓN DE ENERGÍA:

La Ley 1715 de 2014, que promueve el uso de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FN CER), ha generado la adaptación más significativa del concepto. Para los Autogeneradores a Pequeña Escala (AGPE), el "consumo facturable" y así lo ha reiterado la CREG, en su Concepto 6730 de 2020, que aclara la distinción entre consumo facturado y la energía autogenerada:

"...De una lectura integral de dichas definiciones se deduce que la cantidad de energía transada entre la red y el usuario, bajo la figura de crédito de energía, no hace parte del consumo facturado, por cuanto es una permuta de cantidades y no se cobra al usuario"

Esto significa que para un AGPE, el consumo facturable no es toda la energía que utiliza, sino únicamente la que importa desde la red pública, descontando la energía que autogenera y los créditos que pueda tener por excedentes inyectados a la red.

3. CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN CREG 108 DE 1997:

La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) ha definido el consumo facturable y la estructura de cargos y componentes del costo unitario del servicio en varias resoluciones, entre ellas la Resolución CREG 108 de 1997 y la Resolución CREG 015 de 2018. A continuación, se detalla cómo se han abordado estos aspectos:

3.1. DEFINICIÓN DE CONSUMO FACTURABLE:

La Resolución CREG 108 de 1997 modificada por el artículo 1 de la Resolución 47 de 2004 establece en su artículo 1 la definición de Consumo y Consumo Facturado, en los siguientes términos:

“ARTICULO 1o. DEFINICIONES. Para los efectos de la presente resolución se aplicarán las definiciones consagradas en las Leyes 142 y 143 de 1994, en sus disposiciones reglamentarias, y en especial las siguientes:

(...)

CONSUMO: <Definición modificada por el artículo 1 de la Resolución 47 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> Cantidad de metros cúbicos de gas, o cantidad de kilovatios-hora de energía activa, recibidos por el suscriptor o usuario en un período determinado, leídos en los equipos de medición respectivos, o calculados mediante la metodología establecida en la presente resolución. Para el servicio de energía eléctrica, también se podrá medir el consumo en Amperios-hora, en los casos en que la Comisión lo determine.

(...)

*CONSUMO FACTURADO: **Es el liquidado y cobrado al suscriptor o usuario, de acuerdo con las tarifas autorizadas por la Comisión para los usuarios regulados, o a los precios pactados con el usuario, si éste es no regulado.** En el caso del servicio de energía eléctrica, la tarifa debe corresponder al nivel de tensión donde se encuentra conectado directa o indirectamente el medidor del suscriptor o usuario.”* (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Igualmente, la mencionada Resolución establece diferentes métodos para determinar el consumo facturable, dependiendo del tipo de usuario y las condiciones de medición:



- **Usuarios con medidor de prepago:** El consumo facturable se determina por la cantidad de metros cúbicos de gas o kilovatios hora de energía eléctrica que el usuario acepta pagar previamente.
- **Usuarios con medición colectiva:** El consumo se establece a partir de la diferencia entre dos lecturas consecutivas del medidor colectivo, dividiendo el consumo total entre el número de usuarios.
- **Usuarios en zonas de asentamientos subnormales:** En casos donde no hay medición individual, el consumo se calcula con base en el promedio de los últimos seis meses de usuarios del estrato socioeconómico predominante en el área.
- **Medición individual:** En situaciones donde no es posible medir razonablemente los consumos, estos pueden determinarse con base en promedios de otros períodos del mismo usuario o de usuarios en circunstancias similares.

4. IMPACTO DEL CONSUMO FACTURABLE EN LOS SUBSIDIOS:

El consumo facturable es un elemento indispensable para la aplicación del esquema de subsidios y contribuciones establecido en la Ley 142 de 1994. La relación es directa: sin un consumo determinado y facturado, no hay base para calcular el subsidio.

4.1. EL CONSUMO DE SUBSISTENCIA COMO LÍMITE DEL SUBSIDIO:

El artículo 99 de la Ley 142 de 1994 establece de forma explícita que los subsidios están atados al consumo:

"...Los subsidios no excederán, en ningún caso, del valor de los consumos básicos o de subsistencia"

Esto significa que el Estado solo subsidia una cantidad de consumo considerada esencial para satisfacer las necesidades básicas de los usuarios de estratos 1, 2 y, bajo ciertas condiciones, 3.

Cualquier consumo que exceda este umbral debe ser pagado a la tarifa plena por el usuario. La Resolución 81745 de 1996 del Ministerio de Minas y Energía reafirma que *"el consumo de*





subsistencia, junto con los costos y tarifas constituyen elementos para el cálculo de las transferencias de la Nación destinadas al pago de subsidios”

4.2. DESAFÍOS CON LA AUTOGENERACIÓN:

La figura de los AGPE ha introducido complejidad en la aplicación de los subsidios. Como señala la CREG en su Concepto 6730 de 2020, existen al menos dos escenarios de interpretación para calcular el subsidio de un AGPE:

1. Calcular el subsidio a partir de la energía que el usuario importa de la red, hasta el límite del consumo de subsistencia.
2. Calcular el subsidio sobre el valor neto entre la energía importada y la exportada a la red.

Esta definición evidencia cómo una variación en el concepto de "consumo facturable" impacta directamente la política de subsidios, generando la necesidad de una directriz clara por parte del Gobierno Nacional, esta es una gran oportunidad para que a partir de los lineamientos que se darán a la CREG, se pueda dar una conceptualización de Consumo Facturable aplicable exclusivamente para el Programa Colombia Solar, a partir de las variables establecidas en el Decreto 0972 de 2025, como más adelante se establecerá en las conclusiones.

5. POSIBILIDAD DE ADECUACIÓN REGULATORIA VÍA RESOLUCIÓN MINISTERIAL:

La facultad para definir y regular los aspectos técnicos y metodológicos del Consumo Facturable recae principalmente en la Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, y no en el Ministerio de Minas y Energía, de forma directa a través de Resolución.

La Ley 142 de 1994 asigna funciones específicas a la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG. Entre estas funciones se encuentra la de *“determinar para cada bien o servicio público las unidades de medida y de tiempo que deben utilizarse al definir el consumo”*.

Adicionalmente, tienen la competencia para fijar los criterios y metodologías para el cálculo de las tarifas bajo el régimen de libertad regulada.

El Ministerio de Minas y Energía, si bien es el administrador del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (FSSRI), y tiene un rol en la formulación de política pública, no posee la facultad para modificar por sí mismo, mediante una resolución, los criterios técnicos



de medición de consumo o las metodologías tarifarias, ya que esta es una competencia asignada por ley a la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG.

Por lo tanto, cualquier adecuación al concepto de Consumo Facturable debe ser liderada y expedida por la comisión de regulación competente (CREG para energía y gas, CRA para agua y saneamiento básico) en el marco de las funciones que la Ley 142 de 1994 les ha conferido.

Un ministerio podría expedir directrices de política pública, pero la regulación técnica y tarifaria es competencia de las comisiones.

6. **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:**

- (i) **Fundamento Legal:** El concepto de "Consumo Facturable" se origina en el Artículo 146 de la Ley 142 de 1994, estableciendo la medición real como el principio rector para la facturación de servicios públicos. De igual manera, es preciso señalar que se encuentra definido de manera específica y desde el punto de vista regulatorio por la CREG en la Resolución 108 de 1997 modificada por la Resolución 47 de 2004.
- (ii) **Evolución Regulatoria:** El concepto ha evolucionado a través de regulaciones de la CREG para adaptarse a realidades como la protección a usuarios vulnerables y la irrupción de la autogeneración de energía.
- (iii) **Vínculo con Subsidios:** El Consumo Facturable es la base sobre la cual se calcula y aplica el esquema de subsidios en Colombia. Los subsidios están limitados a un "Consumo de Subsistencia", por lo que cualquier cambio en la forma de medir o determinar el consumo afecta directamente esta política.

Con lo anterior queremos significar que considerando que el Programa Colombia Solar es una alternativa al subsidio, es jurídicamente viable y necesario, que por vía regulatoria se profiera y se estructure un nuevo concepto de Consumo Facturado o Facturable para el Programa Colombia Solar, a partir de las directrices que vía resolución entregará el Ministerio a la CREG.

- (iv) **Competencia Regulatoria:** La adecuación de los aspectos técnicos y metodológicos del consumo facturable es competencia de las Comisiones de Regulación (CREG, CRA). Un Ministerio no puede, a través de una resolución, modificar estas definiciones técnicas, aunque sí puede emitir lineamientos de política pública, que para el caso de Colombia



Solar, se podrán dar variables técnicas en lo que tiene que ver con medición y liquidación bajo el entendido de que el Programa Colombia Solar, como alternativa al subsidio de menores tarifas tiene como propósito cubrir a través de Kilovatios el 100% del Consumo de Subsistencia, por lo tanto si bien el Ministerio no puede cambiar la conceptualización que está dada por la misma CREG, si podrá conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.3.2.4.19. del Decreto 0972 de 2015, dar los parámetro técnicos en lo que respecta a la forma como la CREG deberá regular la medición y liquidación del Consumo Facturable de los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 del Sistema Interconectado Nacional (SIN) y de las Zonas No Interconectadas (ZNI), que serán beneficiarios del Programa.

Por todo lo anteriormente expuesto, la conclusión más importante radica en el contexto jurídico según el cual, el concepto de Consumo y Consumo Facturable, puede ser objeto de modificación y adecuación al Programa Colombia Solar por parte de la CREG a partir de los parámetros que en materia de medición y liquidación entregará el Ministerio de Minas y Energía en la Resolución en la cual se está trabajando para reglamentar el Decreto 0972 de 2025.

En los anteriores términos rendimos nuestro concepto y quedamos a su disposición para cualquier información adicional.

Atentamente,

Juan José Parada Holguín