

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA		 SIG Sistema Integrado de Gestión del Ministerio
	T-GJ-F-01		

Entidad originadora:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
Fecha (dd/mm/aaaa):	09/02/2026
Proyecto de Resolución:	“Por la cual se establecen lineamientos para la promoción de la medición con funcionalidad prepago como mecanismo preventivo de gestión del riesgo de cartera orientado a garantizar la continuidad de la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica”

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

1. Contexto y problema público que se busca gestionar.

El servicio público domiciliario de energía eléctrica es un servicio esencial y, por tanto, su prestación continua y eficiente se enmarca en los deberes del Estado de asegurar la prestación de los servicios públicos e intervenir en ellos conforme a la ley (Constitución Política, arts. 334, 365, 367 y 370; Ley 142 de 1994, art. 2).

En la Región Caribe, el artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 autorizó al Gobierno Nacional a establecer un régimen transitorio especial en materia tarifaria para las actividades de distribución y comercialización del actual mercado de Electrificadora del Caribe S.A. E.S.P. (o las empresas derivadas), con el fin de asegurar la prestación eficiente y sostenible del servicio, atendiendo las condiciones particulares del mercado, dentro de un plazo máximo de aplicación.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-364 de 2025, declaró la exequibilidad condicionada del artículo 318 de la Ley 1955 de 2019, precisando que: (i) el régimen transitorio y especial se limita a la adecuación excepcional autorizada por la norma, por lo que en lo demás se sujeta a las reglas previstas en las Leyes 142 y 143 de 1994 (y las que las deroguen o modifiquen), y (ii) la reglamentación que expida el Gobierno Nacional solo puede mantenerse vigente mientras subsistan las causas económicas, técnicas, operativas y financieras y de política pública que motivaron su expedición.

En este contexto, la mora recurrente, los ciclos de suspensión–reconexión y los eventos asociados a pérdidas no técnicas (conexiones no autorizadas, adulteraciones o fraudes) pueden elevar el riesgo de cartera y presionar la sostenibilidad financiera, con efectos potenciales sobre la continuidad. La Ley 142 de 1994 reconoce como fines de la intervención estatal la prestación continua e ininterrumpida (salvo causales legales), la prestación eficiente y la protección de los derechos de los usuarios, entre otros (Ley 142 de 1994, art. 2.4, 2.5,2.8 y 3).

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

1.1. Contexto y antecedentes del proyecto de resolución del Ministerio de Minas y Energía

El proyecto de resolución objeto de esta memoria establece lineamientos para promover la medición con funcionalidad prepago como un mecanismo preventivo de gestión del riesgo de cartera, orientado a garantizar la continuidad del servicio público domiciliario de energía eléctrica para los usuarios finales cobijados por el régimen transitorio especial asociado al artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 (Región Caribe).

En ese sentido, para efectos de la presente política la “medición con funcionalidad prepago” se entiende como el esquema de medición y comercialización en el cual el usuario adquiere anticipadamente (mediante recargas) un saldo para habilitar el suministro; el consumo se descuenta del saldo disponible; y el agotamiento del saldo genera la no disponibilidad del servicio hasta nueva recarga, sin que ello sea, por sí mismo, equivalente a una suspensión por incumplimiento del contrato. Lo anterior, sin perjuicio de las causales y procedimientos de suspensión y/o corte previstos por la Ley 142 de 1994, la regulación vigente y el Contrato de Condiciones Uniformes (CCU).

En ese marco, el acto proyectado habilita (no impone como regla general) que las empresas prestadoras evalúen el ofrecimiento e instalación, a su costo, de medidores con funcionalidad prepago en escenarios que reflejan las principales fuentes de riesgo de cartera y pérdidas, tales como: (i) mora recurrente que deriva en suspensión, (ii) conexiones no autorizadas, (iii) alteraciones o fraude, (iv) usuarios priorizados en programas de control de pérdidas, (v) usuarios con niveles de endeudamiento que comprometen materialmente su capacidad de pago y (vi) nuevos usuarios técnicamente aptos para operar en modalidad prepago.

Ahora, la medida se concibe como herramienta preventiva y focalizada, no como sanción, así mismo, su propósito es evitar la acumulación de deuda impagable, reducir la recurrencia de suspensiones/reconexiones y estabilizar el recaudo en segmentos de riesgo, preservando el debido proceso y las garantías del usuario.

De otra parte, el artículo 318 de la Ley 1955 de 2019 prevé un régimen transitorio especial para asegurar la sostenibilidad y la prestación eficiente del servicio público domiciliario de energía eléctrica en la Costa Caribe. La Corte Constitucional declaró su exequibilidad condicionada, en el entendido de que el régimen se limita a la adecuación excepcional autorizada por la norma y, en lo demás, permanece sujeto al marco general de las Leyes 142 y 143 de 1994; adicionalmente, precisó que la reglamentación solo puede mantenerse mientras subsistan las causas económicas, técnicas, operativas, financieras y de política pública que motivaron su expedición.

Así mismo, los soportes técnicos anexos (Radicado SSPD No. **20262200701521**) evidencian condiciones estructurales que no son homogéneas a nivel nacional y que inciden

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión del Medio Ambiente
		T-GJ-F-01
		11-08-2023
		V-1

directamente en el riesgo de cartera, el ciclo de suspensión–reconexión y la sostenibilidad de la prestación en la región Caribe, entre ellas:

- Recaudo insuficiente y alta criticidad en segmentos vulnerables (Anexo Técnico 1 – Recaudo 2024-2025): en el corte reportado, el recaudo sobre facturación total de energía eléctrica se ubica en 68.2% (Afinia/CARIBE MAR) y 65.6% (Air-e/AIR). En estrato 1, el recaudo desciende a 41.3% (Afinia) y 25.0% (Air-e); y en usuarios subnormales alcanza niveles críticos (3.1% y 0.8%, respectivamente).
- Entornos operativos de difícil gestión y brechas de medición (Anexo Técnico 2 – Usuarios/medición 2024-2025): se reportan aproximadamente 499.686 usuarios en “Zonas de Difícil Gestión” en el mercado Air-e y 519.765 en CARIBE MAR (Afinia), además de 150.732 usuarios en “Área Rural de Menor Desarrollo” en CARIBE MAR (Anexo 2). Asimismo, en 2024 se evidencian proporciones relevantes de usuarios con lectura estimada o sin medidor (aprox. 10.8% y 10.1% en AIR; y 9.5% y 6.9% en CARIBE MAR), lo cual incrementa la exposición a pérdidas y conflictividad.

Ahora, la modalidad prepago existe como alternativa regulada y disponible en el ordenamiento sectorial para el territorio nacional, principalmente bajo reglas definidas por la CREG. En ese marco, extender un lineamiento ministerial de carácter excepcional a todo el país, sin una demostración equivalente de causas estructurales y diferenciadas, podría resultar desalineado con el carácter extraordinario del artículo 318 y con el condicionamiento jurisprudencial sobre temporalidad y subsistencia de causas. La focalización en el mercado Caribe constituye, por tanto, una medida menos gravosa y más precisa, atiende una problemática territorialmente diferenciada, evita una generalización innecesaria y facilita el seguimiento y la evaluación de resultados para eventuales ajustes.

En ese marco, el acto proyectado habilita (no impone como regla general) que las empresas prestadoras evalúen el ofrecimiento e instalación, a su costo, de medidores con funcionalidad prepago en escenarios que reflejan las principales fuentes de riesgo de cartera y pérdidas, tales como: (i) mora recurrente que deriva en suspensión, (ii) conexiones no autorizadas, (iii) alteraciones o fraude, (iv) usuarios priorizados en programas de control de pérdidas, (v) usuarios con niveles de endeudamiento que comprometen materialmente su capacidad de pago y (vi) nuevos usuarios técnicamente aptos para operar en modalidad prepago.

Estos supuestos de hecho evidencian que el proyecto responde a una problemática real y recurrente en la operación del servicio, la combinación de incumplimientos de pago, eventos de fraude y necesidad de reducir pérdidas técnicas y no técnicas que, en conjunto, pueden

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión del Ministerio	
		T-GJ-F-01	
		11-08-2023	V-1

comprometer la sostenibilidad del prestador y, por esa vía, afectar la continuidad del suministro.

Adicionalmente, el proyecto incorpora elementos de protección del usuario como condición de legitimidad y gobernanza de la medida:

- Deber de comunicar al usuario el procedimiento y el literal aplicable, y garantía del derecho de defensa (Cap. VII Ley 142 de 1994).
- Reglas de reversibilidad y retorno a pospago (tras 12 meses de comportamiento de pago adecuado, verificación de ausencia de fraude, cumplimiento de recargas/pagos y verificación de pago de deuda preexistente).
- Reglas sobre retiro de equipos de medida de propiedad del usuario y su entrega o compensación conforme a regulación aplicable.

Doctrina administrativa (SSPD) sobre voluntariedad y garantías.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ha reiterado, en doctrina, que el sistema prepago es una modalidad voluntaria para el usuario, salvo los casos previstos por el marco aplicable; y que el comercializador no puede negar la solicitud del usuario para ser atendido en prepago si es técnica y económicamente factible, recordando además la procedencia de recursos (reposición y apelación) cuando se discute la negativa del prestador.

Este conjunto normativo y doctrinal configura un antecedente central en el que el prepago está reconocido como modalidad válida, pero su implementación exige un equilibrio entre sostenibilidad del prestador y protección efectiva de los derechos del usuario (información, defensa, reversibilidad y debido proceso).

Medición con funcionalidad prepago como prevención del riesgo de cartera.

El esquema de pago anticipado o prepago se encuentra expresamente previsto por el legislador como una opción que el Gobierno puede autorizar cuando las condiciones del mercado lo hagan recomendable, en armonía con la regulación aplicable del sector (Ley 812 de 2003, art. 64, parágrafo 2).

Complementariamente, el régimen de servicios públicos reconoce el derecho del usuario a la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados, en los términos regulatorios aplicables (Ley 142 de 1994, art. 9.1)

Desde la perspectiva de política pública, la medición con funcionalidad prepago opera como mecanismo preventivo, habilita al usuario para administrar su consumo y gasto mediante

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
			T-GJ-F-01	
			11-08-2023	V-1

recargas, evita la acumulación de deuda y puede disminuir costos de gestión de cartera del prestador.

Problema jurídico que se pretende mitigar y su relevancia constitucional (continuidad, dignidad y protección a usuarios vulnerables)

El riesgo de cartera y la ocurrencia reiterada de suspensiones/reconexiones (por mora) suelen operar como un ciclo operativo y socialmente costoso, el prestador incrementa costos de gestión (cobro, suspensión, reconexión), el usuario acumula deuda y se agravan conflictos administrativos (PQR y recursos), con riesgo de deterioro de continuidad y de sostenibilidad de la prestación.

Desde una lectura constitucional, la energía eléctrica es un insumo imprescindible para condiciones mínimas de vida digna y para superar privaciones materiales. En la Sentencia C-186 de 2022, la Corte recuerda que la dignidad humana fundamenta el deber estatal de asegurar la prestación de servicios públicos, y que el acceso continuo y de calidad a servicios como la energía es condición para una vida digna. Asimismo, destaca que la falta de energía repercute en otros derechos y se conecta con la noción de pobreza energética, que afecta con mayor severidad a población vulnerable.

Por ello, en Región Caribe —bajo un régimen transitorio especial— la adopción de mecanismos que reduzcan la espiral de deuda/suspensión y que aseguren continuidad efectiva (sin desconocer garantías del usuario) satisface una finalidad constitucionalmente relevante.

Alcance de la medida y escenarios de activación: focalización del riesgo (no generalidad)

El proyecto prevé que las empresas prestadoras podrán evaluar el ofrecimiento e instalación a su costo de medidores con funcionalidad prepago en escenarios representativos de riesgo de cartera y/o pérdidas en la Costa Caribe:

- Mora recurrente con antecedentes de suspensión.
- Conexiones no autorizadas, alteraciones, fraude, bajo procedimientos y garantías aplicables.
- Usuarios priorizados en programas de control de pérdidas.

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	 SIG Sistema Integrado de Gestión del Ministerio	
		T-GJ-F-01	
		11-08-2023	V-1

- Endeudamiento material que comprometa capacidad de pago, con criterios objetivos definidos por la empresa y comunicados al usuario.

Nuevos usuarios técnicamente aptos para prepago.

- Este diseño importa porque evita que el prepago se convierta en regla indiscriminada y se ancla a hechos verificables (mora reiterada, fraude, pérdidas, endeudamiento material, nuevos usuarios con condiciones técnicas).

Salvaguardas mínimas incorporadas en el proyecto (debido proceso y reversibilidad)

El proyecto incorpora elementos que cumplen una función de legitimación constitucional como son la Información y el derecho de defensa.

Cuando el prestador ofrezca e instale el medidor como mecanismo de continuidad, mitigación del riesgo, deberá comunicar el procedimiento indicando el literal aplicable y se preserva el ejercicio del derecho de defensa previsto en la Ley 142 (según remisión del propio proyecto).

Por ello, en Región Caribe —bajo un régimen transitorio especial— la adopción de mecanismos que reduzcan la espiral de deuda o suspensión y que aseguren continuidad efectiva (sin desconocer garantías del usuario) satisface una finalidad constitucionalmente relevante.

Alcance de la medida y escenarios de activación: focalización del riesgo (no generalidad)

El proyecto prevé que las empresas prestadoras podrán evaluar el ofrecimiento e instalación a su costo de medidores con funcionalidad prepago en escenarios representativos de riesgo de cartera y/o pérdidas en la Costa Caribe.

Temporalidad.

La medida es transitoria mientras subsistan las causas económicas, técnicas, operativas y financieras y de política pública que motivaron su expedición, y en todo caso hasta tanto la CREG expida y entre en vigencia la regulación integral aplicable al sistema de comercialización prepago, lo que ocurra primero.

Enfoque institucional:

El Ministerio de Minas y Energía cuenta con funciones legales de regulación en sentido amplio,

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

planeación, coordinación y seguimiento del servicio público de electricidad, y de formulación y dirección de la política del sector (Ley 143 de 1994, art. 2; Decreto 381 de 2012, art. 2 y art. 5). En consecuencia, el acto proyectado se concibe como lineamiento transitorio de política pública sectorial: (i) orienta buenas prácticas para prevención del riesgo de cartera y continuidad del servicio; (ii) promueve la actualización contractual en lo relativo a reversibilidad y reglas claras para el usuario; y (iii) preserva el ámbito competencial de la CREG para la regulación económica y de comercialización.

Buenas prácticas regulatorias y trazabilidad.

El proyecto se soporta en el deber de publicidad y participación para recibir observaciones a proyectos específicos de regulación y su información de fundamento (Ley 1437 de 2011, art. 8, nm. 8), así como en reglas de trazabilidad documental para matrices de comentarios e informe global de observaciones (Decreto 270 de 2017).

Solicitud Concepto de abogacía de la competencia (artículo 7 Ley 1340 de 2009) ante la Superintendencia de Industria y Comercio.

Una vez diligenciado el cuestionario de abogacía de la competencia específico para el presente proyecto (promoción de la medición con funcionalidad prepago, de carácter transitorio y focalizado en el mercado Caribe), por parte de la Oficina de Asuntos Regulatorios y Empresariales del Ministerio, se concluyó que no es necesario remitir el acto normativo a concepto de abogacía de la competencia ante la Superintendencia de Industria y Comercio, en la medida en que no se introducen restricciones a la competencia ni barreras de entrada, ni se incide sobre precios o cantidades en el mercado energético nacional; y la medida se limita a lineamientos de política pública sin alterar la regulación económica vigente.

Estos supuestos de hecho evidencian que el proyecto responde a una problemática real y recurrente en la operación del servicio, la combinación de incumplimientos de pago, eventos de fraude y necesidad de reducir pérdidas técnicas y no técnicas que, en conjunto, pueden comprometer la sostenibilidad del prestador y, por esa vía, afectar la continuidad del suministro.

1.2. Subsistencia de las causas que motivan la intervención y razonabilidad de una respuesta urgente y transitoria (Sentencia C-364 de 2025)

El condicionamiento fijado por la Corte Constitucional (Sent. C-364 de 2025) exige que las medidas asociadas al régimen transitorio especial se mantengan únicamente mientras persistan las causas económicas, técnicas, operativas y financieras y de política pública que

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA		 SIG Sistema Integrado de Gestión del Mercado	
			T-GJ-F-01	
			11-08-2023	V-1

motivaron su expedición. Los documentos de contexto sectorial y de mercado aportados evidencian que dichas causas se mantienen, en particular:

Riesgo de continuidad y deterioro financiero en operadores relevantes del mercado Caribe. La toma de posesión administrativa de Air-e S.A.S. E.S.P. por la SSPD se fundamentó, entre otras, en causales asociadas a riesgo de suspensión del pago de obligaciones y riesgo de continuidad, y documentó pérdidas acumuladas por \$386.970 millones en el período de operación reportado, lo que evidencia vulnerabilidad financiera en la prestación del servicio.

- Endeudamiento y riesgo sistémico sobre la cadena de pagos del Mercado de Energía Mayorista (MEM). En informes técnicos del Administrador del Mercado se ha advertido un aumento material de las obligaciones vencidas y acumuladas de Air-e (por ejemplo, obligaciones vencidas y acumuladas del orden de \$2,273 billones a septiembre de 2025) y un potencial efecto de contagio financiero sobre otros agentes.
- Persistencia de rezagos estructurales de recaudo y cartera. En el mercado Afinia se reporta una cartera acumulada cercana a \$5 billones; y niveles de recaudo total alrededor del 80%–83%. En segmentos críticos se observan niveles sustancialmente inferiores, como recaudo en estrato 1 cercano al 48% y en barrios subnormales cercano al 6%.
- Condiciones socioeconómicas que afectan capacidad de pago y elevan la vulnerabilidad del usuario regulado. La Región Caribe mantiene incidencias de pobreza multidimensional superiores al promedio nacional (por ejemplo, 18,5% en 2024 frente a 11,5% a nivel nacional), lo cual incide directamente en la capacidad de pago y en la sostenibilidad financiera del servicio.

En suma, la evidencia técnica y de mercado confirma la persistencia de riesgos operativos y financieros que hacen razonable y necesaria una intervención transitoria, focalizada y evaluable, orientada a mitigar el riesgo de cartera y a apoyar la continuidad del servicio, en coherencia con el estándar de temporalidad y causales de la Sentencia C-364 de 2025.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El acto se dirige a las empresas prestadoras del servicio público domiciliario de energía eléctrica que atienden usuarios finales cobijados por el régimen transitorio especial previsto en el artículo 318 de la Ley 1955 de 2019. En particular, se orienta a los prestadores en la evaluación y oferta de la instalación de equipos de medida con funcionalidad prepago como mecanismo preventivo de gestión del riesgo de cartera, en escenarios objetivamente definidos y comunicados al usuario.

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA		 SIG Sistema Integrado de Gestión del Ministerio	
			T-GJ-F-01	
			11-08-2023	V-1

Los lineamientos impactan, de manera indirecta, a los usuarios finales del mercado/región objeto del régimen transitorio, en la medida en que fortalecen: (i) alternativas de continuidad del servicio; (ii) reglas de transparencia e información; y (iii) condiciones de reversibilidad hacia modalidad pospago.

No constituye un instrumento tarifario ni modifica el marco regulatorio económico expedido por la CREG; tampoco sustituye las competencias de inspección, vigilancia y control de la SSPD. Su ámbito es transitorio y de orientación de política pública sectorial, hasta la expedición de la regulación integral aplicable al sistema de comercialización prepago o por el término máximo previsto en la resolución.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

El proyecto de resolución que acompaña esta memoria se inscribe en el deber constitucional de asegurar la prestación eficiente y continua de los servicios públicos, y en la facultad estatal de intervenir en la economía y en los servicios públicos para racionalizar su prestación, proteger el interés general y asegurar el acceso a bienes y servicios básicos. En particular, la Constitución atribuye al Estado la dirección general de la economía y habilita su intervención en los servicios públicos (art. 334), impone el deber de asegurar su prestación eficiente (art. 365), establece parámetros de competencias y régimen tarifario con criterios de solidaridad y redistribución (art. 367) y radica en el Presidente la definición de políticas generales de administración y control de eficiencia, ejercidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (art. 370).

En desarrollo de ese marco, la Ley 142 de 1994 define la intervención del Estado en servicios públicos como un conjunto de fines y herramientas, dentro de los cuales son especialmente relevantes para este proyecto: (i) asegurar prestación continua e ininterrumpida (art. 2.4), (ii) asegurar prestación eficiente (art. 2.5), (iii) promover mecanismos que garanticen el acceso y participación del usuario (art. 2.8) y (iv) habilitar instrumentos de intervención como la promoción, apoyo, regulación por región, control y vigilancia, organización de sistemas de información y protección de recursos, precisando además que las decisiones deben fundarse en motivos comprobables (art. 3).

Desde la perspectiva sectorial eléctrica, la Ley 143 de 1994 reafirma el rol del Ministerio de Minas y Energía (MME) en funciones de regulación, planeación, coordinación y seguimiento del servicio público de electricidad (art. 2) y fija objetivos estatales como: asegurar la protección de derechos y deberes de usuarios, promover la libre competencia, garantizar prestación eficiente y cobertura bajo criterios económicos y de viabilidad financiera (art. 3).

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión del Ministerio
		T-GJ-F-01
		11-08-2023
		V-1

A nivel orgánico-administrativo, el Decreto 381 de 2012 asigna al MME el objetivo de formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas del sector, y le atribuye expresamente funciones de política en generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, así como en uso racional y eficiente de energía (art. 1 y art. 2, num. 3 y 4). Esta habilitación es relevante porque delimita que el acto proyectado opera como lineamiento de política pública sectorial, de carácter orientador y transitorio, sin sustituir la competencia regulatoria de la CREG.

Con base en lo anterior, el proyecto se justifica como instrumento de política pública transitoria orientado a promover el uso de medición con funcionalidad prepago como mecanismo preventivo de gestión del riesgo de cartera, en escenarios donde se evidencian riesgos operativos y financieros que, de no mitigarse, pueden impactar la continuidad del suministro. Su enfoque se concentra en usuarios finales cobijados por el régimen transitorio especial asociado a la Costa Caribe, previsto en el artículo 318 de la Ley 1955 de 2019, el cual autoriza la adopción de un régimen transitorio especial para asegurar prestación eficiente y sostenible del servicio en esa región, teniendo en cuenta el estado de Electricaribe al momento de su intervención.

- La problemática pública que pretende mitigar el lineamiento

El punto de partida es un diagnóstico de naturaleza operativa y de sostenibilidad: existen escenarios recurrentes donde confluyen (i) mora reiterada, (ii) reconexiones y suspensiones repetidas, (iii) conexiones no autorizadas y fraude, y (iv) pérdidas técnicas y no técnicas. Estos fenómenos no solo deterioran los indicadores financieros del comercializador/distribuidor, sino que generan un ciclo de alta fricción con el usuario: facturación en mora → suspensión → reconexión → nueva mora, con impactos sociales y reputacionales, incremento de PQR y litigiosidad, y mayores costos de transacción para el prestador.

En esa lógica, la medición con funcionalidad prepago se plantea no como sanción sino como mecanismo preventivo: desplaza el riesgo del “crédito involuntario” que se configura cuando se presta energía y el pago se difiere (pospago), hacia un esquema de pago anticipado donde el usuario autogestiona su consumo conforme a su capacidad real, y el prestador reduce exposición a cartera en escenarios de riesgo.

- Alcance, focalización y naturaleza habilitante del instrumento

La resolución proyectada se concibe como una medida habilitante y promotora: permite que los prestadores evalúen el ofrecimiento e instalación del medidor prepago (a su costo) en escenarios que reflejan riesgo material de cartera o pérdidas, pero no impone el prepago como regla general. Esta arquitectura es consistente con los principios de intervención: escoger herramientas que sean idóneas para la continuidad y, al mismo tiempo, menos gravosas que la reiteración de suspensiones y reconexiones (que son medidas reactivas y socialmente costosas).

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
			T-GJ-F-01	
		11-08-2023	V-1	

Además, el acto se define como transitorio y con una ventana temporal limitada, de manera que acompaña el tránsito hacia un régimen regulatorio integral actualizado por el regulador competente. Esta delimitación temporal es un elemento clave de razonabilidad administrativa y de gobierno regulatorio: habilita gestión del riesgo “aquí y ahora”, mientras culmina el ajuste regulatorio integral.

- Salvaguardas como condición de legitimidad y gobernanza de la medida

La implementación del prepago como herramienta preventiva solo es aceptable en clave de política pública si incorpora salvaguardas robustas de derechos y condiciones de confianza. En línea con el enfoque constitucional y legal de protección de usuarios (arts. 365, 367, 369 CP y fines de intervención de Ley 142), el diseño del lineamiento debe leerse como un paquete que exige: (i) comunicación suficiente y trazable, (ii) derecho de defensa y contradicción dentro de las reglas del régimen de servicios públicos, y (iii) reversibilidad razonable que permita retorno a pospago bajo criterios objetivos.

Test de proporcionalidad de la medida en línea con lo previsto en la Sentencia C-186 de 2022

Aplicado a: lineamientos transitorios para promover medidores con funcionalidad prepago como mecanismo preventivo de gestión del riesgo de cartera y continuidad del servicio (art. 318 Ley 1955/2019, Región Caribe; con un enfoque en usuarios de menores ingresos).

Finalidad constitucionalmente importante:

La finalidad declarada del proyecto consiste en promover la medición con funcionalidad prepago como mecanismo preventivo de gestión del riesgo de cartera para garantizar continuidad del servicio en usuarios del régimen transitorio especial del art. 318 (Región Caribe).

Bajo la lectura constitucional, garantizar continuidad del servicio de energía se conecta con dignidad y reducción de pobreza energética: la Corte ha indicado que la adecuada prestación de servicios públicos como la energía permite llevar una vida digna y su ausencia afecta especialmente a población vulnerable.

Por tanto, el fin no solo es legítimo: es constitucionalmente importante.

Idoneidad o conducencia ¿el medio puede contribuir a la finalidad?

La medida es idónea si la medición prepago, usada como mecanismo preventivo, contribuye materialmente a:

- Reducir mora recurrente y acumulación de deuda,

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

- Disminuir suspensiones/reconexiones,
- Contener pérdidas y fraude,
- Sostener la continuidad.

Permitir instalación de medidores prepago en escenarios de suspensiones reiteradas, acceso no autorizado o manipulación por fraude, y en programas de control de pérdidas, puede generar beneficios: mejor control del consumo y ajuste al presupuesto del usuario, evita facturas elevadas impagables, reduciendo suspensiones, y para el prestador mejora recaudo y reduce gestión de cartera y reconexiones.

En consecuencia, el medio prepago focalizado, es efectivamente conducente para el fin último que consiste en la garantía de la continuidad y sostenibilidad, cumpliendo el estándar de idoneidad del test intermedio.

- Necesidad ¿hay alternativas menos restrictivas con igual eficacia?

Este aparte exige verificar si existen medidas alternativas que, con menor afectación de derechos e intereses del usuario vulnerable, logren el mismo nivel de continuidad y sostenibilidad.

Alternativas disponibles en el ecosistema del servicio suelen ser: acuerdos de pago, refinanciación, suspensión por no pago (cuando procede), normalización de conexiones, fortalecimiento de PQR y pedagogía, entre otras. Sin embargo:

- La suspensión es una medida más gravosa en términos de afectación material de la vida digna (precisamente porque corta el acceso). El prepago, bien diseñado, busca evitar que el usuario llegue a ese punto por acumulación de deuda.
- Los acuerdos de pago pueden ser insuficientes cuando hay alta recurrencia de mora, dificultades estructurales de recaudo o fraude o pérdidas, porque no cambian la dinámica de consumo o pago.
- En contextos de vulnerabilidad, la alternativa “menos restrictiva” no siempre es la que mantiene el modelo pospago sin ajustes; puede ser aquella que previene la suspensión y estabiliza la relación de pago-consumo, pero siempre con salvaguardas.

Este acto administrativo, además, acota la medida a escenarios de riesgo (mora recurrente, fraude, control pérdidas, endeudamiento material, nuevos usuarios técnicamente aptos) y prevé deber de comunicación y derecho de defensa. Esa focalización refuerza el juicio de necesidad: no se activa como regla general, sino como herramienta para supuestos específico de difícil gestión.

Conclusión de necesidad (en clave piloto): en tanto el proyecto opera como lineamiento transitorio y focalizado (caribe colombiano), puede sostenerse que es una alternativa razonable frente a escenarios donde la repetición de mora o fraude o pérdidas compromete continuidad; no obstante, la necesidad exige blindajes operativos (ver apartado 1.7) para evitar

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
			T-GJ-F-01	
		11-08-2023	V-1	

que el prepago se traduzca en desconexiones frecuentes por incapacidad de recarga en hogares vulnerables.

Proporcionalidad en sentido estricto (balance entre beneficios y cargas, con foco en menores ingresos)

En este punto se pondera si los beneficios superan las cargas y si la medida no resulta “evidentemente desproporcionada” bajo el estándar intermedio.

Beneficios constitucionalmente relevantes (peso alto):

- Continuidad del servicio (evitar suspensiones recurrentes y reducir conflictividad).
- Sostenibilidad y eficiencia de la prestación en Región Caribe, en régimen transitorio especial (marco de intervención excepcional).
- Mejor capacidad del usuario de planificar el gasto y reducir shocks por facturas elevadas (especialmente en población de menores ingresos).

Cargas o riesgos constitucionalmente sensibles (peso alto si no se mitigan):

- Riesgo de “desconexión por falta de recarga” en hogares pobres (pobreza energética), que puede impactar vida digna y derechos conexos.
- Riesgo de discrecionalidad si “endeudamiento material” no se define con criterios trazables.
- Riesgo de déficit de información (usuario no comprende cálculo de energía, subsidios, vigencia, alertas) y, por ende, se incrementa la vulnerabilidad.

Elementos que reducen la carga (mitigaciones ya previstas):

- Deber de comunicación y derecho de defensa,
- Reversibilidad a pospago tras 12 meses y criterios verificables,
- Temporalidad (hasta regulación integral CREG).

Peso específico de la temporalidad y por tratarse de un piloto en un área específica:

La vigencia transitoria es un factor decisivo de proporcionalidad: al limitar la duración y supeditarla a una regulación integral posterior, se reduce el riesgo de imponer un esquema rígido y permanente sin evaluación. Además, el carácter piloto permite introducir correcciones ex post ante efectos adversos en hogares vulnerables.

Hechas estas claridades a continuación se da aplicación al test de proporcionalidad:

A. Paso previo: identificación de la medida y de la tensión constitucional

Medida: habilitación y promoción (con vocación focalizada) para que prestadores evalúen la instalación (a su costo) de medidores con funcionalidad prepago en escenarios de mora

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
			T-GJ-F-01	
		11-08-2023	V-1	

recurrente, fraude o conexión no autorizada, programas de control de pérdidas, endeudamiento crítico y nuevos usuarios técnicamente aptos; garantizando la comunicación al usuario, derecho de defensa y reversibilidad; y con vigencia transitoria hasta que se lleve a cabo la regulación por parte de la CREG.

Tensión constitucional potencial:

Impacto sobre el acceso material y continuidad del servicio en hogares vulnerables (cuando no hay recarga se pierde disponibilidad del suministro por característica del sistema).

Impacto sobre el principio de recuperación de costos y suficiencia financiera y sostenibilidad del prestador, por la regla “a su costo”, si se aplicara de forma indiscriminada o permanente:

En la Sentencia C-186 de 2022 la Corte advirtió que las restricciones absolutas a la recuperación de costos pueden ser incompatibles con el art. 367 CP y deben examinarse bajo el test de proporcionalidad.

B. Intensidad de test aplicable

La Sentencia C-186 de 2022 recuerda que el control puede aplicarse con intensidades leve, intermedia o estricta, según la naturaleza de la medida y la afectación de derechos. En el test intermedio, el fin debe ser constitucionalmente importante y el medio efectivamente conducente; además, la medida no debe ser evidentemente desproporcionada.

Para servicios públicos, la Corte ha considerado adecuado un juicio de intensidad intermedia, porque suele existir tensión con libertades económicas y, a la vez, con derechos fundamentales asociados a la prestación continua del servicio (dignidad humana, vida, salud, vivienda).

En este caso, se justifica un test intermedio reforzado, por dos factores adicionales: (i) el proyecto se implementa en territorio con régimen especial (Región Caribe) y (ii) está orientado a usuarios de menores ingresos, cuya protección tiene soporte constitucional (solidaridad y redistribución). La Corte ha reconocido la importancia constitucional de medidas que buscan permitir que personas de menores ingresos puedan asumir tarifas que cubran necesidades básicas.

C. Finalidad constitucionalmente importante

La medida persigue finalidades constitucionalmente importantes:

Continuidad y eficiencia del servicio público domiciliario de energía eléctrica, evitando escenarios de interrupción recurrente por mora y reduciendo presiones operativas por reconexiones o suspensiones. En ese orden se brinda una opción de conexión, respaldada en el deber estatal de asegurar prestación eficiente.

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

Esto se ve reflejado en una protección material de usuarios vulnerables, al ofrecer una herramienta que permita comprar energía anticipada y ajustar consumo al presupuesto, mitigando choques por facturas elevadas y, con ello, la probabilidad de suspensión por mora.

Sostenibilidad del prestador y del esquema de prestación en un entorno de riesgo de cartera y pérdidas.

Estas finalidades no solo no están prohibidas: son compatibles con el marco constitucional de servicios públicos, solidaridad y redistribución.

D. Idoneidad o conducencia del medio

El medio (promover la medición prepago en escenarios de riesgo) es idóneo, porque existe una relación racional y verificable entre la herramienta y los objetivos:

Para el usuario: el prepago facilita control de consumo y gasto, permite comprar energía anticipada ajustada al presupuesto y reduce el riesgo de recibir facturas elevadas que no pueda cubrir, lo cual se asocia con menor probabilidad de suspensión por mora.

Para el prestador: mejora recaudo y reduce acciones de gestión de cartera y procedimientos de suspensión o reconexión, y puede contribuir al control de pérdidas en programas estructurados.

Adicionalmente, el proyecto no se limita al instrumento tecnológico, sino que incorpora salvaguardas de procedimiento (comunicación y defensa) y reversibilidad, lo que refuerza su idoneidad para evitar afectaciones desproporcionadas.

E. Necesidad

Para superar el juicio intermedio reforzado, debe verificarse si existen alternativas menos lesivas que permitan alcanzar el mismo grado de eficacia.

Las alternativas típicas frente a la mora (suspensión y reconexión reiteradas) son altamente disruptivas en hogares vulnerables y tienden a aumentar conflictividad administrativa.

Los acuerdos de pago, subsidios y programas sociales son instrumentos relevantes, pero no siempre neutralizan el riesgo de mora recurrente ni los problemas asociados a fraude y conexiones no autorizadas, ni sustituyen por sí mismos la necesidad de herramientas operativas para programas de control de pérdidas.

La medida propuesta es menos lesiva que la suspensión reiterada en la medida en que: (i) se presenta como herramienta de continuidad y gestión preventiva, (ii) incorpora derecho de defensa, y (iii) permite retorno a pospago bajo criterios objetivos.

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión del Medio Ambiente	
		T-GJ-F-01	
		11-08-2023	V-1

Además, la regulación CREG en construcción contempla el prepago como alternativa con obligaciones de información, soporte y alertas previas al agotamiento del saldo, lo cual reduce el potencial lesivo frente a cortes abruptos por falta de información o trazabilidad.

Conclusión de necesidad: no se observa una alternativa igualmente eficaz que resulte claramente menos restrictiva para lograr continuidad y sostenibilidad en escenarios de mora recurrente, fraude y pérdidas, especialmente bajo un régimen territorial especial. La necesidad, sin embargo, exige que la implementación sea focalizada, motivada y procedimentalmente garantista.

F. Proporcionalidad en sentido estricto

Aquí se ponderan los beneficios de la medida frente a sus costos o restricciones.

Beneficios constitucionalmente relevantes (peso alto)

- Continuidad y eficiencia del servicio en una región con régimen especial, reduciendo suspensiones y reconexiones y presiones sobre sostenibilidad.
- Protección de usuarios vulnerables mediante una herramienta que ajusta el consumo al presupuesto y reduce el riesgo de facturación impagable, objetivo compatible con solidaridad y redistribución.
- Mejora del recaudo y reducción de pérdidas, lo cual contribuye indirectamente a sostenibilidad y a la prestación eficiente.

Cargas o riesgos constitucionales (peso medio-alto si no se gestiona)

Riesgo de afectación del acceso material por falta de recargas, en especial para hogares de menores ingresos, la falta de energía por no recargar es característica del sistema, no suspensión.

- Riesgo de arbitrariedad o asimetrías de información si no se garantiza comunicación, recursos y reversibilidad.
- Riesgo de tensionar el principio de suficiencia financiera con el de recuperación de costos si la instalación “a costo del prestador” se aplicara de forma amplia, permanente o no focalizada.

La Corte ha advertido que las medidas que impiden de manera absoluta recuperar costos son evidentemente desproporcionadas y contrarias al art. 367 CP, y que el principio de solidaridad se materializa principalmente a través de subsidios legales, no como mandato ineludible de asumir costos empresariales para todos los usuarios indiscriminadamente.

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
			T-GJ-F-01	
		11-08-2023	V-1	

Balance

El balance favorece la constitucionalidad si (y en la medida en que) la implementación observe tres rasgos del diseño:

- **Focalización:** se dirige a Región Caribe (art. 318) y a escenarios objetivos de riesgo (mora recurrente, fraude, pérdidas, endeudamiento crítico), lo que reduce arbitrariedad y evita subsidios regresivos a usuarios que no los requieren. (C-186 de 2022 critica la asunción absoluta de costos cuando termina beneficiando también a quienes no lo necesitan).
- **Temporalidad estricta:** hasta regulación integral CREG, lo cual acota la intervención y habilita evaluación y corrección antes de consolidación permanente.
- **Garantías procedimentales:** comunicación al usuario, derecho de defensa, reversibilidad y criterios verificables, que reducen cargas desproporcionadas y aseguran control administrativo. (Consistente con doctrina SSPD sobre recursos y control de decisiones del prestador).

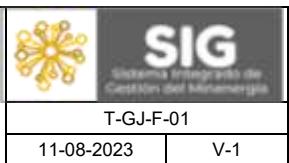
Información y soporte: obligación de trazabilidad, extractos claros, canales y alertas, en el desarrollo del régimen de prepago y protección al usuario.

Conclusión de proporcionalidad estricta: la medida no resulta evidentemente desproporcionada si se implementa como piloto focalizado y temporal, con salvaguardas reforzadas para usuarios vulnerables y con mecanismos efectivos de información y defensa.

Conclusión:

Con salvaguardas reforzadas (i) de información y alertas, (ii) de debido proceso y (iii) de reversibilidad, y tratándose de un piloto transitorio focalizado en escenarios de alto riesgo, la medida puede superar el test de proporcionalidad intermedio: persigue un fin importante (continuidad en la prestación del servicio y garantía del acceso en condiciones de dignidad), el medio es conducente, y el balance beneficio-carga resulta favorable siempre que se blinde para evitar pobreza energética por “desconexión de saldo”.

En suma, la medida es oportuna y conveniente porque se circunscribe al régimen transitorio especial del artículo 318 de la Ley 1955 de 2019, opera como lineamiento transitorio hasta regulación integral de la CREG, y se apoya en desarrollos técnicos oficiales que reconocen que la comercialización prepago, con obligaciones de información, alertas, reversibilidad y garantía recursiva, puede contribuir a la continuidad del servicio y a la mitigación del riesgo de cartera en escenarios de mora recurrente, fraude y pérdidas; todo ello bajo un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia, dado su impacto potencial en dignidad y pobreza energética.

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El Ministerio de Minas y Energía es competente para expedir lineamientos de política pública sectorial en materia de energía eléctrica, en virtud de: (i) la función de regulación, planeación, coordinación y seguimiento del servicio público de electricidad asignada por la Ley 143 de 1994 (art. 2); (ii) los fines de intervención y los instrumentos de intervención estatal en servicios públicos previstos en la Ley 142 de 1994 (arts. 2 y 3), incluyendo la promoción y apoyo a prestadores y la protección de derechos de los usuarios; y (iii) las funciones de formular, adoptar, dirigir y coordinar la política en materia energética previstas en el Decreto 381 de 2012 (arts. 2 y 5).

Adicionalmente, el legislador previó la autorización gubernamental para el uso de sistemas de pago anticipado o prepago en servicios públicos domiciliarios cuando las condiciones del mercado lo recomienden (Ley 812 de 2003, art. 64, par. 2), en armonía con la regulación aplicable del sector. En consecuencia, el Ministerio expide lineamientos transitorios que: (a) son consistentes con el marco legal; (b) preservan el ámbito de regulación de la CREG; y (c) orientan a los agentes frente a un instrumento reconocido por el ordenamiento.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Las normas que sirven de fundamento al acto proyectado se encuentran vigentes al momento de su expedición, en particular: Ley 142 de 1994 correspondiente al régimen de servicios públicos domiciliarios; Ley 143 de 1994 correspondiente al régimen del sector eléctrico; Ley 812 de 2003, art. 64, parágrafo 2 (sistemas de pago anticipado o prepago); y Ley 1955 de 2019, art. 318 (régimen transitorio especial para la sostenibilidad del servicio en la Costa Caribe).

En materia procedimental, permanecen vigentes el deber de publicación de proyectos normativos para participación ciudadana (Ley 1437 de 2011, art. 8, núm. 8) y las reglas de trazabilidad y archivo del proceso de participación (Decreto 270 de 2017).

Finalmente, el grupo de defensa judicial y de asuntos constitucionales de la Oficina Asesora Jurídica, mediante correo del 03 de marzo de 2026 señaló que:

“De manera atenta, remito informe solicitado para expedir el proyecto de resolución “Por la cual se establecen lineamientos para la promoción de la medición con funcionalidad prepago como mecanismo preventivo de gestión del riesgo de cartera orientado a garantizar la continuidad de la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica”. Para la elaboración del mismo se verificó la base de datos de los procesos judiciales que manejamos de la OAJ y otras fuentes de información oficial disponibles:

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA		 SIG Sistema Integrado de Gestión del Ministerio	
			T-GJ-F-01	
		11-08-2023	V-1	

- Ley 812 del 2003
- Resolución CREG 108 de 1997, y sus modificaciones —entre otras, las Resoluciones CREG 015 de 1999, 058 de 2000, 047 de 2004, 096 de 2004, 156 de 2011, 046 de 2012, 105-07 de 2024 y 101-35 de 2024
- Leyes 142 y 143 de 1994
- Ley 1955 de 2019

Una vez revisada la base de datos, se tiene que, contra las normas consultadas, no aparecen a la fecha demandas y/o notificaciones efectuadas según información que reposa en los archivos, por lo que se encuentran aparentemente “vigente”.

3.3 Análisis de las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El proyecto no deroga, subroga, modifica, adiciona ni sustituye disposiciones reglamentarias existentes. Su contenido se limita a fijar lineamientos de política pública sectorial para promover el uso de medición con funcionalidad prepago como herramienta preventiva de gestión del riesgo de cartera, en el marco del régimen transitorio especial aplicable al mercado de la Región Caribe.

El acto no crea una nueva estructura tarifaria ni altera las fórmulas o metodologías regulatorias de distribución y comercialización; por lo tanto, no invade la competencia regulatoria asignada a la CREG. Su armonización con la regulación vigente se materializa mediante la remisión a: (i) el contrato de condiciones uniformes; (ii) los procedimientos y garantías de defensa del usuario previstos en la Ley 142 de 1994; y (iii) la regulación aplicable sobre medición y comercialización.

3.4. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo

Que, en el marco de las etapas de verificación y soporte jurídico de la iniciativa regulatoria y como uno de los pasos procesales orientados a asegurar la trazabilidad y mitigación de riesgos de litigiosidad, la Oficina de Asuntos Regulatorios solicitó el doce (12) de febrero de 2026 a la dependencia competente en materia de Procesos Judiciales de la Oficina Asesora Jurídica, la emisión de concepto derivado de la revisión, verificación y análisis de la jurisprudencia con potencial incidencia sobre el proyecto de resolución “Por la cual se establecen lineamientos de carácter transitorio para la promoción de la medición con funcionalidad prepago como mecanismo preventivo de gestión del riesgo de cartera orientado a garantizar la continuidad de la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica”, teniendo como referentes normativos, entre otros, la Ley 812 de 2003; la Resolución CREG 108 de 1997 y sus modificaciones —entre otras, las Resoluciones CREG 015 de 1999, 058 de 2000, 047 de 2004, 096 de 2004, 156 de 2011, 046 de 2012, 105-07 de 2024 y 101-35 de 2024—; las Leyes 142 y 143

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA		 SIG Sistema Integrado de Gestión del Medio Ambiente	
			T-GJ-F-01	
		11-08-2023	V-1	

de 1994; y la Ley 1955 de 2019, con el propósito de robustecer el sustento jurisprudencial del acto proyectado y fortalecer las salvaguardas para eventuales ejercicios de revisión jurídica, control constitucional, auditorías o diálogo institucional con actores del sector.

Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003: la jurisprudencia constitucional ha indicado que la mora del usuario habilita la suspensión del servicio en los términos legales, como mecanismo que protege la prestación para el conjunto de usuarios y la sostenibilidad del sistema, precisando que la suspensión puede operar, como máximo, luego del incumplimiento en el pago de tres facturas.

La Sentencia C-150 de 2013 también se refirió a la relación existente entre los criterios de eficiencia y suficiencia financiera y el principio de solidaridad, en los siguientes términos:

“Además, la Corte observa que los criterios de eficiencia y de suficiencia financiera no son necesariamente incompatibles con el criterio de solidaridad. En efecto, como ya se indicó, el criterio de eficiencia señala que los servicios públicos deben ser producidos de la manera más económica posible bajo estándares adecuados de calidad. El criterio de suficiencia financiera busca que la fórmula tarifaria contenga todas las erogaciones necesarias para prestar el servicio (incluidos costos, gastos, remuneración del patrimonio) de acuerdo con las necesidades de la población que ha de ser atendida, y según los objetivos y parámetros establecidos en la Constitución y en la ley. Por su parte, el criterio de solidaridad versa sobre la forma como deberá ser repartido el valor que cuesta prestar los servicios públicos entre los diferentes miembros de la sociedad, según su capacidad económica, para que todos puedan tener acceso a los servicios y para que dicho acceso no dependa exclusivamente de la capacidad de pago sino que responda también la principio de necesidad según el cual las personas que carezcan de los recursos para tener acceso al consumo básico, serán beneficiarios de medidas en su favor que así se los permitan.”

De esta manera los criterios de eficiencia, suficiencia financiera y solidaridad son complementarios. Así, la prestación de los servicios públicos debe realizarse de tal manera que todos los consumidores tengan acceso al servicio de energía que cubra sus necesidades básicas, partiendo de la premisa de que quien presta el servicio cubra las erogaciones necesarias para hacerlo, bajo unos estándares de calidad y de la manera más óptima posible. Por su parte, el principio de solidaridad versa sobre la forma en la que se reparte el valor de prestar servicios públicos en la sociedad, en consideración a la capacidad económica de cada contribuyente.

Corte Constitucional, Sentencia SU-1010 de 2008: la Corte unificó reglas relevantes sobre la relación empresa–usuario en servicios públicos, destacando (i) la reserva legal para la imposición de sanciones pecuniarias a usuarios, y (ii) la exigencia de garantizar el debido proceso en actuaciones que puedan tener efectos adversos sobre el usuario, incluyendo la adecuada información, oportunidad probatoria y posibilidad real de contradicción.

Implicación para el proyecto: el diseño de los lineamientos transitorios incorpora una perspectiva de gestión preventiva del riesgo de cartera, pero enfatiza que su implementación

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
			T-GJ-F-01	
			11-08-2023	V-1

debe respetar el derecho de defensa y las garantías procedimentales previstas en el régimen de servicios públicos, particularmente ante eventos de fraude, manipulación del equipo o controversias sobre la relación contractual.

REVISIÓN JURISPRUDENCIAL POR EJES TEMÁTICOS DE RELEVANCIA

Energía eléctrica como servicio esencial, ligado a dignidad humana y a la “pobreza energética”

Regla jurisprudencial: La prestación de servicios públicos domiciliarios (incluida la energía) se orienta a satisfacer necesidades básicas y asegurar condiciones mínimas de existencia acordes con la dignidad humana. En esa lógica, la energía es un bien público esencial cuyo acceso incide en el disfrute de otros derechos.

En **C-186 de 2022**, la Corte recuerda que el acceso a servicios como electricidad y gas es fundamental para una vida digna (cocción de alimentos, higiene, confort térmico, y acceso a información/educación mediante medios digitales).

La misma providencia recoge la idea de que el servicio público de energía eléctrica ha sido definido por la Corte como un bien público esencial de carácter no transable, cuyo abastecimiento es indispensable para la ciudadanía y se conecta con la reducción de pobreza e inequidad.

La Corte incorpora expresamente el concepto de pobreza energética, describiéndola como la situación en la que una persona o familia no tiene conexión en su vivienda o es incapaz de pagar/tener una cantidad mínima de electricidad para satisfacer necesidades domésticas, afectando derechos como vida, salud e integridad, con impacto agravado sobre población vulnerable.

Implicación y necesidad de su aplicación en la iniciativa regulatoria:

Un piloto de prepago para usuarios de menores ingresos no puede ser tratado como una medida puramente comercial o recaudatoria. Debe justificarse como una estrategia de continuidad y acceso material (evitar suspensiones o cortes por mora recurrente, prevenir reconexiones repetidas, reducir pérdidas y estabilizar la prestación), incorporando salvaguardas para que el prepago no se traduzca en “**desconexiones por pobreza**” sin rutas de información, acompañamiento y reversibilidad.

Servicios públicos no gratuitos, régimen tarifario oneroso y deber estatal de financiar solidaridad mediante subsidios

Regla jurisprudencial: En el modelo constitucional de 1991, los servicios públicos domiciliarios son onerosos: existe obligación del usuario de contribuir al financiamiento del servicio; la solidaridad se concreta institucionalmente, principalmente, mediante subsidios, y no por la imposición de gratuidad o por trasladar de manera forzosa cargas indefinidas a los prestadores.

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	 SIG Sistema Integrado de Gestión del Ministerio	
		T-GJ-F-01	
		11-08-2023	V-1

En Sentencia **C-041 de 2003**, la Corte es explícita en que el concepto de gratuidad de los servicios públicos fue abandonado por la Constitución de 1991 y que existe, en cabeza de las personas, el deber de contribuir al financiamiento de gastos e inversiones, dentro de criterios de justicia y equidad.

En esa misma decisión (C-041 de 2003), se reafirma el carácter oneroso del servicio: incluso la disponibilidad del prestador genera costos (de allí la lógica del cargo fijo), lo cual es constitucionalmente compatible con la prestación eficiente y sostenible.

En **C-186 de 2022**, la Corte reitera que los servicios públicos no son gratuitos y que el principio de solidaridad no significa que las empresas deban prestar el servicio sin exigir pago, aun respecto de usuarios de menores recursos; la solidaridad se materializa mediante subsidios definidos por el Legislador.

Implicación y necesidad de su aplicación en la iniciativa regulatoria:

El soporte constitucional de un esquema prepago (más aún en población vulnerable) sin desdibujar la arquitectura de solidaridad: la medida debe convivir con subsidios y contribuciones, y cualquier protección adicional debe diseñarse como política pública financiable y trazable, no como una “subvención implícita” impuesta sin soporte a los prestadores.

Criterio de costos y recuperación de costos como límite constitucional; continuidad y suficiencia financiera

Regla jurisprudencial: El criterio de costos del artículo 367 es un límite a la libertad de configuración en servicios públicos; el régimen tarifario debe permitir recuperación de **costos** (operación, expansión, reposición, mantenimiento) y suficiencia financiera, porque de ello depende continuidad, calidad y universalidad.

En la Sentencia **C-186 de 2022**, la Corte sostiene que el criterio de costos (art. 367) limita al legislador en materia de servicios públicos y que la recuperación de costos es componente del régimen tarifario y manifestación de suficiencia financiera.

La providencia explica que los costos recuperables incluyen expansión, reposición y mantenimiento, y que costos innecesarios o suntuosos por ser contrarios a la Constitución (eficiencia).

En la Sentencia **C-150 de 2003**, al abordar el régimen de servicios públicos y su prestación onerosa, se reconoce que la sostenibilidad del servicio para todos exige un marco regulatorio que preserve viabilidad y, en materia de mora, la suspensión se conecta con esa sostenibilidad (sin perjuicio de límites y garantías).

Implicación y necesidad de su aplicación en la iniciativa regulatoria:

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión del Ministerio
		T-GJ-F-01
		11-08-2023
		V-1

El piloto de aplicación focalizada se diseña de modo que, en la práctica, imponga a los prestadores costos estructurales no recuperables (o indefinidos) sin justificación técnica o financiera, se expone a cuestionamientos similares a los advertidos por la Corte en la Sentencia C-186 de 2022 (tensión entre continuidad, competencia, suficiencia financiera y cargas irrazonables).

Por eso, la temporalidad, focalización y voluntariedad real (como habilitación evaluativa y no mandato general) se vuelven decisivas para blindar la medida que se establece en los lineamientos que aquí se desarrollan.

Potestades frente a las prerrogativas regladas; debido proceso reforzado

Regla jurisprudencial: La mora puede habilitar suspensión o corte, pero con procedimiento y debido proceso. Decisiones de suspensión tienen naturaleza de acto administrativo y deben ser recurribles; además, existen restricciones por protección constitucional reforzada en ciertos casos.

En la Sentencia **C-150 de 2003**, la Corte señala que, cuando la empresa va a suspender el servicio, debe respetar derechos específicos: (i) seguir parámetros procedimentales que garanticen debido proceso, en conexidad con buena fe, y (ii) abstenerse de suspender arbitrariamente en ciertos establecimientos vinculados a sujetos especialmente protegidos.

La misma sentencia enfatiza que la prestadora está obligada a suspender por no pago sin exceder determinados periodos de facturación (tres cuando es mensual) y que las decisiones de suspensión —y las que resuelven recursos— son actos administrativos que deben notificarse conforme a reglas de actos particulares.

En la Sentencia C-150 de 2003 también desarrolla el estándar de “tres facturas”: se alude a que el momento en que se acumulan tres facturas sin pagar delimita el deber legal de suspender, con efectos jurídicos para terceros (por ejemplo, en relación con responsabilidades por facturas posteriores).

En la sentencia **SU-1010 de 2008**, la Corte unifica una regla central: las empresas de servicios públicos no tienen facultad para imponer sanciones pecuniarias a usuarios si el legislador no las ha autorizado ni ha definido conductas, sanciones y procedimiento. La imposición de cobros a título sancionatorio vulnera debido proceso (reserva de ley, legalidad y tipicidad).

Implicación y necesidad de su aplicación en la iniciativa regulatoria:

El diseño del prepago:

1. No sustituye la suspensión reglada por una “desconexión material” sin garantías, ni configura una medida equivalente a sanción sin procedimiento.

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	 SIG Sistema Integrado de Gestión del Ministerio	
		T-GJ-F-01	
		11-08-2023	V-1

2. No se incorporan cobros adicionales o “castigos económicos”. El sistema prepago no incluye mecanismos de imputación de recargas a deudas, sino que es tratado como un acuerdo de pago o regla financiera transparente, no como multa.

Con fundamento en las reglas anteriores, la jurisprudencia constitucional relevante no bloquea un piloto prepago; por el contrario, orienta su diseño bajo cuatro premisas de constitucionalidad:

Finalidad constitucional reforzada: continuidad del servicio de energía (esencial) y mitigación de pobreza energética, con especial énfasis en hogares vulnerables como en efecto lo hace la presente iniciativa

No gratuidad y solidaridad institucional: el prepago debe integrarse a subsidios y deber de pago; no puede justificarse como gratuidad ni como imposición de subsidios “de facto” a empresas.

Respeto al criterio de costos y sostenibilidad: la medida debe evitar configurar cargas estructurales irre recuperables o desproporcionadas, pues ello compromete continuidad y entra en tensión con el art. 367 de la C.P. (advertencia C-186 de 2022).

Debido proceso y legalidad en afectaciones al usuario: cualquier tránsito al esquema prepago (especialmente por mora o fraude) debe preservar información, contradicción y recursos-debido proceso-. (SU-1010/08), Así mismo debe evitarse menciones a sustituciones materiales de suspensión o corte sin procedimiento adecuado, tal como ya se encuentra regulado.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

A). Enfoque de política pública. El acto se concibe como lineamiento transitorio orientador.

B). Protección del usuario y transparencia. La implementación debe articularse con el contrato de condiciones uniformes y con las reglas de protección al usuario, incluyendo el derecho de información, el trámite de PQR y el ejercicio del derecho de defensa y recursos en los términos del régimen de servicios públicos.

C). Coordinación institucional y no invasión de competencias. Los lineamientos no sustituyen la regulación económica de la CREG ni las funciones de inspección, vigilancia y control de la SSPD. Se enmarcan en las funciones de coordinación sectorial del Ministerio y en el objetivo legal de asegurar la prestación eficiente y sostenible, particularmente en el régimen transitorio especial de la Costa Caribe.

D). Competencia y competencia económica. Se prevé el análisis de abogacía de la competencia, incluyendo cuestionario y concepto de la SIC, conforme a las reglas del Decreto 1074 de 2015.

 Energía 	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	 SIG Sistema Integrado de Gestión del Ministerio		
			T-GJ-F-01	
			11-08-2023	V-1

4. IMPACTO ECONÓMICO

El proyecto tiene impactos económicos principalmente en la gestión de recaudo y del riesgo de cartera, con efectos indirectos sobre continuidad del servicio:

- **Para el prestador:** (i) reducción de cartera vencida y costos asociados a cobro, suspensión y reconexión; (ii) potencial disminución de pérdidas no técnicas al vincular la estrategia a programas de control de pérdidas; (iii) costos de inversión y operación asociados a la instalación de medidores con funcionalidad prepago (asumidos por el prestador en los escenarios previstos).
- **Para el usuario:** (i) posibilidad de administrar el gasto y evitar acumulación de deuda; (ii) mayor previsibilidad del consumo; (iii) reducción de la exposición a cargos por reconexión derivados de la mora, cuando el instrumento se emplea como alternativa preventiva. El esquema prepago puede generar beneficios para ambas partes y el agotamiento del saldo no equivale a la suspensión por incumplimiento del contrato.
- **Para el sistema:** mejora potencial en indicadores de recaudo y sostenibilidad del mercado y región bajo régimen transitorio, con efectos favorables sobre la continuidad.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

El proyecto no implica apropiaciones adicionales con cargo al Presupuesto General de la Nación para su implementación, por tratarse de lineamientos de política pública. Los eventuales costos de instalación y operación de medidores con funcionalidad prepago se asumen por los prestadores, conforme a su evaluación y a los escenarios definidos en el acto. Las actividades internas del Ministerio de Minas y Energía asociadas a coordinación, seguimiento, análisis de comentarios y gestión documental se atienden con los recursos ordinarios de funcionamiento, sin que se identifiquen necesidades presupuestales extraordinarias.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN.

Se estima un impacto ambiental directo bajo o neutro, por cuanto el acto no habilita proyectos de infraestructura de generación o expansión de redes, ni modifica permisos ambientales. No obstante, puede tener efectos ambientales indirectos positivos, en la medida en que la modalidad prepago puede incentivar el uso racional y eficiente de la energía por parte del usuario, y contribuir a la reducción de pérdidas técnicas y no técnicas.

No se identifican impactos sobre patrimonio cultural de la Nación derivados del contenido del acto.

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA			
		T-GJ-F-01		
		11-08-2023	V-1	

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO *(Si cuenta con ellos)*

El principal soporte técnico-regulatorio corresponde a los documentos y antecedentes del regulador sectorial sobre la evolución del régimen de protección al usuario y del sistema de comercialización prepago, en particular el Documento CREG 905-025-2025 (26 de diciembre de 2025), que incluye el análisis de medidas, beneficios y consideraciones operativas de la modalidad prepago.

De otra parte, esta memoria se apoya en los antecedentes normativos del sector y en la jurisprudencia relevante sobre suspensión del servicio por mora y garantías de debido proceso.

Así mismo, desde el Ministerio de Minas y Energía se ha identificado que en algunas zonas de la Región Caribe presentan altas pérdidas no técnicas, bajo recaudo en varios segmentos, morosidad prolongada y una proporción significativa de usuarios crónicamente impagantes. Todo esto crea un entorno donde la medición prepago no sólo es conveniente, sino estratégicamente necesaria para estabilizar ingresos, reducir riesgos operativos y mejorar la sostenibilidad del servicio.

A continuación, se presenta un análisis estadístico como justificación para la implementación de la medición prepago como medida transitoria para la mejora de gestión de cartera y continuidad de la prestación del servicio de energía eléctrica, con los siguientes puntos:

1. Pérdidas no técnicas:

Se registran 189 GWh mensuales en pérdidas no técnicas, equivalentes al 70% de las pérdidas totales en las zonas de Bolívar, Cesar, Córdoba, Sucre y el sur de Magdalena.

Esto implica una afectación estructural y persistente en la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica; en ese sentido, la medición con funcionalidad prepago podría reducir este riesgo porque:

- Obliga a que el consumo esté asociado a un saldo disponible.
- Se podría eliminar la manipulación del medidor como mecanismo para evitar facturación.
- Permite desconexión automática sin desplazamiento operativo.

En ese sentido la medición con funcionalidad prepago, convierte un consumo históricamente “no registrado” en un consumo pagado por adelantado, reduciendo la exposición financiera.

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	 SIG Sistema Integrado de Gestión del Incentivo	
		T-GJ-F-01	
		11-08-2023	V-1

2. Recaudo insuficiente y volátil

En las zonas de Bolívar, Cesar, Córdoba, Sucre y el sur de Magdalena especialmente en estratos 1 y 2, son los segmentos más críticos.

Ejemplo (Estrato 1):

“Cobrado 42.5 mil millones – Facturado 80.4 mil millones”

Esto implica un recaudo cercano al 53%.

Ejemplo (Estrato 2):

“Cobrado 44.6 mil millones – Facturado 51.2 mil millones”

Recaudo aproximado: 87%, pero con alta variabilidad mensual.

La medición con funcionalidad prepago mejoraría el recaudo porque: i) El ingreso se recibe antes del consumo, eliminando el riesgo de no pago; ii) Se estabiliza el flujo de caja mensual; y, iii) Se reduce la cartera vencida estructural.

3. Alta proporción de usuarios que presentan saldos pendientes de pago

En las zonas de Bolívar, Cesar, Córdoba, Sucre y el sur de Magdalena se registran 438.590 usuarios no pagan hace más de 3 meses, equivalentes al 26.18% del total.

“Total general: 1.675.183 facturados – 438.590 no pagantes (0.2618)”

Segmentos críticos:

- Estrato 1: 374% de no pago (367.570 de 981.857)
- Estrato 2: 13.9%
- Subnormal: 28%
- Comercial: 8.97%

El prepago es especialmente útil en estos segmentos, porque, se evita acumulación de deuda, permite consumos pequeños y frecuentes (ajustados a la capacidad de pago) y reduce la cartera morosa estructural.

4. Morosidad en el tiempo

La edad de mora en estas zonas de la Región Caribe muestra que son varios usuarios que acumulan más de 1 año, 2 años, 3 años o incluso más de 5 años de deuda.

Ejemplo Estrato 1:

“38468 a 2 años, 32427 a 3 años, 38902 a 4 años, 16387 a 5 años, 366648 más de 5 años”

Esto evidencia:

- Cartera incobrable estructural.
- Ineficiencia del modelo postpago para segmentos vulnerables.
- Costos operativos elevados en gestión de cobro y suspensión.

El prepago elimina este problema porque:

- No existe cartera vencida.
- El usuario solo consume lo que paga.
- Se evita la acumulación de deudas impagables.

5. Alto número de usuarios suspendidos por impago

Se presenta una relación de usuarios de la Región Caribe con suspensiones del servicio público domiciliario de energía eléctrica por la causal de no pago.

“Estrato 1: 227.959 suspendidos”

“Estrato 2: 80.402 suspendidos”

“Total general: 354.567 suspendidos”

Esto representa:

- Costos operativos de suspensión y reconexión.
- Riesgo de reconexiones ilegales.
- Pérdida de energía no facturada.

El prepago reduce estos costos porque:

- La reconexión es automática y remota.
- No requiere desplazamiento de cuadrillas.
- Disminuye reconexiones fraudulentas.

Por todo lo anterior, desde el Ministerio de Minas y Energía de acuerdo con sus funciones señaladas en el Decreto 381 de 2012, ha considerado oportuno presentar lineamientos de carácter transitorio para la promoción de la medición con funcionalidad prepago como mecanismo preventivo de gestión del riesgo de cartera, orientado a garantizar la continuidad de la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica, aplicable en aquellos usuarios finales del régimen transitorio especial de que trata el artículo 318 de la Ley 1955 de 2019.

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	 SIG Sistema Integrado de Gestión del Ministerio	
		T-GJ-F-01	
		11-08-2023	V-1

ANEXOS:	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria)	
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	
Informe de observaciones y respuestas	
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	
Cuestionario de abogacía de la competencia	
Documentos de Soporte:	Radicado SSPD No. 20262200701521

Aprobó:

**DANIEL AUGUSTO JORGE EL SAIEH SANCHEZ
CEBALLOS**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

JUAN CARLOS BEDOYA

Jefe Oficina de Asuntos Regulatorios y
Empresariales

Elaboró: Jairo Andrés Blandón Hernández - Diana Milena Holguín Alfonso

Revisó: Juan Carlos Bedoya Ceballos

Aprobó: Juan Carlos Bedoya Ceballos