

SUPERVISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

**SUPERVISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA**

**DORA ARAQUE TORRES**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO DE DERECHO ECONÓMICO**

**MAESTRÍA EN DERECHO ECONÓMICO CON ÉNFASIS EN SERVICIOS PÚBLICOS**

**DIRECTOR: Dr. LUIS FERNEY MORENO CASTILLO**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**

**BOGOTÁ D.C. COLOMBIA**

**JULIO 2021**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**  
**DEPARTAMENTO DE DERECHO ECONÓMICO**  
**MAESTRÍA EN DERECHO ECONÓMICO CON ÉNFASIS EN SERVICIOS PÚBLICOS**

**Rector**

**Dr. HERNANDO PARRA NIETO**

**Secretario General:**

**Dr. JOSÉ FERNANDO RUBIO NAVARRO**

**Director Encargado Departamento  
de Derecho Económico:**

**Dr. JOSÉ MANUEL ÁLVAREZ ZÁRATE**

**Director de Monografía:**

**Dr. LUIS FERNEY MORENO CASTILLO**

### **Dedicatoria**

A mis hijos y esposo por el estímulo y el apoyo incondicional en todo momento y por ser ellos la inspiración para finalizar este proyecto.

### **Agradecimiento**

Quiero expresar mi gratitud a Dios, por ser mi guía y acompañarme en el transcurso de mi vida, brindándome fortaleza, paciencia y sabiduría para culminar con éxito mis metas propuestas.

De igual manera mis agradecimientos a la Universidad Externado de Colombia, al Departamento de Derecho Económico, a mis profesores en especial al Dr. Luis Ferney Moreno Castillo, quien con sus conocimientos y apoyo me guió a través de cada una de las etapas de este proyecto para alcanzar los resultados que buscaba.

También agradezco a mis padres en todo, que aun estando lejos los llevo en mi corazón y mente.

## Tabla de Contenido

<b>Introducción</b> .....	x
1 Intervención del Estado .....	1
1.1 Intervención del Estado en los servicios públicos .....	2
1.2 Supervisión .....	3
1.3 Policía administrativa .....	4
1.4 Servicio Público de Energía Eléctrica .....	5
1.5 Inspección, Vigilancia y Control .....	12
1.5.1 Corte Constitucional.....	13
1.5.2 Consejo de Estado.....	17
1.5.3 Leyes .....	18
1.5.3.1 Ley 1122 de 2007 .....	18
1.5.3.1.1 Inspección.....	18
1.5.3.1.2 Vigilancia.....	18
1.5.3.1.3 Control .....	19
1.5.3.2 Ley 1493 de 2011: .....	19
1.5.3.2.1 Inspección.....	19
1.5.3.2.2 Vigilancia.....	19
1.5.3.2.3 Control .....	20
1.5.3.3 Ley 1740 DE 2014: .....	20
1.5.3.3.1 Inspección.....	20
1.5.3.3.1.1 Funciones de Inspección. ....	20
1.5.3.3.2 Vigilancia.....	21
1.5.3.3.2.1 Funciones de Vigilancia. ....	21
1.5.4 Superintendencias .....	23
1.5.4.1 Superintendencia de la Economía Solidaria- Supersolidaria .....	24
1.5.4.1.1 Inspección:.....	24
1.5.4.1.2 Vigilancia:.....	24
1.5.4.1.3 Control: .....	25
1.5.4.2 Superintendencia de Sociedades –Supersociedades .....	25
1.5.4.2.1 Ley Número 222 DE 1995.....	25

1.5.4.2.1.1 Inspección.....	25
1.5.4.2.1.2 Vigilancia.....	25
1.5.4.2.1.3 Control. ....	26
1.5.4.3 Superintendencia de Industria y Comercio –SIC.....	26
1.5.4.3.1 Decreto 4886 De 2011 .....	26
1.5.4.3.2 Decreto 2153 de 1992.....	27
1.5.4.4 Superintendencia Nacional de Salud – Supersalud .....	28
1.5.4.4.1 Decreto 1565 de 2019.....	28
1.5.4.4.1.1 Inspección:.....	28
1.5.4.4.1.2 Vigilancia:.....	28
1.5.4.4.1.3 Control: .....	28
1.5.4.5 Superintendencia de puertos y transportes- Supertransporte.....	28
1.5.4.5.1 Decreto Número 2409 De 2018. ....	28
1.5.4.5.2 Decreto 101 De 2000. ....	28
1.5.4.6 Superintendencia de Subsidio Familiar. Supersubsidio .....	29
1.5.4.6.1 Decreto 2150 De 1992.....	29
1.5.4.6.2 Decreto 2595 de 2012.....	29
1.5.4.7 Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios- Superservicios .....	29
1.4.5.8 Conflictos de Competencias entre las Superintendencias por las funciones de inspección, vigilancia y control.....	32
2. Supervisión del Servicio de Energía Eléctrica en Colombia.....	36
2.1 Cómo se vigila el Servicio de Energía Eléctrica.....	40
2.2 Sistema Integrado de Gestión y Mejora-SIGME.....	42
2.3 Informe de Gestión de la Superintendencia Delegada de Energía y Gas 2019 -2020 .....	433
2.3.1 Principales resultados de la gestión en la vigencia 2019 -2020 .....	433
2.3.1.1 Despacho del Superintendente Delegado.....	43
2.1.1.2 Dirección Técnica de Gestión de Energía DTGE.....	44
2.1.1.3 Dirección de Investigaciones en Energía y Gas – DIEG.....	44
2.1.1.4 Grupo de Protección al Usuario de Energía y Gas.....	44
3. Supervisión del Servicio de Energía Eléctrica en la República del Perú.....	46
3.1 Procedimiento de Supervisión y Fiscalización del servicio de Energía Eléctrica .....	48

3.2. Procedimiento para la Supervisión del Proceso de Facturación de acuerdo con lo señalado en la Resolución N°115-2017-OS/CD.....	52
3.4 Reglamento de Supervisión, Fiscalización.....	55
3.4.1 Procedimiento de Supervisión e Instrucción .....	57
3.4.2 Procedimiento Administrativo Sancionador.....	59
3.4.3 Medidas Administrativas .....	63
4 Modelo Integrado para la Inspección, Vigilancia y Control .....	73
4.1 Supervisión Basada en Riesgos (SBR).....	74
4.2 Competencias de la Superintendencia Nacional de Salud La Ley 1122 (2007), de acuerdo con su definición.....	75
4.2.1 Inspección:.....	75
4.2.2 Vigilancia:.....	75
4.2.3 Control: .....	76
4.3 Metodología para la Evaluación de los Procesos de Implementación del sistema de IVC .....	76
4.4 Metodología para la Exploración de procesos para el ejercicio de la Inspección, Vigilancia y Control del SGSSS al interior de la Superintendencia Nacional de Salud .....	78
4.5 Triada: Regulación - Cumplimiento - Fiscalización.....	79
5. Lineamientos propuestos.....	81
<b>Conclusiones</b> .....	824
<b>Bibliografía</b> .....	87

**Lista de Figuras y Tablas**

Figura 1: Organigrama Delegada de Energía y Gas Combustible	39
Figura 2: Organigrama OSINERGMIN	45
Figura 3: Procedimiento de Fiscalización y Supervisión OSINERGMIN	46
Figura 4: Supervisión por Procedimientos OSINERGMIN	47
Figura 5 Esquema de Supervisión OSINERGMIN	49
Tabla 1. La Supervisión del Servicio Público de Energía Eléctrica en Colombia Vs Perú	62



### **Siglas y Abreviaturas**

**AIN:** Análisis de Impacto Normativo

**CPN:** Constitución Política Nacional

**CREG:** Comisión de Regulación de Energía y Gas

**DGTE:** Dirección Técnica Gestión de Energía

**DIEG:** Dirección de Investigaciones en Energía y Gas

**DNP:** Departamento Nacional de Planeación

**IVC:** Inspección, Vigilancia y Control

**MINENERGÍA:** Ministerio de Minas y Energía

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

**OSINERG:** Organismo Supervisor de Inversión en Energía

**OSINERGMIN:** Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería

**RIA:** Análisis de Impacto Regulatorio

**RUPS:** Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos

**SBR:** Supervisión Basada en Riesgos

**SGSSS:** Aseguramiento al Sistema General de Seguridad Social en Salud

**SIC:** Superintendencia de Industria y Comercio

**SIGME:** Sistema Integrado de Gestión y Mejora

**SIMIV:** Sistema de Monitoreo para la inspección, vigilancia y control en el Sistema General de Seguridad Social

**SIN:** Sistema Interconectado Nacional

**SNS:** Servicio Nacional de Salud

SUPERVISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

**SUPERSALUD:** Superintendencia Nacional de Salud

**SUPERSERVICIOS:** Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

**SUPERSOCIEDADES:** Superintendencia de Sociedades

**SUPERSOLIDARIA:** Superintendencia de la Economía Solidaria

**SUPERSOLIDARIA:** Superintendencia de la Economía Solidaria

**SUPERSUBSIDIO:** Superintendencia de Subsidio Familiar

**SUPERTRANSPORTE:** Superintendencia de puertos y transportes

**UMMEG:** Unidad de Monitoreo de Mercados de Energía y Gas

**UPME:** Unidad de Planeación Minero Energética UPME

**ZNI:** Zonas no interconectadas

## Introducción

De conformidad con lo establecido en el artículo 365 de la Constitución Política es deber del Estado (...) mantener la regulación, el control y la vigilancia de los servicios públicos. Además, en el artículo 189 le corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos. Al respecto la Corte Constitucional indica que es la Constitución y la Ley a quienes les compete la misión de formular las normas básicas relativas a: la manera como el Estado ejerce el control, la inspección y la vigilancia para asegurar su prestación eficiente.

En Colombia, la prestación de servicios públicos es una carga que debe ser asumida por el Estado como garante de los derechos fundamentales de sus ciudadanos. El acceso, la eficiencia, la eficacia, la calidad y la cobertura en la prestación de servicios públicos hacen parte de los mandatos perentorios que se imponen al Estado por normas constitucionales e internacionales asociadas a la garantía de la vivienda digna. La energía como un “bien público esencial de carácter no transable”, en el sentido de asumirlo como un servicio indispensable “para el desenvolvimiento de las actividades sociales y económicas del país”, asociado sustancialmente al bienestar de las poblaciones contemporáneas, el fortalecimiento de la calidad de vida y el acercamiento con el avance de la tecnología<sup>1</sup>.

La inspección, vigilancia y control permiten garantizar la prestación del servicio de energía eléctrica en condiciones de calidad y continuidad, teniendo en cuenta que como indicador relevante en la dinámica de crecimiento del sistema productivo del país, las tarifas, la cobertura y la calidad del servicio, juegan un papel muy importante en el momento de tomar decisiones de inversión; por lo tanto, velar por el mejoramiento del servicio, se convierte en un deber de la administración pública, en pro de la competitividad para la inversión local, nacional y extranjera, con la cual sea posible generar procesos dinámicos que impulsen el crecimiento económico y social<sup>2</sup>.

Por esta razón, el suministro de energía eléctrica es uno de los servicios vitales para el desarrollo de las ciudades y de las personas, y su deficiencia impacta en la calidad de vida de la

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-565 de septiembre de 2017, Expediente: RDL-019

<sup>2</sup> Ministerio de Minas y Energía, Unidad de Planeación Minero Energética – UPME, Plan Energético Nacional Colombia: Ideario Energético 2050, 2015.

población, las empresas encargadas de garantizar la calidad del suministro, en la mayoría de los casos presentan fallas por falta de mantenimiento a sus equipos, es por esto necesario contar con mecanismos efectivos que permitan el ejercicio de la inspección, vigilancia y control del servicio.

Por todo lo anterior, esta investigación teórica pretende analizar el régimen jurídico establecido y el modelo utilizado por Colombia para la supervisión del servicio públicos de energía eléctrica, versus otros modelos como el de la República de Perú y el nuevo estándar que la Superintendencia de Salud viene transformando en el ejercicio de la inspección vigilancia y control.

Para conocer el contexto de la temática planteada en primera instancia se revisarán los conceptos de: Intervención del Estado, Supervisión, Policía Administrativa, Servicio Público de Energía Eléctrica, Inspección, Vigilancia y Control, con el sustento jurídico que han dado la corte Constitucional, el Consejo de Estado y las normas que orientan los órganos encargados de cumplir las funcione de supervisión.

En segunda instancia y con el fin de verificar los procedimientos con los cuales se realiza la supervisión del servicio de energía eléctrica en Colombia, se verificará la normativa establecida y los informes publicados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios- Superservicios, los cuales dan cuenta de la gestión de la entidad respecto a la inspección, vigilancia y control del servicio.

En la tercera parte de esta investigación se analizará el modelo de supervisión y el régimen jurídico establecido por la República del Perú, para la inspección, vigilancia y control del servicio público de energía eléctrica, tarea que es ejecutada por Osinergmin, Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, regula, supervisa y fiscaliza los sectores de energía y minería con autonomía, capacidad técnica, reglas claras y predecibles, para que las actividades en estos sectores se desarrollen en condiciones de seguridad y se disponga de un suministro de energía confiable y sostenible<sup>3</sup>

En la última parte de este trabajo, se revisará el modelo de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud para el ejercicio de la supervisión de los riesgos inherentes al

---

<sup>3</sup> Osinergmin, Misión, Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, [www.osinergmin.gob.pe](http://www.osinergmin.gob.pe)

Sistema General de Seguridad Social en Salud, con el fin de conocer nuevas alternativas que pueden ser útiles para el ejercicio efectivo de la supervisión del servicio de energía eléctrica.

A partir de la Resolución 1229 de 2013 del Ministerio de Salud, se estableció que la inspección, vigilancia y control (IVC) sanitario debían realizarse con enfoque de riesgos. Así es que, en 2014, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) diseñó e implementó un modelo de vigilancia sanitaria basado en riesgos llamado IVC-SOA. Este modelo mide el riesgo de los medicamentos, dispositivos médicos, alimentos y cosméticos considerando tres factores: la severidad del producto (S), la ocurrencia de falla del producto (O) y la población potencialmente afectada (A), de allí su nombre SOA.<sup>4</sup>

El modelo incorpora 40 variables y métodos estadísticos que permite crear un perfil de riesgos para cada una de las entidades vigiladas y así generar un ranking para determinar cuáles de estas deben ser inspeccionadas<sup>5</sup>.

Se propuso realizar esta investigación dado que es de nuestro interés conocer las posibles ambigüedades que presenta la normativa establecidas para el ejercicio de la inspección, vigilancia y control de los servicios públicos, tomando como ejemplo el servicio público de energía eléctrica; demostrar la necesidad de crear nuevas normas que permitan fortalecer y organizar el régimen jurídico existente, además, como mecanismos de intervención del estado este debe ser regulado de acuerdo a lo indicado por la Constitución.

Finalmente, el conocer nuevas formas del ejercicio de estas funciones y verificar el régimen jurídico en otro país, son oportunidades que potencializan alternativas y metodologías que pueden servir para emprender los cambios que necesita el modelo establecido en nuestro país.

---

<sup>4</sup> Revista Panamericana de Salud Pública julio de 2017. Modelo para la Inspección, Vigilancia y Control Sanitario con Enfoque de Riesgos en Colombia.

<sup>5</sup> Ibidem

## **1 Presupuestos Conceptuales y normativos**

Para conocer el régimen jurídico establecido y el contexto normativo de la supervisión del servicio de energía eléctrica en Colombia es necesario examinar en primera instancia los conceptos de: Intervención del Estado, Supervisión, Policía Administrativa, Servicio Público de Energía Eléctrica, Inspección, Vigilancia y Control, por lo que se verificará la jurisprudencia establecida por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado y las normas que han permitido orientar a los órganos encargados del cumplimiento de esta función.

### **1.1 Intervención del Estado**

De conformidad con lo establecido en el artículo 334 de la Constitución Política de: “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la Ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

La norma constitucional pone en cabeza del Estado la dirección de la economía, las políticas macroeconómicas que deben emanar de los poderes públicos, de acuerdo con la distribución general de competencias que ha señalado la Constitución, para su intervención en asuntos específicos como los servicios públicos, con el fin de asegurar la efectividad del Estado Social de Derecho en procura de mejorar la calidad de vida de los colombianos, la distribución de oportunidades y beneficios, la preservación de un ambiente sano, la racionalización de la economía, y el aseguramiento de que las personas van a acceder efectivamente a bienes y servicios básicos.

En el artículo 333 de la Constitución expresamente dispone que “la Ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación” y en el artículo 334 de la misma Carta Política, conforme al cual la dirección general de la economía está a cargo del Estado. En ese sentido, manifiesta la Corte Constitucional que la actividad intervencionista pretende conciliar los intereses privados presentes en la actividad empresarial de los particulares, con el interés general que está involucrado en ciertos casos, como en el de la prestación de los servicios públicos que se vincula la satisfacción de necesidades básicas de los ciudadanos. Es

por ello que, en las normas de intervención debe estar presente la tensión entre la libertad de empresa y la prevalencia del interés general.<sup>6</sup>

### **1.1.1 Intervención del Estado en los servicios públicos**

De conformidad con lo establecido en artículo 365 de la Constitución “(...) el Estado, en todo caso, mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios”. Es así como, se reserva el derecho de intervenir en este sector a través de la regulación, el control y la vigilancia de los servicios públicos. Se propone entonces regular por medio de normas legales el sector económico de los servicios públicos y controlar y vigilar dicho sector a través de las facultades otorgadas por el ejecutivo a la Superservicios (art. 370 C.P.).

Es así como surge el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios Ley 142 de 1994, en la que se define: “Servicios Públicos Domiciliarios”: Son los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía básica conmutada, telefonía móvil rural y distribución de gas combustible.<sup>7</sup>

Es entonces, a la Constitución y a la Ley a quienes les compete la misión de formular las normas básicas relativas a: la naturaleza, extensión y cobertura del servicio, su carácter de esencial o no, los sujetos encargados de su prestación, las condiciones para asegurar la regularidad, permanencia, constancia, calidad y eficiencia en su prestación, las relaciones con los usuarios, en lo que atañe a sus deberes, derechos, al régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que presten el servicio, el régimen tarifario, y la manera como el Estado ejerce el control, la inspección y la vigilancia para asegurar su prestación eficiente (arts. 1, 2, 56, 150-23, 365, 367, 368, 369 y 370 C.P.)<sup>8</sup>

Se confirma así que, la Constitución extiende el principio de reserva de ley a la determinación del régimen jurídico aplicable para la inspección, vigilancia y control de la prestación de los servicios públicos, teniendo en cuenta que constituye uno de los mecanismos importantes de intervención del Estado esto no sólo por en el ámbito económico sino social, en especial en cuanto al acceso de las personas a ellos y al goce efectivo de sus derechos.

---

<sup>6</sup>Corte Constitucional, Sentencia C-615, 8 de agosto de 2002, expediente D-3881

<sup>7</sup> Ley 142 de 1994, artículo 14.21

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-284 de 1997, de junio de 1997, expediente D-1486.

## 1.2 Supervisión

De acuerdo con la definición de la Real Academia de la Lengua la Supervisión es ejercer la inspección superior en trabajos realizados por otros y su sinónimo es controlar, inspeccionar, vigilar, observar, comprobar, revisar y examinar.

La supervisión es una forma de intervención del Estado en la economía que implica restricciones y cargas para los particulares, por ello, debe tener origen en una ley expedida por el Congreso de la República de acuerdo con lo establecido en el artículo 150-8 de CPN. Si bien esto no se ha dado, no existe una única definición jurídica, en general lo que se ha indicado es que la inspección se relaciona con la capacidad del respectivo ente gubernamental para solicitar y verificar informaciones, mientras que la vigilancia apunta a las labores de seguimiento y evaluación, y el control hace referencia ya al nivel más profundo de supervisión, el cual permite la posibilidad de tomar correctivos de fondo.<sup>9</sup>

De acuerdo con el artículo 365 de la Constitución consagra como deber del Estado (...) mantener la regulación, el control y la vigilancia de los servicios públicos y en el artículo 189, corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos, de estas afirmaciones todavía no se ha legislado y por ende no existe, una definición única aplicable a todas las áreas del Derecho.

Dentro de este marco, la actividad de las superintendencias, corresponde al ejercicio de la función de policía, lo que significa que su actuación está dirigida a la cumplida aplicación de las normas que regulan el campo de actividad sobre el cual aquellas ejercen las funciones de inspección, vigilancia y control que les son encomendadas, con miras, además, a propender por la protección del sector económico o social objeto de control, así como por el cumplimiento de las demás funciones que específicamente le hayan encomendado, a partir del cumplimiento de su actividad principal de inspección, vigilancia y control.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup>De la Calle, J. M. (2016). *Revisión del Modelo de Supervisión del Estado*. Bogotá D.C: Asuntos Legales.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 8 de marzo de 2007. Radicación número: 11001-03-26-000-1998-00017-00(15071).



En el país operan 10 superintendencias que ejercen funciones de supervisión, algunas de estas cuentan con facultades jurisdiccionales, en otros casos fungen como entes reguladores o sirven como administradores oficiales de registros públicos, se puede afirmar que en ausencia de un régimen jurídico específico cada una de ellas han estructurado reglas y procedimientos para el cumplimiento de sus funciones de inspección, vigilancia y control.

### **1.3 Policía administrativa**

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-813 (2014), ha señalado que: “La función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al Presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

Por otro lado, se trata de una forma de intervención de la administración pública en la esfera privada de los particulares para el logro de cometidos estatales como es el bienestar social, el orden público, el cumplimiento de los principios y valores constitucionales.<sup>11</sup>

En consecuencia, el ejercicio de la IVC se refiere a la intervención del estado con el fin de asegurar la prestación continua y eficiente de los servicios públicos domiciliarios a toda la población colombiana, es así como, a través de las actividades que desarrollan las superintendencias se refleja el ejercicio del poder de policía administrativa. A pesar de que no han sido reguladas de manera precisa, la jurisprudencia constitucional, con apoyo en lo establecido por la Ley 222 de 1995, ha intentado delimitar el alcance de cada una de dichas funciones.<sup>12</sup>

Por otro lado, el Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. C.P. Mauricio Fajardo Gómez. 3 de octubre de 2012, al respecto indica lo siguiente:

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-813, 5 de noviembre de 2014, expediente D-10187.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-165, 10 de abril de 2019, expediente D-12536

*“Las superintendencias, entonces, tienen a su cargo el ejercicio de una modalidad de la policía administrativa cual es la función de inspección, vigilancia y control de diversos ámbitos de actividad de las personas, en los precisos términos dispuestos por la ley o por la correspondiente delegación o desconcentración de funciones originariamente atribuidas al Presidente de la República, legalmente autorizadas”.*

#### **1.4 Servicio Público de Energía Eléctrica**

El servicio público de energía eléctrica está definido expresamente en el numeral 25 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 en los siguientes términos:

*“14.25. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. Es el transporte de energía eléctrica desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de generación, de comercialización, de transformación, interconexión y transmisión”.*

De la lectura de esta disposición, se concluye que, el servicio consiste en el transporte de energía eléctrica, incluyéndose dentro de dicho concepto lo relativo a su conexión y medición.

Ahora bien, por mandato expreso del legislador, son actividades complementarias de dicho servicio, las relativas a la generación, comercialización, transformación, interconexión y transmisión de energía. Estas actividades están definidas por la ley y las disposiciones normativas de la Comisión de Regulación de Energía y Gas- CREG y el Ministerio de Minas y Energía- MINENERGÍA.

De acuerdo con el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctrica (RETIE)<sup>13</sup> la actividad de generación consiste en el: “proceso mediante el cual se obtiene energía eléctrica a partir de alguna otra forma de energía”.

---

<sup>13</sup> Resolución Número 180398 del 7 de abril de 2004 por la cual se expide el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas – RETIE. Que fija las condiciones técnicas que garanticen la seguridad en los procesos de Generación, Transmisión, Transformación, Distribución y Utilización de la energía eléctrica en la República de Colombia. Minenergía.

En el mismo reglamento se define al generador de energía como la: “persona natural o jurídica que produce energía eléctrica, que tiene por lo menos una central o unidad generadora. También significa equipo de generación de energía eléctrica incluyendo los grupos electrógenos”.

Por su parte, en lo que respecta a la actividad de comercialización, la Ley 143 de 1994. “Por la cual se establece régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad territorio nacional” la define de la siguiente forma: “actividad consistente en la compra de energía eléctrica y su venta a los usuarios finales, regulados o no regulados que se sujetará a las disposiciones previstas en esta Ley y en la de servicios públicos domiciliarios en lo pertinente”.

En términos similares, la Resolución 1º de 1994 de la CREG define la comercialización como la: “actividad consistente en la compra y venta de energía eléctrica en el mercado mayorista y su venta con destino a otras operaciones en dicho mercado o a los usuarios finales”. En la misma resolución, el sujeto que realiza dicha actividad de comercialización, es aquella: “persona natural o jurídica cuya actividad principal es la comercialización de energía eléctrica”.

En lo que respecta a la transformación de energía, esta se define por el reglamento técnico como el: “proceso mediante el cual son modificados, los parámetros de tensión y corriente de una red eléctrica, por medio de uno o más transformadores, cuyos secundarios se emplean en la alimentación de otras subestaciones o centros transformación (incluye equipos de protección y seccionamiento)”.

Por otra parte, la transmisión de la energía eléctrica hace referencia a la: “actividad consistente en el transporte de energía por líneas de transmisión, y la operación, mantenimiento y expansión de sistemas de transmisión, ya sean nacional o regionales”.

De acuerdo con la Investigación realizada por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas sobre la regulación del sector energético<sup>14</sup>, en Colombia la reglamentación del sector energético consta de diferentes resoluciones, decretos, actos administrativos, acuerdos y leyes, resoluciones, circulares entre los que se destacan los siguientes:

---

<sup>14</sup> Grupo de Investigaciones. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Regulación del Sector Energético. Convenio Interadministrativo 080 de 2019. Región Administrativa y de Planeación Especial RAP-E. 2020 Pág. 41 a 47

El marco jurídico está compuesto por: La Constitución Política 1991, Ley 99 de 1993 Marco regulatorio del Sistema Ambiental, Ley 143 de 1994 y normas reglamentarias, Ley 142 de 1994, y demás normas como la Ley 697 de 2001, Ley 1715 de 2014, Doctrina Jurisprudencial, Código de Comercio, Código Civil, Decisión CAN Normas Internacionales. (536 02, 720 09, y 757 de 2011), la Ley 689 de 2001 Por la cual se modifica parcialmente la ley 142 de 1994 en el contexto de régimen de actos y contratos de las empresas, contratos especiales para la gestión de los servicios públicos, liquidación de las empresas de servicios públicos y otras disposiciones como del control de gestión y resultados. La ley 855 de 2003. Por la cual se definen las Zonas No Interconectadas.

La Ley 1117 De 2006. Por la cual se expiden normas sobre normalización de redes eléctricas y de subsidios para estratos 1 y 2. Ley 1151 de 2007 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. El objetivo es garantizar la promoción de la reducción de la pobreza y la política del crecimiento económico alto sostenible a través del abastecimiento energético. De esta manera se plantea el desarrollo de una infraestructura para el acceso a los servicios de energía eléctrica y gas, y por lo tanto metas en la cobertura por habitante. Se gestionan el cargo por confiabilidad y los nuevos proyectos de generación de energía eléctrica. La Ley 1215 de 2008 Por la Cual se Adoptan Medidas en Materia de Generación de Energía Eléctrica.

La Ley 1955 DE 2019. Por el cual el Gobierno nacional y el resto de administraciones públicas realizarán la auditoría energética de sus instalaciones, establecerán objetivos de ahorro de energía a través de medidas de eficiencia energética y de cambios y/o adecuaciones en su infraestructura y el Decretos 2580 de 1985. Por la cual se reglamentan los procesos judiciales necesarios para imponer servidumbre pública Decreto 2424 de 2006 Por el cual se regula la prestación del servicio de alumbrado público.

La Resolución 043 de 1995. Por la cual se regula de manera general el suministro y el cobro que efectúen las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios a municipios por el servicio de energía eléctrica que se destine para alumbrado público. La Resolución 025 de 1995. Por la cual se establece el Código de Redes, como parte del Reglamento de Operación del Sistema Interconectado Nacional.

La Resolución 043 de 1996. Por la cual se dictan normas sobre alumbrado público. La Resolución 108 de 1997. Por la cual se señalan criterios generales sobre protección de los derechos

de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con la facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones.

La Resolución 070 de 1998. Por medio de la cual se establece el reglamento de distribución de energía eléctrica como parte del reglamento de operación del sistema interconectado nacional. Resolución 116 de 1998. Por la cual se reglamenta la limitación del suministro a comercializadores y/o distribuidores morosos, y se dictan disposiciones sobre garantías de los participantes en el mercado mayorista, como parte del Reglamento de Operación del Sistema Interconectado Nacional. Resolución 097 De 2008 Por la cual se aprueban los principios generales y la metodología para el establecimiento de los cargos por uso de los Sistemas de Transmisión Regional y Distribución Local.

La Resolución 180540 de 2010 Por la cual se modifica el Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público – RETILAP, se establecen los requisitos de eficacia mínima y vida útil de las fuentes lumínicas y se dictan otras disposiciones, la Resolución 90708 de 2013 Por la cual se expide el reglamento técnico de instalaciones eléctricas, RETIE La Resolución 045 DE 2016 Por el cual el Gobierno nacional, y el resto de administraciones públicas, realizarán la auditoría energética de sus instalaciones y establecerán objetivos de ahorro de energía a ser alcanzadas a través de medidas de eficiencia energética y de cambios y/o adecuaciones en su infraestructura.

La Resolución 098 de 2019. Por medio de la cual se adjuntan los mecanismos para incorporar sistemas de almacenamiento con el propósito de mitigar inconvenientes presentados por la falta o insuficiencia de redes de transporte de energía en el Sistema Interconectado Nacional. La Resolución 099 de 2019 CREG. Por medio de la cual se adjuntan los mecanismos para incorporar sistemas de almacenamiento con el propósito de mitigar inconvenientes presentados por la falta o insuficiencia de redes de transporte de energía en el Sistema Interconectado Nacional. La Resolución 026 De 2019 CREG. Por la cual se ajusta la Resolución CREG 071, y en la que se disponen, Generación de respaldo, Asignación del cargo por Confiabilidad de plantas existentes, existentes con obras, o especiales y la oferta insuficiente.

El Acuerdo 001 de 2004. Por el cual se reglamenta el Comité de Apoyo a la Administración del Programa de Normalización de Redes Eléctricas – FAER. Ambiental La Resolución 415 de 1998.

Por medio de cual se guía en la comercialización o disposición de cualquier elemento potencialmente contaminado con PCB's (material con excelentes propiedades aislantes en equipos eléctricos), se debe cerciorar que su concentración de PCB's sea menor a 50 mg/kg, y si se anticipa que los aceites serán utilizados para la combustión.

La Demanda de Mercado Ley 632 de 2000. Por la cual se modifican parcialmente las leyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996. Como el pago subsidios sin el uso de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación o del "Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos; y el planteamiento de un consumo de subsistencia.

La Resolución 076 DE 1997. Por medio de la cual se complementan las normas contenidas en las resoluciones 043 de 1995, 043 y 089 de 1996 sobre el suministro y cobro que efectúen las empresas de energía eléctrica a los Municipios, por el servicio de electricidad que destinan para alumbrado público Resolución 131 1998 Por el cual se dictan disposiciones sobre el mercado competitivo de energía eléctrica. Forman parte de él comercializadores, generadores y usuarios no regulados.

La Resolución 001 De 2019 CREG. Por medio del cual se define el reglamento con los procedimientos operativos y técnicos del administrador de subasta para la asignación de obligaciones de energía firme. La Resolución 411650 De 2019. Por la cual se distribuyen recursos para pagos por menores tarifas del Sector Eléctrico. Decreto 2915 de 2011. Por el cual se reglamentan estatuto tributario como usuarios industriales beneficiarios del descuento y exención tributarios. El Decreto 4955 de 2011. Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2915 de 2011. Usuarios Industriales beneficiarios del descuento y exención tributarios. Requisitos para la solicitud de la exención de la sobretasa. Fuentes No Convencionales de Energía. Propias del Sector Ley 812 DE 2003 Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario. Se propende por mantener una oferta energética, se establecen medidas para reducir la crisis sobre los agentes de distribución, se constituyen esquemas institucionales para prestar el servicio en ZNI, a través del uso de energía renovable, se promoverá la construcción de pequeñas centrales de gas domiciliario y el mercado con empresas dedicadas al aprovechamiento de residuos sólidos, energías limpias y minería sostenible. Se contempla la integración de las redes de transmisión con Venezuela, Panamá y Ecuador.

El Decreto 2469 de 2014 Por el cual se establecen los lineamientos de política energética en materia de entrega de excedentes de autogeneración Resoluciones Resolución 143 De 2016. Por la cual se exponen los formatos para el registro de proyectos de generación de energía eléctrica, y generación eléctrica a partir de fuentes no convencionales de energía Resolución 030 De 2018. Por la cual se regulan las actividades de autogeneración a pequeña escala y de generación distribuida en el Sistema Interconectado Nacional. La Resolución 038 de 2018 Por la cual se regula se regula la actividad de autogeneración en las zonas no interconectadas y se dictan algunas disposiciones sobre la generación distribuida en las zonas no interconectadas.

La Resolución 096 de 2019. Por la cual se alude a la opción de acceso al despacho central, a plantas menores a 20 MW conectadas al Sistema Interconectado Nacional. Resolución 037 de 2019 Por la cual se modifica y adiciona transitoriamente al Reglamento de Operación para permitir la conexión y operación de plantas solares fotovoltaicas y eólicas en el SIN Circular externa 037 de 2018. Por el cual se Publican comentarios de procedimientos y requisitos para obtener certificación proyectos FNCE. Demanda del Mercado.

La Resolución 91 de 2007. Por la cual se establecen metodologías generales para remunerar las actividades de generación, distribución y comercialización de energía eléctrica y las formulas tarifarias, generales para establecer al costo unitario de prestación del servicio público de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas.

La Resolución 181272 de 2011. Por la cual se ajusta el procedimiento para otorgar subsidios del sector eléctrico en las Áreas de Servicio Exclusivo de las Zonas No Interconectadas. La Resolución 411649 de 2019. Por la cual se distribuyen recursos para pagos por menores tarifas del sector eléctrico en la Zonas No Interconectadas Resolución 411920 de 2019. Por la cual se distribuyen recursos para pagos por menores tarifas del sector eléctrico en las Zonas No Interconectadas y se dictan otras disposiciones. El Decreto 1543 de 2017. Por la cual se reglamenta el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía, FENOGE, adicionando una Sección 5 al Capítulo 3 del Título III de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015.

La Ley 1715 de 2014 Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al sistema energético nacional. En ningún caso el valor a deducir podrá ser superior al 50% de la renta líquida antes de restar la deducción. Certificación beneficio ambiental por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El Decreto 2143 de 2015 47 Por el cual se guía sobre la promoción, desarrollo y utilización de las fuentes no convencionales de energía FNCER deducción especial sobre el impuesto de renta y complementarios, exclusión del IVA, exención de gravamen arancelario. Resolución 1283 De 2016. Por la cual se establece el procedimiento y requisitos para la expedición de la certificación de beneficio ambiental por nuevas inversiones en proyectos de fuentes no convencionales de energías renovables, FNCER y gestión eficiente de la energía, para obtener los beneficios tributarios de que tratan los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley 1715 de 2014 y se adoptan otras determinaciones.

La Resolución 703 de 2018 Por la cual se establecen el procedimiento y los requisitos para obtener la certificación que avale los proyectos de FNCE con miras a obtener el beneficio de la exclusión de IVA y la exención de gravamen arancelario. Para esta resolución se remiten los anexos creados por la UPME en la que se muestran los productos, equipos y/o maquinaria que hacen parte de la infraestructura eléctrica; el listado de servicios excluidos del IVA, el formato único para incentivos a la inversión en proyectos de FNCE Circular Externa 052 DE 2018 Por el cual se Publican procedimientos y requisitos para incentivos a la inversión en proyectos de FNCE.

Como se puede observar el régimen jurídico es extenso y son numerosas las normas a las cuales hay que constatar su cumplimiento, por lo que sería favorable acoger las recomendaciones de la OECD Reviews of Regulatory Reform en su Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo, estrategia que permite la medición del impacto normativo y mejorar su calidad, con el objeto de determinar la efectividad de la regulación y de la política pública, además de permitir apoyar la toma de decisiones sobre si es necesario intervenir y cómo hacerlo, con el fin de alcanzar los objetivos concretos establecidos en la Constitución.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), recomienda a Colombia el Análisis de Impacto Normativo- AIN, que es “una herramienta que ayuda al proceso decisorio porque examina los impactos potenciales de las acciones gubernamentales, haciendo



preguntas sobre costos y beneficios, sobre cuán efectiva será la acción gubernamental en alcanzar los objetivos y si hay otras alternativas viables para los gobiernos. Como un proceso decisorio, el AIN está integrado a sistemas de consulta, desarrollo de políticas y procesos regulatorios dentro del gobierno, sirviendo para comunicar y dar información ex ante sobre los efectos esperados de las propuestas gubernamentales y ex post en la medida en que ayuda a los gobiernos a evaluar las regulaciones existentes” (OECD, 2009, p. 12).<sup>15</sup>

### **1.5 Inspección, Vigilancia y Control**

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia, en el artículo 189 le corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos, emplea estos términos, sin embargo, hasta ahora no se ha legislado ni se ha adoptado una definición única aplicable a todas las áreas del Derecho.

Por consiguiente, en ausencia de una definición legal, es necesario acudir al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. En relación con la inspección esta significa “acción y efecto de inspeccionar”; a su vez, el término inspeccionar es definido como “examinar, reconocer atentamente”. Ahora el significado de vigilancia es: “cuidado y atención exacta en las cosas que están a cargo de cada uno” y en cuanto a vigilar es definido como “velar sobre alguien o algo, o atender exacta y cuidadosamente a él o a ello” y el término control significa “comprobación, inspección, fiscalización, intervención”<sup>16</sup>.

Las anteriores definiciones no ilustran con claridad las diferencias entre los términos. Por ello, para tratar de delimitarlos, se examinará en esta primera parte las definiciones que han adoptado las cortes a través de la jurisprudencia y las normas que han contribuido en la orientación de las acciones que debe desarrollar los órganos del estado encargados del cumplimiento de estas funciones.

---

<sup>15</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Reviews of Regulatory Reform. Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo en Colombia*.2016

<sup>16</sup> Corte Constitucional Sentencia C-570, de julio de 2012, expediente D-8814

### 1.5.1 Corte Constitucional

La Corte ha definido las funciones de inspección, vigilancia y control de la siguiente forma:

“La función de inspección consiste en la facultad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control; la vigilancia hace alusión al seguimiento y evaluación de las actividades de la entidad vigilada; el control ‘en sentido estricto’ corresponde a la posibilidad de que la autoridad ponga en marcha correctivos, lo cual puede producir la revocatoria de la decisión del controlado o la imposición de sanciones.”<sup>17</sup>

Es así como, la corte indicó que, el régimen jurídico especial que debe definir el Legislador en materia de servicios públicos comprende: (i) competencia, (ii) responsabilidades relativas a su prestación, (iii) cobertura, (iv) calidad y financiación, (v) régimen tarifario; (vi) deberes y derechos de los usuarios, (vii) régimen de protección, (viii) formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio; y finalmente, (ix) lo concerniente a las facultades del Presidente de la República, a quien corresponde señalar, con sujeción a la Ley, qué políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios deben aplicarse; así como ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los prestan.<sup>18</sup>

Por consiguiente, en el ámbito de los servicios públicos las funciones administrativas de inspección, control y vigilancia están radicadas en el Presidente de la República, en su condición de suprema autoridad administrativa, aun cuando el Congreso puede autorizar su delegación o desconcentración mediante la creación de instituciones especializadas como las superintendencias.

La Constitución dispuso directamente la existencia de una entidad especializada a través de la cual el Presidente ejercerá las funciones de inspección, control y vigilancia en el ámbito de los servicios públicos domiciliarios. Sin embargo, la propia Constitución aclara que las funciones específicas de dicha entidad serán delimitadas por el Legislador.

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-851, 27 de noviembre de 2013, expedientes D-9665, D-9675, D-9676. A su vez, conviene indicar que, refiriéndose a la Superintendencia Nacional de Salud, el artículo 35 de la Ley 1122 de 2007 las define de una forma muy similar.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-172, 19 de marzo de 2014, expediente D-9827.

En cuanto a las funciones de inspección, control y vigilancia a la prestación eficiente y oportuna de servicios públicos, la Constitución establece un reparto funcional de competencias, en especial entre el Congreso y el Presidente de la República.

Según el artículo 150 de la CP, al Congreso le compete “expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señale la Constitución” (numeral 8º), y específicamente “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos” (numeral 23). En concordancia con ello, el Presidente de la República debe “ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos”<sup>19</sup>

La Corte ha explicado que “el Congreso fija las directrices de acción en estas áreas [inspección, control y vigilancia] y el Gobierno las desarrolla, las lleva a la práctica”<sup>20</sup>

En el mismo sentido, en la sentencia C-305 de 2004 sostuvo lo siguiente:

*“En cumplimiento de todo lo anterior, el legislador goza de un amplio margen de configuración, que se ve reforzado por la atribución constitucional de determinar la estructura de la administración pública nacional y, dentro de ese contexto, puede disponer la desconcentración en organismos técnicos y especializados, como lo son las superintendencias, de aquellas funciones de inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que la Constitución Política le asigna al Presidente de la República”. (Resaltado fuera de texto)*

No obstante, dice la Corte que el grado de discrecionalidad del cual dispone el Legislador en la determinación de las funciones administrativas de inspección, control y vigilancia no es absoluto. De un lado, por cuanto en ningún caso esas atribuciones pueden llegar al punto de vaciar las funciones del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, ya que en ese ámbito existe una expresa “reserva constitucional”.

---

<sup>19</sup> Constitución Política Art. 189, núm. 22.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-895, 31 de octubre de 2012, expediente D-9066

Es así como la Corte ha declarado inexecutable aquellas normas que desbordan los límites constitucionales, por ejemplo, cuando el Legislador autoriza a los particulares a ejercer las funciones administrativas de inspección, control y vigilancia en la prestación de servicios públicos.<sup>21</sup>

Ahora bien, en el sector específico de los servicios públicos domiciliarios<sup>22</sup>, el artículo 370 de la Constitución establece que el Presidente de la República debe fijar, “*con sujeción a la ley*”, las políticas generales de administración y control de eficiencia, así como ejercer, a través de la SSPD, las funciones de inspección, control y vigilancia a las entidades prestadoras.

En estrecha relación con el reconocimiento de los servicios públicos como uno de los fines sociales del Estado, la norma reitera que es “*la ley*” el instrumento a partir del cual el Presidente debe señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia a los servicios públicos domiciliarios, así como ejercer las funciones de inspección, control y vigilancia. De esta manera se reivindica el rol protagónico del Congreso en el diseño estructural del régimen de servicios públicos.<sup>23</sup>

Adicionalmente, la disposición reafirma la competencia constitucional que ha sido reservada al Presidente de la República para ejercer las funciones administrativas de control, inspección y vigilancia a la prestación de servicios públicos.

Las anteriores consideraciones permiten a la Corte fijar algunas reglas acerca de la competencia y límites del Legislador para regular los servicios públicos, en general; y diseñar los mecanismos y funciones de inspección, control y vigilancia administrativa en el ámbito de los servicios públicos domiciliarios, en particular lo siguiente:

- La prestación adecuada y eficiente de servicios públicos representa uno de los fines sociales “*del Estado*”, lo cual significa que en su realización no está comprometida ninguna entidad en concreto sino todas las autoridades, por supuesto dentro del marco de sus competencias funcionales.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-617, 8 de agosto de 2002, expediente D-3898, “*Para la Corte no hay duda de que resultan inconstitucionales las normas legales que permitan a los particulares ejercer las funciones de control, inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos, por ser asuntos cuya competencia está en cabeza del Presidente de la República. Es decir, existe reserva constitucional en el Presidente para el ejercicio de estas funciones*”

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-924, 7 de noviembre de 2007, expediente D-6782, entre otras.

<sup>23</sup> Constitución Política arts. 150-23 y 365.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-107, 6 de marzo de 2013, expediente D-9240.

- En materia de servicios públicos domiciliarios la Constitución no definió las competencias de cada una de las autoridades responsables, de manera que por su stirpe democrática es el Congreso de la República el primer llamado a adoptar una regulación en la que se delimite el alcance de esas obligaciones<sup>25</sup>. Por ello, el amplio margen de configuración para regular los servicios públicos implica que, en cuanto sea posible, el juez constitucional debe preferir las reglas democráticas plasmadas en la ley.
- La Superservicios no es la única entidad que cumple funciones de inspección, control y vigilancia en el ámbito de los servicios públicos domiciliarios. Esa no fue la voluntad del Constituyente; por el contrario, una interpretación sistemática de la Carta Política demuestra que en ella se han previsto diferentes tipos de control en relación con los servicios públicos.<sup>26</sup>

Ahora bien, la Corte considera que ni el Presidente de la República, ni las personas que de conformidad con el artículo 115 de la Carta Política conforman el Gobierno, se encuentran en condiciones materiales de ejercer por sí solos las delicadas funciones de inspección y vigilancia que imponen los numerales 21, 22, 24 y 26 del artículo 189. Razón por la cual, se acude a la creación de instituciones con capacidad para colaborar en el adecuado ejercicio y desarrollo de dichas funciones. Unas de estas entidades, que colaboran en el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia, son las superintendencias, que no actúan de manera autónoma, sino bajo la dirección y orientación del Presidente de la República, quien es el titular de la función de inspección y vigilancia, por disposición expresa de la Constitución Política.<sup>27</sup>

Por otra parte, el artículo 211 de la Carta, que autoriza al Presidente de la República la delegación en las autoridades administrativas que la misma disposición determina, de las funciones que la ley le señale. Se autoriza al legislador para la creación de entidades que colaboren con el Gobierno en el ejercicio de la función de inspección y vigilancia, la cual no implica que el Presidente de la República, como Suprema Autoridad Administrativa, no las pueda delegar, como titular, por virtud de la Constitución, de dicha función, sin que ello signifique de manera alguna, que el legislador pueda

---

<sup>25</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-305, 30 de marzo de 2004, expediente D-4726 y 4730 acumulados.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-263, 8 de mayo de 2013, expediente D-9329

<sup>27</sup> Ibidem

asignar directamente a las entidades que crea, funciones que sean privativas del Presidente de la República conforme a la Constitución.<sup>28</sup>

### 1.5.2 Consejo de Estado

Respecto de la definición de las funciones de inspección, vigilancia y control el Concepto del Consejo de Estado No 11001030600020140017400 del 16/04/20, afirma lo siguiente:

De conformidad con el escenario de los servicios públicos en Colombia luego de la Constitución Política de 1991, la función de inspección, vigilancia y control, se encuentran como actividad económica inherente a las finalidades del Estado.

Aunque la ley no define “*inspección, control y vigilancia*”, el contenido y alcance de estas funciones puede extraerse de diversas disposiciones especiales que regulan su ejercicio en autoridades generalmente supervisoras, con base en las cuales se señala que la función administrativa de inspección implica la facultad de solicitar información de las personas objeto de supervisión, así como de practicar visitas a sus instalaciones, realizar auditorías y seguimiento de su actividad; la vigilancia, está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación, encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normatividad que lo rige; el control permite ordenar correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo.<sup>29</sup>

Al verificar las definiciones tanto de la Corte como el Consejo de Estado se observa que, estas difieren en su contenido porque mientras para la Corte la inspección consiste en “*la facultad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control*”, para el Consejo de Estado es, además, “*practicar visitas a sus instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad*”.

---

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-561, 4 de agosto de 1999, expediente D-2376, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>29</sup> Sentencia Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B. Consejero Ponente: Alberto Montaña Plata. Bogotá D.C., Mayo (2019). Radicación Número: 27001-23-31-000-2004-00699-01(35783)

La vigilancia para la Corte *“hace alusión al seguimiento y evaluación de las actividades de la entidad vigilada y para el Consejo de Estado “está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normatividad que lo rige”*.

El control para la Corte *“corresponde a la posibilidad de que la autoridad ponga en marcha correctivos, lo cual puede producir la revocatoria de la decisión del controlado o la imposición de sanciones”, para el Consejo de Estado “permite ordenar correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo”*

Por consiguiente, ni la Corte ni el Consejo de Estado coinciden en su definición, a continuación, se verificará algunas de las leyes que han definido las funciones de inspección vigilancia y control.

### **1.5.3 Leyes**

**1.5.3.1 Ley 1122 de 2007** *“Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”*. En la que se define las funciones de inspección, vigilancia y control de la siguiente forma:

**1.5.3.1.1 Inspección:** La inspección, es el conjunto de actividades y acciones encaminadas al seguimiento, monitoreo y evaluación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que sirven para solicitar, confirmar y analizar de manera puntual la información que se requiera sobre la situación de los servicios de salud y sus recursos; sobre la situación jurídica, financiera, técnica-científica, administrativa y económica de las entidades sometidas a vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud dentro del ámbito de su competencia.

**1.5.3.1.2 Vigilancia:** La vigilancia, consiste en la atribución de la Superintendencia Nacional de Salud para advertir, prevenir, orientar, asistir y propender porque las entidades encargadas del financiamiento, aseguramiento, prestación del servicio de salud, atención al usuario, participación social y demás sujetos de vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud, cumplan con las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud para el desarrollo de este.

**1.5.3.1.3 Control:** El control consiste en la atribución de la Superintendencia Nacional de Salud para ordenar los correctivos tendientes a la superación de la situación crítica o irregular (jurídica, financiera, económica, técnica, científico-administrativa) de cualquiera de sus vigilados y sancionar las actuaciones que se aparten del ordenamiento legal bien sea por acción o por omisión.

**1.5.3.2 Ley 1493 de 2011:** *“Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones.”* Definición de las funciones de inspección, vigilancia y control:

**1.5.3.2.1 Inspección.** La inspección consiste en la atribución de la Unidad Administrativa Especial Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior para solicitar, confirmar y analizar de manera ocasional, y en forma, detalle y términos que ella determine, la información que requiera sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa de las Sociedades de Gestión Colectiva de Derechos de Autor y Derechos Conexos, así como realizar auditorías periódicas o extraordinarias a las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o de derechos conexos, con el fin de analizar su situación contable, económica, financiera, administrativa o jurídica.

**1.5.3.2.2 Vigilancia.** La vigilancia consiste en la atribución de la Unidad Administrativa Especial Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, para velar porque las Sociedades de Gestión Colectiva de Derechos de Autor y Derechos Conexos y sus administradores, se ajusten a la ley y a los estatutos, en especial cuando se presenten las siguientes circunstancias: a) Abusos de sus órganos de dirección, administración, o fiscalización, que impliquen desconocimientos de los derechos de los asociados o violación grave o reiterada de las normas legales o estatutarias; b) Suministro al público, a la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, o a cualquier organismo estatal, de información que no se ajuste a la realidad; c) No llevar contabilidad de acuerdo con la ley o con los principios contables generalmente aceptados; d) Realización de operaciones no comprendidas en su objeto social.



**1.5.3.2.3 Control.** El control consiste en la atribución de la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, a fin de ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de cualquier sociedad de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, cuando así lo determine la Unidad Administrativa Especial – Dirección Nacional de Derechos de Autor del Ministerio del Interior, mediante acto administrativo de carácter particular.

**1.5.3.3 Ley 1740 DE 2014:** *“Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”* Definición de las funciones de inspección, vigilancia y control:

**1.5.3.3.1 Inspección.** La inspección consiste en la facultad del Ministerio de Educación Nacional para solicitar, confirmar y analizar en la forma, detalle y términos que determine, la información que requiera sobre la situación jurídica, contable, económica, administrativa o de calidad de cualquier institución de educación superior, o sobre operaciones específicas de la misma a las que aplica esta ley.

**1.5.3.3.1.1 Funciones de Inspección.** En ejercicio de la facultad de inspección de las instituciones de educación superior, el Ministerio de Educación Nacional, podrá:

- Acceder a la información, los documentos, actos y contratos de la institución de educación superior.
- Establecer y solicitar reportes de información financiera que para propósitos de inspección deban remitir al Ministerio de Educación Nacional las instituciones de educación superior, sin perjuicio de los marcos técnicos normativos de contabilidad que expida el Gobierno Nacional y la Contaduría General de la Nación, en desarrollo de sus competencias y funciones, así como aquellos relativos a la administración y de calidad.
- Verificar la información que se da al público en general con el fin de garantizar que sea veraz y objetiva y requerir a la institución de educación superior que se abstenga de realizar actos de publicidad engañosa, sin perjuicios de las competencias de otras entidades sobre la materia.

- Exigir la preparación y reporte al Ministerio de Educación de estados financieros de períodos intermedios y requerir la rectificación de los estados financieros o sus notas, cuando no se ajusten a las normas legales generales y a las específicas que regulen a la institución, según su naturaleza jurídica.
- Interrogar dentro de las actividades de inspección, bajo juramento o sin él, a cualquier persona de la Institución de Educación Superior o terceros relacionados, cuya declaración se requiera para el examen de hechos relacionados con esa función.
- Examinar y verificar la infraestructura institucional y las condiciones físicas en que se desarrolla la actividad y realizar los requerimientos necesarios para garantizar la prestación del servicio en condiciones de calidad y seguridad, verificando que las condiciones bajo las cuales se concedió el registro calificado se mantengan.
- Solicitar la rendición de informes sobre la aplicación y arbitrio de los recursos dentro del marco de la ley y los estatutos de la institución de educación superior y solicitar la cesación de las actuaciones que impliquen la aplicación indebida de recursos en actividades diferentes a las propias y exclusivas de cada institución.
- Adelantar averiguaciones y obtener la información probatoria que requiera de personas, instituciones o empresas ajenas a la institución de educación superior, siempre que resulten necesarias en el desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, y se cumplan las formalidades legales.

**1.5.3.3.2 Vigilancia.** La vigilancia consiste en la facultad del Ministerio de Educación Nacional de velar porque en las instituciones de educación superior se cumplan con las normas para su funcionamiento, se desarrolle la prestación continua del servicio público ajustándose a la Constitución, la ley, los reglamentos y a sus propios estatutos en condiciones de calidad y para supervisar la implementación de correctivos que permitan solventar situaciones críticas de orden jurídico, económico, contable, administrativo o de calidad.

**1.5.3.3.2.1 Funciones de Vigilancia.** En ejercicio de la facultad de vigilancia de las instituciones de educación superior, el Ministerio de Educación Nacional, podrá:

- Hacer seguimiento a las actividades que desarrollan las instituciones de educación superior, con el objeto de velar por la prestación del servicio educativo en condiciones de calidad y continuidad.
- Practicar visitas generales o específicas y adoptar las medidas a que haya lugar para que se subsanen las irregularidades que se detecten.
- Realizar auditorías sobre los procedimientos financieros y contables cuando sea necesario para el cabal cumplimiento de los objetivos y funciones.
- Dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten contra las instituciones vigiladas, por parte de quienes acrediten un interés jurídico, llevando a cabo las investigaciones que sean necesarias, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas o académicas del caso o adoptar las medidas que resulten pertinentes. Cuando se trate de asuntos contenciosos, dará traslado de las mismas a las autoridades competentes, si a ello hubiere lugar.
- Verificar que las actividades se desarrollen dentro de la ley, los reglamentos y los estatutos de la institución de educación superior y solicitar la cesación de las actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico o a los estatutos.
- Solicitar la rendición detallada de informes respecto de las decisiones adoptadas en temas relativos a su situación jurídica, contable, financiera y administrativa, o en aspectos relacionados con las condiciones de calidad establecidas en la normatividad vigente.
- Hacer acompañamiento a la institución de educación superior, para la implementación de medidas encaminadas al restablecimiento de la continuidad del servicio o el mejoramiento de su calidad.
- Conminar bajo el apremio de multas sucesivas hasta de cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes a representantes legales, rectores o a los miembros de los órganos de dirección para que se abstengan de realizar actos contrarios a la Constitución, la ley, los reglamentos y los estatutos, o de invertir y destinar recursos por fuera de la misión y de los fines de la institución de educación superior.

En las normas anteriores se observa que las definiciones no coinciden una de la otra, su interpretación se realiza de acuerdo a criterio propios de cada órgano supervisor.

#### 1.5.4 Superintendencias

Las superintendencias son entidades públicas de creación legal, hacen parte de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional y cumplen funciones de inspección, vigilancia y control que les asigne la ley o les delegue el Presidente de la República. Su régimen jurídico está señalado en la Constitución y en la ley.<sup>30</sup>

La Constitución consagra, de manera expresa, las atribuciones de las superintendencias así: i) las superintendencias forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público; ii) Corresponde al Congreso de la República la creación, supresión o fusión de estos organismos; iii) los superintendentes podrán ser delegatarios para el ejercicio de funciones asignadas al Presidente de la República; iv) el Presidente de la República ejercerá a través de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, inspección y vigilancia de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios<sup>31</sup> (...).

A través de las superintendencias, el Presidente de la República ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control en materia de educación, servicios públicos, las actividades financieras, bursátil, aseguradora, y de manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, las entidades cooperativas, las sociedades mercantiles y las instituciones de utilidad común.

La función de supervisión de las superintendencias tiene como propósito asegurar el cumplimiento de las normas que regulan la actividad sobre la que se ejerce la supervisión, proteger el sector económico o social que controla, y promover su desarrollo y estabilidad. Igualmente, las potestades de inspección, vigilancia y control tienen una función preventiva y deben ejercerse tomando en cuenta, no la realidad formal, sino material<sup>32</sup>

Por su parte, la Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, dispone que las superintendencias podrán ser creadas por la ley como organismos con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, en cuyo caso harán parte integrante del sector central de la rama ejecutiva del poder público en el

---

<sup>30</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-452, 3 de julio de 2003, expediente D-4350

<sup>31</sup> Ibidem

<sup>32</sup> Sentencia Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS, octubre de 2019. Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00092-00.

orden nacional (arts. 38 y 66) o como entidades descentralizadas, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial y sujetas al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto en ella, al de los establecimientos públicos (arts. 38 y 82).<sup>33</sup>

**1.5.4.1 Superintendencia de la Economía Solidaria- Supersolidaria.** La Ley 454 de 1998 “Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito” Artículo 34. Entidades sujetas a su acción. El Presidente de la República ejercerá por conducto de la Superintendencia de la Economía Solidaria la inspección, vigilancia y control de las cooperativas y de las organizaciones de la Economía Solidaria que determine mediante acto general, que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado.

La Supersolidaria hace énfasis en lo siguiente: “No existe una definición legal específica de estas funciones para la Supersolidaria, pero acudiendo a la doctrina y a los principios generales del derecho administrativo sancionatorio y con el alcance otorgado por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, esta Superintendencia considera que se pueden describir así:

**1.5.4.1.1 Inspección:** Aquí ya hay una carga para el administrado; su fundamento son las facultades que tiene la Superintendencia en virtud de sus funciones legales, al representar el interés general que prevalece sobre el interés particular. Así, por ejemplo, el realizar una visita administrativa, el recepcionar una declaración a un representante legal, el requerir la entrega de determinados documentos, constituyen potestades especiales que no tienen los particulares, unos respecto de otros, sino que sólo las tiene el Estado frente a aquellos.

**1.5.4.1.2 Vigilancia:** como la palabra lo indica (vigilare, ver, observar), el Estado sólo observa la conducta de los particulares, sin que esto represente para aquellos ninguna carga o interferencia directa en sus actividades. Así, por ejemplo, si se hacen los análisis financieros, revisión de estatutos o de otra información que se tenga de las entidades vigiladas, la Supersolidaria cumple con su función

---

<sup>33</sup> Ibidem

de vigilancia, sin que el vigilado se dé cuenta siquiera, en muchos casos, de esta actividad de supervisión del Estado.

**1.5.4.1.3 Control:** Es el grado más alto de supervisión. De manera excepcional la Supersolidaria, autorizada por la Constitución y la ley, interfiere directamente en la autonomía de las entidades vigiladas. Es el caso, por ejemplo, de la orden de remover a un directivo, de la toma de posesión para administrar o liquidar una entidad, de la orden dada de realizar una reforma estatutaria.<sup>34</sup>

**1.5.4.2 Superintendencia de Sociedades –Supersociedades.** La Ley Número 222 de 1995 “Por la cual se modifica el libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones” De la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades Competencia de la Superintendencia de Sociedades.

El Presidente de la República ejercerá por conducto de la Superintendencia de Sociedades, la inspección, vigilancia y control de las sociedades comerciales, en los términos establecidos en las normas vigentes. También ejercerá inspección y vigilancia sobre otras entidades que determine la ley. De la misma manera ejercerá las funciones relativas el cumplimiento del régimen cambiario en materia de inversión extranjera, inversión colombiana en el exterior y endeudamiento externo.

**1.5.4.2.1. Inspección.** La inspección consiste en la atribución de la Superintendencia de sociedades para solicitar, confirmar y analizar de manera ocasional, y en la forma, detalle y términos que ella determine, la información que requiera sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa de cualquier sociedad comercial no vigilada por la Superintendencia Bancaria o sobre operaciones específicas de la misma. La Superintendencia de Sociedades, de oficio, podrá practicar investigaciones administrativas a estas sociedades.

**1.5.4.2.2 Vigilancia.** La vigilancia consiste en la atribución de la Superintendencia de Sociedades para velar por que las sociedades no sometidas a la vigilancia de otras superintendencias, en su formación y funcionamiento y en el desarrollo de su objeto social, se ajusten a la ley y a los estatutos. La vigilancia se ejercerá en forma permanente.

---

<sup>34</sup>Superintendencia de la Economía Solidaria- Supersolidaria, Circular Externa No. 0007 del 14 de abril de 2003.

**1.5.4.2.3 Control.** El control consiste en la atribución de la Superintendencia de Sociedades para ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de cualquier sociedad comercial no vigilada por otra superintendencia, cuando así lo determine el Superintendente de Sociedades mediante acto administrativo de carácter particular.

**1.5.4.3 Superintendencia de Industria y Comercio –SIC.** La Superintendencia de Industria y Comercio es la autoridad de inspección, vigilancia y control de los regímenes de libre y leal competencia en los servicios no domiciliarios de comunicaciones. La Superintendencia aplicará y velará por la observancia de las disposiciones contenidas en la ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y la Ley 256 de 1996, contando para ello con sus facultades ordinarias y siguiendo para el efecto el procedimiento general aplicable, sin perjuicio de las atribuciones regulatorias de la Comisión de regulación de telecomunicaciones y la Comisión Nacional de Televisión.

**1.5.4.3.1 Decreto 4886 De 2011** *“Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”*. En relación con la vigilancia y el control dispuso:

- Ejercer el control y vigilancia de las cámaras de comercio, sus federaciones y confederaciones de acuerdo con las disposiciones vigentes sobre la materia y coordinar lo relacionado con el registro mercantil.
- Imponer previas explicaciones, de acuerdo con el procedimiento aplicable, las sanciones que de acuerdo con la ley sean pertinentes por violación de las normas sobre protección al consumidor, por incumplimiento de la metrología legal, así como de aquellos reglamentos técnicos cuya vigilancia se le haya asignado expresamente, por incumplimiento por parte de los organismos evaluadores de la conformidad de reglamentos técnicos de los deberes y obligaciones que les son propios, así como por la inobservancia de las instrucciones que imparta en desarrollo de sus funciones.
- Ejercer la vigilancia y control sobre el cumplimiento de los reglamentos de los juegos promocionales y verificar que en desarrollo de los mismos se dé cumplimiento a las normas de protección al consumidor, de conformidad con lo establecido en la Ley 643 de 2001 o las normas que la modifiquen o adicionen.

- Ejercer el control y vigilancia de las actividades desarrolladas por las ligas y asociaciones de consumidores.
- Establecer, según la naturaleza de los bienes o servicios, normas sobre plazos y otras condiciones que rijan como disposiciones de orden público en los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios mediante sistemas de financiación o sometidos a la condición de la adquisición o prestación de otros bienes o servicios.
- Ejercer el control y vigilancia de todas las personas naturales o jurídicas que vendan o presten servicios mediante sistemas de financiación o bajo la condición de la adquisición o prestación de otros bienes o servicios, así como de quienes presten servicios que exijan la entrega de un bien e imponerles en caso de violación a las normas aplicables, las sanciones que correspondan de acuerdo con la ley.

Tal como se demuestra en la normativa anterior, lo que se plantea es una mezcla de acciones en cada una de las funciones de IVC, en la que no se permite diferenciar una de la otra, además no hay claridad en qué momento culmina la competencia de una e inicia la otra o si son simultáneas.

**1.5.4.3.2 Decreto 2153 de 1992.** *“por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones” Ejercer la función de vigilancia y control de las personas acreditadas para certificar el cumplimiento de las normas técnicas y aplicar las sanciones y medidas a que haya lugar por el incumplimiento de éstas o de cualquier norma legal o reglamentaria a que se encuentren sometidas. Ejercer el control y vigilancia de las cámaras de comercio, sus federaciones confederaciones, de acuerdo con las disposiciones vigentes sobre la materia, y coordinar lo relacionado con el registro único mercantil.*

Además, asumir, cuando las necesidades públicas así lo aconsejen, el conocimiento exclusivo de las investigaciones e imponer las sanciones por violación de las normas sobre control y vigilancia precios. Ejercer la función de vigilancia y control de las personas acreditadas para certificar el cumplimiento de las normas técnicas y aplicar las sanciones y medidas a que haya lugar por el incumplimiento de éstas o de cualquier norma legal o reglamentaria a que se encuentren sometidas.



**1.5.4.4 Superintendencia Nacional de Salud – Supersalud.** El Decreto 1565 de 2019 “Por el cual se modifican los artículos 6, 7, 21, 22 Y 23 del Decreto 2462 de 2013, en relación con algunas competencias de la Superintendencia Nacional de Salud” Ejercer la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las normas constitucionales y legales que reglamentan el Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluyendo las normas técnicas, científicas, administrativas y financieras del Sector Salud.

**1.5.4.4.1.1 Inspección:** realizamos actividades que nos permiten monitorear y evaluar el sistema de salud, de esta manera, podemos solicitar, confirmar y analizar la información sobre la situación de los servicios de salud y sus recursos, sobre la situación jurídica, financiera, técnica - científica, administrativa y económica de las entidades que vigilamos.

**1.5.4.4.1.2 Vigilancia:** esto significa que debemos advertir, prevenir, orientar, asistir y propender porque las entidades encargadas del financiamiento, aseguramiento, prestación del servicio de Salud, atención al usuario, participación social y demás sujetos que vigilamos cumplan con las normas del sistema.

**1.5.4.4.1.3 Control:** ordenamos los correctivos que permitan superar una situación crítica o irregular sea esta jurídica, financiera, económica, técnica – científica o administrativa de cualquiera de los vigilados y sancionar las actuaciones que se aparten de la ley.<sup>35</sup>

**1.5.4.5 Superintendencia de puertos y transportes- Supertransporte.** El Decreto Número 2409 de 2018. “Por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones”. La Superintendencia de Transporte ejerce las funciones de vigilancia, inspección, y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su infraestructura de conformidad con la ley y la delegación establecida en este Decreto.

Además, el **Decreto 101 De 2000.** “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones”. Delegar de conformidad con el artículo 13 de la Ley 489

---

<sup>35</sup> Superintendencia Nacional de Salud- Supersalud, página web. [www.supersalud.gov.co](http://www.supersalud.gov.co)

de 1998 las funciones de inspección, control y vigilancia del servicio público de transporte que le atribuye el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución Política al Presidente de la República en la actual Superintendencia General de Puertos.

**1.5.4.6 Superintendencia de Subsidio Familiar. Supersubsidio.** El Decreto 2150 De 1992. “Por el cual se reestructura la superintendencia del subsidio familiar.” Corresponde a la Superintendencia de Subsidio Familiar la vigilancia e inspección de las siguientes instituciones: “Las Cajas de Compensación Familiar; Las demás entidades recaudadoras y pagadoras del subsidio familiar, en cuanto al cumplimiento de este servicio; Las entidades que constituyan o administren una o varias de las entidades sometidas a su vigilancia, siempre que comprometan fondos del subsidio familiar”.

A través del Decreto 2595 de 2012. “*por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia del Subsidio Familiar y se determinan las funciones de sus dependencias*” Son funciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar, de conformidad con lo señalado en el decreto 2150 de 1992, el artículo 24 de la ley 789 de 2002, la Ley 489 de 1998, entre otras disposiciones, las siguientes:

“Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la organización y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar; las demás entidades recaudadoras y pagadoras del subsidio familiar, en cuanto al cumplimiento de este servicio y las entidades que constituyan o administren una o varias de las entidades sometidas a su vigilancia, siempre que comprometan fondos del subsidio familiar”.

**1.5.4.7 Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios- Superservicios.** Es una entidad descentralizada, de la rama ejecutiva, de carácter técnico con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial, adscrita al Departamento Nacional de Planeación. Ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control a las entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas combustible.

Su origen es de la Constitución Política de Colombia que en su artículo 370 señala: Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.<sup>36</sup>

De acuerdo con el Artículo 2. De la Ley 142 de 1994. Intervención del estado en los servicios públicos. El Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365 al 370 de la Constitución Política. Artículo 3. Instrumentos de la intervención estatal. ... “Todos los prestadores quedarán sujetos, en lo que no sea incompatible con la Constitución o con la ley, a todo lo que esta Ley dispone *para las empresas y sus administradores* y, en especial, (...) al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos”<sup>37</sup>

Por su parte, el artículo 9º de la Ley 143 de 1994 determina: “El Presidente de la República ejercerá por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el control de eficiencia y calidad del servicio público de electricidad y el control, inspección y vigilancia de las entidades que prestan el servicio público de electricidad, en los términos previstos en la ley”.

En estrecha relación con el reconocimiento de los servicios públicos como uno de los fines sociales del Estado, la norma reitera que es “la ley” el instrumento a partir del cual el Presidente debe señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia a los servicios públicos domiciliarios, así como ejercer las funciones de inspección, control y vigilancia.<sup>38</sup>

Por lo tanto, las facultades de inspección, vigilancia y control que ejerce la Superservicios constituyen una de las formas como el Estado interviene en los servicios públicos. Estas facultades de supervisión tienen, entre otros, los siguientes propósitos: i) garantizar la calidad del servicio público, ii) promover la ampliación de la cobertura, iii) asegurar la prestación continua e ininterrumpida del servicio, iv) incentivar la libre competencia, v) evitar el abuso de la posición dominante, vi) garantizar a los usuarios el acceso a los servicios, e vii) impulsar la participación de estos en la gestión y fiscalización de los servicios.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Superservicios. Portafolio de Servicios. Página Web. [www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co)

<sup>37</sup> Superservicios. Portafolio de Servicios. Página Web. [www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co)

<sup>38</sup> Constitución Política Arts. 150-23 y 365

<sup>39</sup> Sentencia Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS. Bogotá D.C., octubre (2019). Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00092-00

Ahora bien, teniendo en cuenta que el régimen de servicios públicos domiciliarios no define de manera específica las funciones de inspección, vigilancia y control, la Superservicios a través del Concepto Jurídico SSPD 506 de 2011, indicó lo siguiente:

***“La actividad de control, consiste en la atribución de la Entidad para ordenar los correctivos necesarios con el fin de subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios.***

*Dentro de ésta función de control, corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 45 de la Ley 142 de 1994, supervisar el cumplimiento del balance promovido y regulado por las Comisiones de Regulación. Así mismo, debe velar por la progresiva incorporación y aplicación del control interno en las empresas de servicios públicos. Para ello, vigilará que se cumplan los criterios, evaluaciones, indicadores y modelos que definan las comisiones de regulación, y podrá apoyarse en otras entidades oficiales o particulares.*

***La función de inspección, consiste en la atribución de ésta Superintendencia para solicitar, confirmar y analizar de manera ocasional, y en la forma, detalle y términos que ella determine, la información que requiera sobre la situación jurídica, contable, económica, administrativa de cualquier entidad prestadora de Servicios Públicos.***

***La vigilancia consiste en la atribución de la Entidad para velar por que las entidades sometidas a su vigilancia se ajusten y cumplan con lo establecido en la Ley y en las resoluciones que para el efecto expida la Comisión de Regulación respectiva”*** (Subrayado fuera del texto original)

Es así como bajo los anteriores lineamientos la Superservicios determina su accionar en cada una de las funciones de inspección, vigilancia y control, teniendo en cuenta que la Oficina Asesora Jurídica es la encargada de fijar la unidad de criterio jurídico en los asuntos de competencia de la Superintendencia.

Una vez analizados los anteriores textos normativos se puede establecer que cada organismo desarrolla su accionar de acuerdo con la definición de inspección, vigilancia y control dada por la reglamentación establecida, las cuales denotan divergencias en su alcance, no se diferencia claramente una de la otra tampoco se determinan los grados y condiciones para el paso de una función a otra.

A continuación, se presentan algunos de los conflictos de competencia que se presentan entre las Superintendencias por las funciones de inspección, vigilancia y control.

**1.4.5.8 Conflictos de Competencias entre las Superintendencias por las funciones de inspección, vigilancia y control.** El Consejo de Estado debido a la ambigüedad y descoordinación normativa existente viene dirimiendo los conflictos de competencia por las funciones de inspección, vigilancia y control que se presentan entre las Superintendencias y otras entidades del estado, algunos de los cuales son los siguientes:

Conflicto de competencias entre las Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Superintendencia de Economía Solidaria en el tema de la supervisión de las administraciones públicas cooperativas que prestan servicios públicos domiciliarios. Declárese que la Superservicios es la competente para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre la empresa comunitaria Acuabuitrera E.S.P. (...) <sup>40</sup>

Conflicto de competencias entre la Superintendencia de Sociedades o la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, resuelve el conflicto de competencias entre la Superintendencia de Sociedades o la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada frente a la vigilancia subjetiva y el cobro de la contribución correspondiente sobre la Compañía Internacional de Integración S.A. Declarando competente a la Superintendencia de Sociedades para ejercer la vigilancia subjetiva sobre dicha compañía.<sup>41</sup>

Conflicto de competencias entre la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia de Puertos y Transporte, define la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el conflicto de competencias entre la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia de Puertos y Transporte. En el que se declara competente a la Superintendencia de Industria y Comercio - Dirección de Investigación de Protección al Consumidor, para tramitar la queja por violación a los derechos del consumidor interpuesta por el Grupo de Acciones Públicas de la

---

<sup>40</sup> Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero ponente: AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA, 8 de julio de 2010, Expediente No. 11091-03-06-000-2010-00070-00.

<sup>41</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR. (2020). Radicación número: 11001-03-06-000-2020-00232-00.

Universidad del Rosario ante la Delegatura de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio.<sup>42</sup>

Conflicto de competencias entre la Superintendencia Financiera de Colombia frente a la Superintendencia de Industria y Comercio, define la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el conflicto positivo de competencias administrativas planteado por la Superintendencia Financiera de Colombia frente a la Superintendencia de Industria y Comercio. Sobre la tarifa interbancaria de intercambio de la tarjeta de crédito. Tarifa interbancaria de intercambio de la tarjeta débito. Superintendencia de Industria y Comercio. Superintendencia Financiera-Funciones de inspección, vigilancia y control. Administradora de sistemas de pago de bajo valor. Obligaciones del establecimiento bancario. Prácticas comerciales restrictivas. Declarando competente a la Superintendencia de Industria y Comercio.<sup>43</sup>

Conflicto de competencias entre la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de Sociedades, define la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el conflicto negativo de competencias administrativas entre la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de Sociedades.

El Consejo de Estado declara a la Superintendencia de Sociedades competente para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control de carácter subjetivo en materia societaria sobre la sociedad Azul & Blanco Millonarios FC. S.A., sin perjuicio de las funciones de la Superintendencia Financiera de Colombia de supervisión del cumplimiento por parte de dicha sociedad de las obligaciones propias de su condición de emisor del mercado de valores, y de las funciones de inspección, vigilancia y control del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre – COLDEPORTES sobre la actividad deportiva de la mencionada sociedad. <sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR. (2019). Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00027-00.

<sup>43</sup> Sentencia del Consejo de Estado (2008). Sala de Consulta y Servicio Civil. Exp. 11001-03-06-000-2008-00007-00

<sup>44</sup> Consejo de Estado. Sala De Consulta Y Servicio Civil. Consejero Ponente: AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. (2014). Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00542-00.

Conflicto de competencias entre la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Superintendencia de Sociedades, define la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el conflicto negativo de competencias entre la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Superintendencia de Sociedades. En la que se declara competente a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para resolver la petición realizada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, a través del oficio número 237 del 8 de febrero 2019 (radicado ante la Superintendencia de Sociedades el 11 de febrero de 2019 con el número 2019-01-028390), en relación con la vigilancia de la sociedad Hidroituango.<sup>45</sup>

Conflicto de competencias entre la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Superintendencia de Sociedades, define la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el conflicto de competencias administrativas. Entre la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Superintendencia de Sociedades, sobre la naturaleza jurídica - Funciones de inspección, vigilancia y control, declarando competente a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para resolver de fondo la queja interpuesta por la sociedad INJOMAR S.A. por la presunta violación del derecho de inspección como socio de la empresa Multipropósito de Calarcá S.A.S. E.S.P.<sup>46</sup>

Por otro lado, existe conflicto de competencias administrativas – entre el Ministerio del Interior y la Superintendencia de Sociedades / petición contentiva de consulta – concepto / petición contentiva de consulta – finalidad. El objeto del presente conflicto de competencias consiste en determinar cuál es la autoridad competente para responder la solicitud de concepto presentada por la señora Laura Zuleta González, dirigida a establecer el procedimiento de disolución y liquidación de las “entidades extranjeras de derecho privado sin ánimo de lucro que establezca (sic) sus negocios permanentes en Colombia”.

Para resolver este problema jurídico, la Sala se referirá a: i) el derecho de petición y los conceptos que las autoridades deben emitir como respuesta, ii) la derogatoria de las normas, iii) las

---

<sup>45</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio civil. Consejero Ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS. (2019) Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00092-00.

<sup>46</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio civil. Consejero ponente: ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS. (2018) Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00098-00.

entidades de derecho privado sin ánimo de lucro con domicilio en el exterior y negocios permanentes en Colombia y iv) la función de inspección, vigilancia y control sobre las entidades sin ánimo de lucro. Declarando competente al Presidente de la República para resolver de fondo la petición de consulta realizada por la señora Laura Zuleta González.<sup>47</sup>

Se percibe alta complejidad para determinar el órgano competente debido a la insuficiente precisión del enunciado normativo que confiere la competencia, se presentan vacíos que dan lugar a indecisión y a controversia de competencia, que traen como consecuencia la generación de conflictos de competencia entre los órganos encargados de hacer efectivas las funciones de inspección vigilancia y control.

Este problema afecta también al ciudadano, pues tal situación le genera mayores costos, envío de la misma información dos veces y al vigilado el pago doble de la tasa de supervisión. Además al no estar resuelto oportunamente se está incurriendo en un control concurrente que atenta contra los fines y postulados del Estado de Derecho<sup>48</sup>.

Lo anterior demuestra que, en la distribución de las funciones públicas consignadas en el ordenamiento jurídico, se aprecian deficiencias que causan incertidumbre en su ejercicio. Situación que retrasa su aplicación debido a la proximidad en las facultades dadas a cada una de ellas, lo cual genera una colisión orgánico-funcional que deriva en confusión para la actuación administrativa e inseguridad jurídica para sus vigilados.

En consecuencia, es necesario que el estado haga una revisión integral del modelo de supervisión y desarrolle las normas que necesita para organizar su función de manera que pueda evaluar los avances y constatar los fines en cada sector, a través del establecimiento de principios comunes a todos los entes que ejercen esa importante labor, dotándolos de un marco jurídico homogéneo que permita el desarrollo efectivo de esta función legal.

---

<sup>47</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio civil. Consejero ponente: OSCAR DARÍO AMAYA NAVAS. Bogotá D.C., veinte (20) de marzo de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 11001-03-06-000-2017-00127-00(C)

<sup>48</sup> Alexander Cruz Martínez, Tesis, Intervención del Estado Colombiano en el Sector Solidario. Universidad del Rosario Facultad de Jurisprudencia, 2010.



## 2. Supervisión del Servicio de Energía Eléctrica en Colombia

El mercado de la energía en Colombia ha sido concebido como uno de los componentes más importantes de intervención estatal, a través de la regulación y la vigilancia busca garantizar la prestación continua y con calidad de los servicios públicos domiciliarios a toda la población del país y lograr así el cumplimiento de los objetivos del estado frente a los servicios públicos.<sup>49</sup>

Asimismo, de conformidad con lo establecido en los artículos 365 constitucional y 3º, 4º de la Ley 142 de 1994, mediante esta modalidad de intervención el estado busca proteger el interés general, estableciendo normas jurídicas que procuran someter la conducta de las empresas al orden público económico.<sup>50</sup>

En Colombia el órgano encargado de regular el mercado eléctrico es la Comisión de Regulación de Energía y Gas- CREG, mientras que el encargado de la inspección, vigilancia y control del servicio público de energía eléctrica es la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios). Cada uno de estos órganos ejerce su función de manera separada con la finalidad de permitir su especialización en las diferentes formas de intervención del Estado, su coordinación se asegura a través de la participación de la Superservicios en las reuniones de la CREG, con voz, pero sin voto.<sup>51</sup>

Las funciones de la Superservicios están establecidas en el Decreto 1369 de 2020, por el cual se modifica la estructura de la entidad.

El Presidente de la República ejercerá el control, la inspección y la vigilancia de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios y los demás servicios públicos a los que se aplican las Leyes 142 y 143 de 1994, 689 de 2001 y demás leyes que las adicionen, modifiquen o sustituyan, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y, en especial, del Superintendente y sus Superintendentes Delegados.

---

<sup>49</sup> Luis Ferney Moreno. Regulación del Mercado de Energía Eléctrica en América Latina. Universidad Externado de Colombia. 2012

<sup>50</sup> Paola Andrea Hernández Prieto. De Los Servicios Públicos Domiciliarios Como Derecho Fundamental. Un Derecho de La Población Vulnerable. Universidad Católica de Colombia Facultad de Derecho Dirección de Investigaciones, 2014.

<sup>51</sup> Grupo de Investigaciones. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Regulación del Sector Energético. Convenio Interadministrativo 080 de 2019. Región Administrativa y de Planeación Especial RAP-E. 2020 Pág. 41 a 47

La supervisión de las actividades del servicio público de energía eléctrica está a cargo de la Superintendencia Delegada para Energía y Gas Combustible, de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Supeservicios), de acuerdo con lo establecido en los Artículos 17 y 20 del Decreto 1369 de 2020, el cual disponen las funciones de la Superintendencia Delegada para Energía y Gas Combustible y de la Dirección Técnica de Gestión de Energía, en resumen, se describen a continuación:

- En relación con las empresas prestadoras del servicio de energía: Asegura que los servicios públicos supervisados sean prestados con calidad, continuidad y conforme a la regulación expedida por la Comisión Reguladora del Servicio de Energía y Gas- CREG y por el Gobierno Nacional.
- En lo que tiene que ver con las funciones de inspección, vigilancia y control: i. Vigila el cumplimiento de los contratos suscritos entre empresas y usuarios. ii. Evalúa la gestión técnica, operativa, administrativa y financiera de las empresas. iii. Requiere solución a las fallas en la prestación de los servicios. vi. Vigila que las tarifas cobradas a los usuarios se sujeten a lo establecido por las comisiones de regulación. v. Investiga y sanciona a las empresas, gerentes y miembros de sus juntas directivas, cuando violan las normas<sup>52</sup>.

De acuerdo con la información del Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos-RUPS, en la Superservicios se encuentran inscritas y en funcionamiento 179 empresas del servicio de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional, SIN. Del total, una empresa es la operadora del mercado de energía, 30 son operadores de red que también desarrollan la actividad de comercialización y en algunos casos de generación y transmisión; y otras 6 empresas se encuentran en esquema de transición de Zona no Interconectada para convertirse en operadores de red en el SIN. 15 empresas se dedican a la transmisión de energía a nivel nacional; y 4 son transmisores regionales únicamente. Adicionalmente, hay 44 prestadores dedicados exclusivamente a la generación de energía, y 47 a la comercialización; mientras que 37 empresas desarrollan las actividades de generación y comercialización de manera conjunta. En cuanto al servicio de energía en las zonas no interconectadas, hay registrados 101 prestadores en el RUPS. En estas regiones se estiman 207.014

---

<sup>52</sup>Superservicios. Portafolio de Servicios. [www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co)

suscriptores ubicados en localidades de 74 municipios. En el 2021 se han codificado 62 localidades, lo que representa un aumento en la cobertura del servicio de energía eléctrica para 3.885 usuarios.<sup>53</sup>.

La Entidad cuenta con el Sistema Único de Información de Servicios Públicos – SUI, que recoge, almacena, procesa y publica información reportada por parte de las empresas prestadoras y entidades territoriales. Este sistema es una herramienta que sirve de base para el desarrollo de las funciones de planeación, regulación, vigilancia, control y la definición de políticas relacionadas con el sector de servicios públicos domiciliarios. Este es administrado por la Superservicios de acuerdo con lo señalado en la Ley 689 de 2001, su diseño y adopción se definió en el Documento Compes 3168 de 2002.

La Superservicios para orientar su accionar como entidad supervisora emite resoluciones y circulares internas y externas en las que da instrucciones a sus vigilados las empresas prestadoras del servicio de energía, con el fin de establecer la información necesaria para realizar el seguimiento a la prestación del servicio de energía eléctrica.

Es así como, consultado en la página [www.sui.gov.co](http://www.sui.gov.co), se estableció que la Superservicios durante el 2019 y 2020 emitió las siguientes Resoluciones y Circulares:

- Resolución 20192200020155 del 25 de junio de 2019. "Por la cual se expiden los lineamientos para el cargue de información al Sistema Único de Información - SUI aplicable a los prestadores del servicio público de energía eléctrica del Sistema Interconectado Nacional - SIN"
- Resolución SSPD No. 20192000034975 del 10 de septiembre del 2019. "Por la cual se complementa la Resolución N° SSPD 20192200020155 del 25 de junio de 2019, y se establecen los lineamientos de cargue para los formatos contenidos en las Circulares SSPD-CREG N° 006 del 30 de diciembre de 2003, modificada por la Circular SSPD-CREG N° 003 del 19 de diciembre del 2005 y la Circular SSPD-CREG No. 001 del 05 de abril del 2005".

---

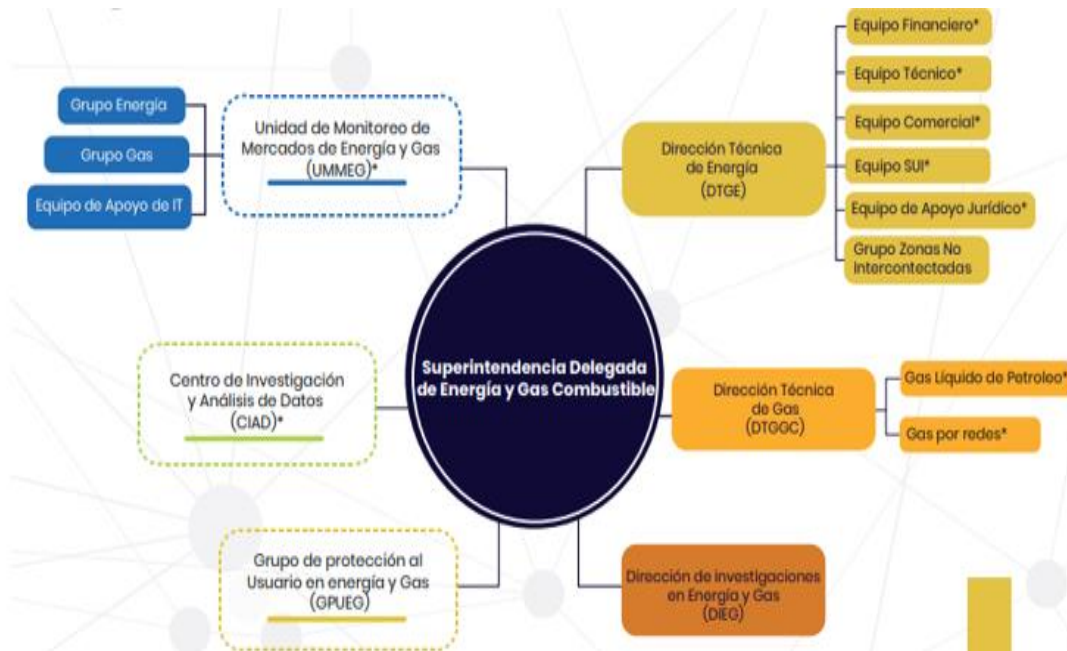
<sup>53</sup> Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – Superservicios, Comunicado de Prensa No 2. En el Día Mundial de los Servicios Públicos, Superservicios presenta cifras sobre el sector en Colombia. Bogotá D.C, 23 de junio de 2021.

- Circular externa No. 20191000000094/14/11/2019. Agentes comercializadores del servicio de energía eléctrica que atiendan a usuarios de estratos 4, 5, 6, comerciales, industriales y no regulados del servicio de energía eléctrica.
- Resolución 20192200059905 15/04/2020 “Modifica reportes de información de prestadores de energía SIN”.
- Circular Externa 20201000000034 - 15/04/2020. “Dirigida a los prestadores de los servicios energía eléctrica y gas combustible, con el fin de dar a conocer las pautas para la publicación de los procedimientos en cumplimiento del artículo 9 de la Resolución CREG 080 de 2019 – Fase de implementación”
- Resolución SSPD No. 20201000037475 del 21/09/2020. “Se modifica la Resolución SSPD No. 20172000188755 de 02 de octubre de 2017. “Por la cual se unifica en un solo acto administrativo la normatividad expedida para el cargue de información al Sistema Único de Información (SUI) aplicable a los prestadores ubicados en las Zonas no Interconectadas (ZNI)”
- Circular Externa No. 20201000000344 del 23/12/2020” Para prestadores de servicios públicos domiciliarios que realicen la actividad de comercialización del servicio de energía eléctrica que atienden a usuarios residenciales de los estratos 4, 5 y 6, comerciales, industriales y no regulados y público en general.”

Las anteriores resoluciones tienen que ver con instrucciones a los prestadores del servicio de energía eléctrica sobre el registro de información en el Sistema Único de Información –SUI y la forma como estos deben dar aplicación a las resoluciones que emite la CREG, como se indicó anteriormente este sistema constituye una herramienta básica para realizar el seguimiento a la prestación del servicio por parte de sus vigilados.

A continuación, se describe a través de la Figura 1, la estructura organizacional de la Superintendencia Delegada para Energía y Gas Combustible:

Figura1: Organigrama Delegada de Energía y Gas Combustible



Fuente: Informe de Gestión Superintendencia Delegada de Energía y Gas Combustible 2019 – 2020

## 2.1. ¿Cómo se vigila el servicio de energía eléctrica desde el área delegada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios? <sup>54</sup>

La vigilancia de este servicio a nivel nacional se realiza a través de las siguientes herramientas:

- Captura de Información
- Análisis tarifario
- Análisis de calidad de servicio
- Análisis sectoriales Evaluaciones integrales Diagnósticos
- Visitas de inspección Unidad de Monitoreo de Mercado de Energía

Para los instrumentos de vigilancia y control en el 2020, se incorporará a este listado las normas de conducta de la regulación CREG sobre normas de comportamiento.

<sup>54</sup>Publicación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios República de Colombia 25 años de Superservicios, 2019.

A través de la Dirección de Investigaciones – DIEG, se adelanta el procedimiento administrativo sancionatorio frente al incumplimiento de las leyes, contratos y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten el servicio público domiciliarios de energía eléctrica.

La Dirección Técnica de Gestión de Energía – DGTE, se encargada de presentar, ante la Superintendencia Delegada para Energía y Gas, los estudios que sirvan de base para la adopción de categorías de clasificación de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, de acuerdo con los niveles de riesgo, características y condiciones establecidas por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, así como de los actos administrativos que se requieran para tal fin.<sup>55</sup>

También es la encargada de formular las observaciones que deban hacerse sobre los estados financieros y contables de las empresas prestadoras del servicio público de energía; realiza visitas de inspección y toma medidas de control sobre las empresas prestadoras, evalúa la gestión técnica, financiera, contable, comercial y administrativa de los prestadores, de acuerdo con los indicadores o procedimientos definidos por las comisiones de regulación y el ordenamiento jurídico vigente.<sup>56</sup>

La Unidad de Monitoreo de los Mercados de Electricidad y Gas (UMMEG), tiene a su cargo desarrollar metodologías para el seguimiento y monitoreo de los mercados mayoristas de electricidad y gas natural; establece los procesos prospectivos de monitoreo basado en indicadores de desempeño de estos mercados; y publicar información periódica sobre su desempeño. Esto con el fin de prevenir y mitigar el ejercicio indebido de poder de mercado, y contribuir a su eficiente funcionamiento y a su mejora continua.<sup>57</sup>

De conformidad con lo establecido en el artículo 17 del Decreto 1713 de 2002. Competencia y procedimientos para control y vigilancia: La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, ejercerá el control, inspección y vigilancia, en los términos de los artículos 79 y 81 de la Ley 142 de 1994 vigilará y controlará el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, en cuanto el cumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados y sancionar sus violaciones, siempre y cuando esta función no sea

---

<sup>55</sup> Página Web: [www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co). Enlace: <https://www.superservicios.gov.co/servicios-vigilados/energia-gas-combustible/energia>

<sup>56</sup> Decreto 1369 de 2020. Artículo 20 Numeral 1.

<sup>57</sup> Página Web. [www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co). Enlace: <https://www.superservicios.gov.co/servicios-vigilados/energia-gas-combustible/unidad-de-monitoreo-para-mercados-de-energia-y-gas>

competencia de otra autoridad, conforme al procedimiento estipulado en el Título VII, Capítulo II, artículos 106 al 115 de la Ley 142 de 1994, en concordancia con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011<sup>58</sup>.

A través de la Circular Externa SSPD No. 2016100000034, se otorga facultades a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en los procesos de toma de posesión e instructivo de lineamientos básicos de gestión de la medida. Estas se ejercen a través de Dirección de Entidades Intervenidas y en Liquidación, de conformidad con lo establecido por el Decreto 1369 de 2020, en su artículo 25.

Además, los procesos de toma de posesión se rigen, en lo que sea pertinente, por lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y sus decretos reglamentarios, por remisión expresa del artículo 121 de la Ley 142 de 1994.

## **2.2 Sistema Integrado de Gestión y Mejora-SIGME**

El Sistema Integrado de Gestión y Mejora – Sigme, mediante la Resolución número SSPD20071300009465 del 19 de abril de 2007, la Superservicios adoptó el Sistema Integrado de Gestión y Mejora (SIGME) el cual incluye todos los requerimientos del Sistema de Gestión de la Calidad, el Modelo Estándar de Control Interno, la Racionalización de Trámites y el Sistema de Desarrollo Administrativo y se basa en un modelo de gestión por procesos.<sup>59</sup>

La Superservicios, acoge lo dispuesto por la Ley 962 de 2005 en materia de simplificación de trámites y procedimientos administrativos de la administración pública y de las empresas de servicios públicos domiciliarios de cualquier orden y naturaleza, en procura de eliminar duplicidades y racionalizar la operación Institucional. Ley 489 de 1998 y su decreto reglamentario 3622 de 2005 definen al Plan de Desarrollo Administrativo como el instrumento en el que se determinan los programas, proyectos, acciones, actividades, responsables e indicadores para el mejoramiento de la gestión de los organismos y entidades de la administración pública, los cuales deben obedecer a criterios de integridad que generen mejores alternativas de carácter organizacional e involucren

---

<sup>58</sup> Decreto 1713 De 2002, Artículo 127. *Competencia y procedimientos para el control y vigilancia.*

<sup>59</sup> Superservicios, Página WEB. [www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co).

orientaciones concretas para el mejoramiento de la capacidad administrativa y desempeño Institucional.

Por medio del cual se establece los procedimientos que se llevan a cabo para el ejercicio de la inspección, vigilancia y control del servicio público de energía.

### **2.3 Informe de Gestión de la Superintendencia Delegada de Energía y Gas Combustible 2019 – 2020<sup>60</sup>**

El informe indica que la Superservicios durante el 2019 realizó actividades de inspección, vigilancia y control a 151 Empresas del Sistema Interconectado Nacional- SIN, 89 empresas de energía en las Zonas no Interconectadas – ZNI y 8 empresas de energía con presencia en SIN y ZNI para un total de 248 prestadores. Para el 2020 la Superservicios realizó actividades de inspección, vigilancia y control a 160 empresas de energía del Sistema Interconectado Nacional-SIN, 85 empresas de las zonas no interconectadas y 6 con presencia en las zonas del ZIN y ZNI.

#### **2.3.1 Principales resultados de la gestión en la vigencia 2019 y 2020**

##### **2.3.1.1 Despacho del Superintendente Delegado**

- Elaboración del diagnóstico de la implementación de los planes de gestión del riesgo de desastres por parte de los prestadores de los servicios públicos de energía y gas.
- Firma del convenio de cooperación con el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería Peruano (OSINERGMIN) en materia de intercambio de conocimiento, experiencias, información, iniciativas, procedimientos, entre otras, en la cadena de suministro de energía eléctrica, gas natural y gas licuado de petróleo. Suscrito el 19 de septiembre de 2019.
- Expedición de la Resolución SSPD 20192000034975 para hacer obligatorio el reporte de la información catastral por parte de los prestadores de los servicios públicos de energía y gas.

---

<sup>60</sup>Superservicios. Página Web. En el enlace: [https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2020/Sep/folleto\\_de\\_deyg\\_2.09.2020.pdf](https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2020/Sep/folleto_de_deyg_2.09.2020.pdf)



### **2.3.1.2 Dirección Técnica Gestión de Energía – DGTE**

- Expedición de la Resolución SSPD 20192200020155, por medio de la cual se definieron los nuevos lineamientos de reporte de información al SUI por parte de los prestadores del servicio de energía eléctrica Publicación del Diagnóstico de calidad del servicio de energía 2018.
- Publicación del Diagnóstico de la calidad del servicio en las Zonas No Interconectadas – ZNI Estructuración de los programas de gestión de corto y largo plazo para Electricaribe.
- Diseño de la metodología de evaluación de gestión de riesgos de origen eléctrico (GROE). Elaboración de ocho evaluaciones integrales de prestadores del SIN y dos de ZNI.
- Publicación de cuatro boletines tarifarios.
- Desarrollo de jornadas de orientación a prestadores de ZNI.
- Realización del evento "4ta Jornada de Orientación para los Prestadores de las ZNI: Fortaleciendo la prestación del servicio de energía eléctrica en las ZNI.

### **2.3.1.3 Dirección de Investigaciones en Energía y Gas – DIEG**

- Apertura de 50 investigaciones contra prestadores de los servicios de energía y gas.
- Aplicación de multas a 73 empresas de energía y gas por valor de \$31.707 millones.
- Decisión de 13 recursos de reposición, confirmando multas impuestas en 2018 por más de \$5.345 millones.
- Publicación de cuatro boletines de decisiones sancionatorias.

### **2.3.1.4 Unidad de Monitoreo de Mercados de Energía y Gas – Ummeg**

- Desarrollo de 30 comités de seguimiento a los mercados de energía y gas.
- Publicación de informes técnicos y boletines: Informe primer semestre de 2019 de seguimiento y monitoreo, y Boletín trimestral de seguimiento y monitoreo septiembre – noviembre 2019.
- Visitas técnicas a Hidroituango y Sociedad Portuaria El Cayao S.A. E.S.P.

### **2.3.1.5 Grupo de Protección al Usuario de Energía y Gas**

Atención y respuesta a 4.497 peticiones, quejas y reclamos de los usuarios.

Para verificar las actividades en las anteriores vigencias se realizó consulta a través de la página Web de la Entidad [www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co), revisándose los informes de gestión del servicio de energía que se encuentran publicados del año 2017 y 2018.

De acuerdo con la investigación realizada por Sonia Rueda y Carlos Mario González en su Tesis de Grado “Gestión de Supervisión y Vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y El Servicio de Energía Eléctrica de Barranquilla”. Se plantea la siguiente recomendación: La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios debe ejercer sus deberes de control y vigilancia con mayor eficiencia, de manera oportuna, para evitar tener que tomar medidas extremas en lugar de ejercer un control preventivo. El legislador debe dotar a la Superintendencia de Servicios Públicos de mayores herramientas legales para ejercer un mejor control y vigilancia de las empresas de servicios públicos domiciliarios.<sup>61</sup>

A continuación, es de nuestro interés conocer cómo se realiza la supervisión del servicio de energía eléctrica en otros países, por esto se revisará el modelo que utiliza la República del Perú, con el propósito de contrastar diferencias y potencialidades que permitan proponer alternativas eficaces que puedan ser reproducidas en el modelo de Colombia.

---

<sup>61</sup> Sonia Rueda y Carlos Mario González, Tesis de Grado. Recomendaciones, Gestión de Supervisión y Vigilancia de La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y El Servicio de Energía Eléctrica de Barranquilla en el 2016.

### 3. Supervisión del Servicio de Energía Eléctrica en la República del Perú

En la República de Perú, la iniciativa privada es libre, se ejerce en una economía social de mercado, el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.<sup>62</sup>

La inspección, vigilancia y control del servicio de energía eléctrica, se realiza a través del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería del Perú: OSINERGMIN. Este organismo se encuentra adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Es una institución pública encargada de regular y supervisar a las empresas del sector eléctrico, hidrocarburos y minero del país. Se creó el 31 de diciembre de 1996, mediante la Ley N° 26734, bajo el nombre de Osinerg. A partir del año 2007, la Ley N° 28964 le amplió su campo de trabajo al subsector minería y pasó a denominarse Osinergmin. Por esta razón, también supervisa las empresas mineras, tiene personería jurídica de derecho público interno y goza de autonomía funcional, técnica, administrativa, económica y financiera.

OSINERGMIN, tiene como misión, regular, supervisar y fiscalizar los sectores de energía y minería con autonomía, capacidad técnica, reglas claras y predecibles, para que las actividades en estos sectores se desarrollen en condiciones de seguridad y se disponga de un suministro de energía confiable y sostenible. Para lograr estos objetivos y mejorar su servicio a la ciudadanía en forma permanente, ha implementado un modelo de gestión con altos estándares. Ello le ha valido obtener el Premio Nacional de la Calidad en el año 2010 y el Reconocimiento Plata 2011 del Premio Iberoamericano de la Calidad, convirtiéndose en la institución pública peruana líder en gestión de la calidad basada en estándares internacionales.

En el 2008, adoptó un modelo de excelencia en la Gestión que toma en consideración siete criterios que permiten el control y la mejora de los procesos que desarrolla la entidad, cuyos resultados son susceptibles de ser medidos. De acuerdo con este modelo, todas las acciones que se tomen al interior de la organización en cuanto al liderazgo, el planeamiento estratégico, la orientación al cliente,

---

<sup>62</sup> Constitución Política del Perú de 1993 Artículo 58. Principios Generales.

el control y mejora de procesos, la orientación hacia el personal, se deben reflejar en resultados de efectividad y satisfacción de todos los grupos de interés.

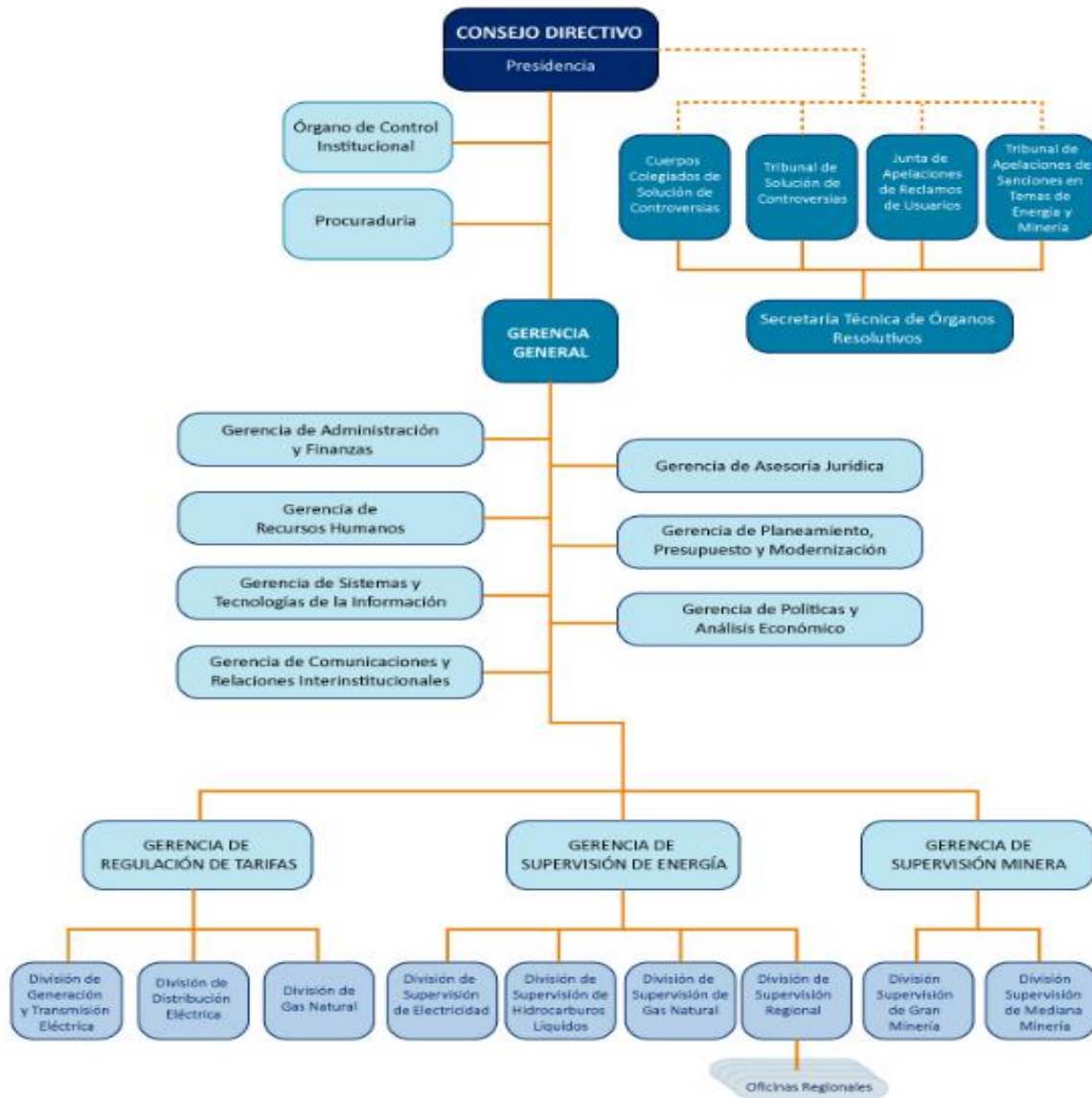
En el 2019 logró en 87 % los objetivos del Plan Estratégico 2015-2021, se propone para los próximos años realizar ajustes normativos para que las empresas puedan utilizar Sistema de Medición Inteligente, planificar las acciones de supervisión con un enfoque preventivo basado en riesgos, optimizar la supervisión de las zonas críticas mediante información aerofotogramétrica, implementar aplicativos móviles para obtener información en línea y georeferenciada de la supervisión de campo, aplicar un esquema de supervisión predictiva utilizando inteligencia artificial, implementar aplicativos móviles para obtener información en línea y georeferenciada, revisar los resultados de las otras iniciativas y evaluar su conveniencia y prioridad y en base a esta revisión, poder plantear la continuidad o reformular nuevas iniciativas estratégicas.<sup>63</sup>

Su organización, estructura y funciones se rige por las siguientes leyes: Ley N° 26734, la Ley N° 27332, su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 042-2005-PCM, la Ley N° 28964, la Ley N° 29901, el Reglamento de Organización y Funciones aprobado por Decreto Supremo N° 010-2016-PCM. "Artículo 1.- Aprobación del Reglamento de Organización y Funciones. Reglamento de Organización y Funciones del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), que consta de cinco (05) Títulos, sesenta y siete (67) artículos y del Organigrama de OSINERGMIN, que como anexo forman parte del Decreto Supremo.

---

<sup>63</sup>Osinermin, Informe de Evaluación de Resultados del PEI 2015-2021 Periodo: Año Fiscal 2019.

Figura 2: Organigrama OSINERGMIN



Fuente: Página Web OSINERGMIN. Aprobado mediante DECRETO SUPREMO N° 010-2016-PCM

### 3.1 Procedimiento de Supervisión y Fiscalización del servicio de Energía Eléctrica

Este se realiza a través de la determinación de indicadores de resultados. Se evalúa el comportamiento histórico del indicador y su cumplimiento por parte de las empresas, la frecuencia de

los reclamos sobre aspectos contemplados en el indicador, el impacto en el bienestar de la sociedad, la viabilidad en su ejecución y despliegue.

El establecimiento de procedimientos de supervisión está completamente reglamentado, permitiendo cubrir aspectos técnicos y administrativos con el fin de que los suministradores del servicio eléctrico brinden un servicio de calidad más acorde con los requerimientos de los usuarios. Antes de su aplicación, los nuevos procedimientos se publican para ser discutidos entre todos los interesados.

El control estadístico de los indicadores de resultados. La metodología general seguida para la selección de las muestras se basa en la teoría del muestreo estadístico inferencial. Para ello se utilizan los programas estadísticos que garantizan la aleatoriedad y la representatividad de las muestras respecto de cada universo del que parten. Igualmente, este procedimiento es transparente porque los incumplimientos detectados se informan a las concesionarias con el detalle suficiente y los documentos que certifican los aspectos cuestionados.

La clara delimitación de responsabilidades entre los agentes del mercado eléctrico. En efecto, a las concesionarias les corresponde asumir la responsabilidad de gestionar los servicios eléctricos brindados cumpliendo con las normas y estándares previamente definidos; a OSINERGMIN, supervisar el cumplimiento de las normas y los estándares previamente definidos, mediante el empleo de técnicas estadísticas que buscan mejorar los niveles de calidad empleando a través de los mecanismos establecidos en los procedimientos reglamentados para el ejercicio de la supervisión.

El diseño de multas y sanciones disuasivas. Se aplican tanto por prácticas negativas, acciones u omisiones en la aplicación de los procedimientos por parte de las empresas concesionarias de electricidad, así como por exceder las tolerancias de los indicadores establecidos. El sistema de sanciones permite evitar la discrecionalidad, la subjetividad del ente regulador y fomenta la transparencia en la imposición de sanciones. Teniendo en cuenta la naturaleza de las actividades de OSINERGMIN y el objetivo de disuadir el incumplimiento de los reglamentos que rigen el sector energético.

**Figura 3 Procedimiento de Fiscalización y Supervisión**



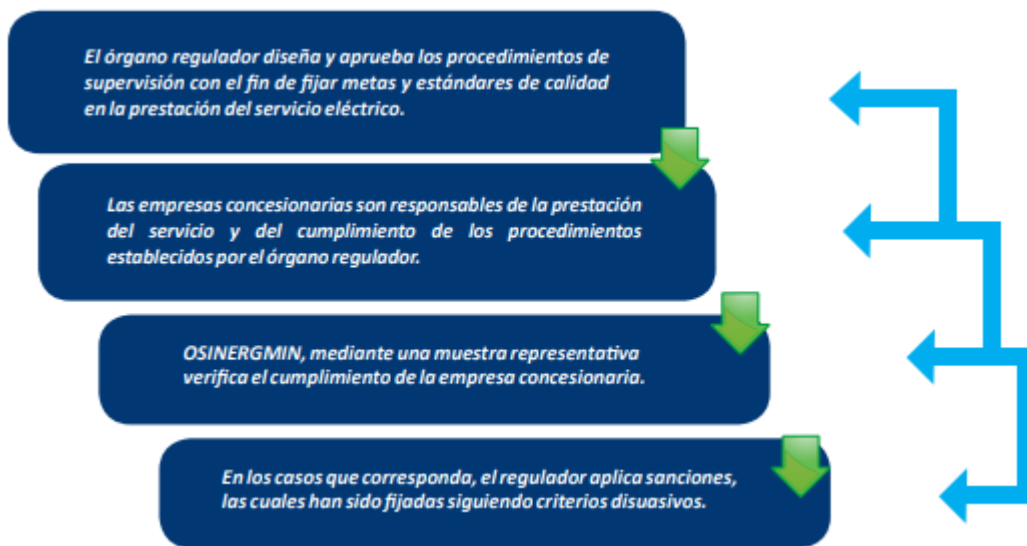
**Fuente:** Boletín Universitario Osinergmin. LA SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO

Con las facultades otorgadas por la Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional del OSINERGMIN<sup>64</sup> se establecen los procedimientos administrativos vinculados, entre otros, a las funciones supervisora, fiscalizadora y sancionadora, se elaboraron desde el año 2004 diversos procedimientos para la fiscalización y supervisión del servicio de energía eléctrica.

En la siguiente figura se representa el modelo de supervisión que utiliza Osinergmin:

<sup>64</sup> Ley N° 27699, aprobada el 15 de abril del 2002. Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía.

Figura 4 Supervisión por Procedimientos



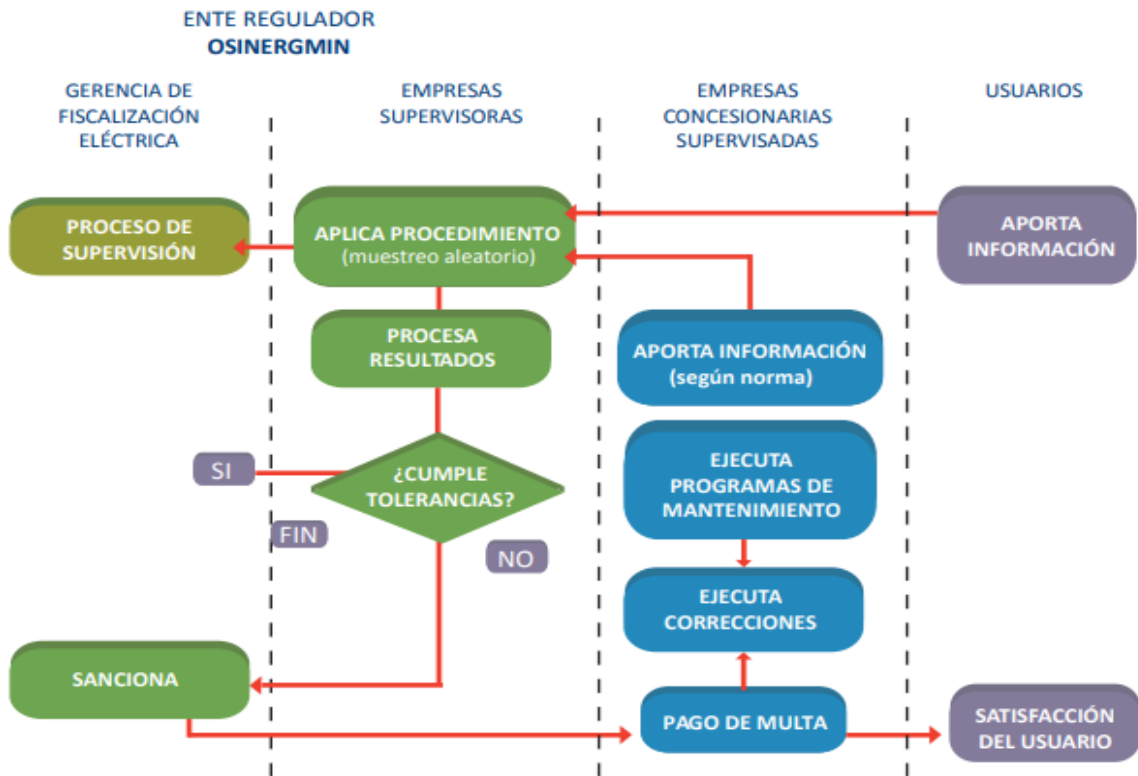
Fuente: Boletín Universitario Osinergmin. LA SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO

Como puede observarse la misma regulación reorienta la actividad supervisora y determina los aspectos que inciden en la calidad y seguridad del servicio; los procesos de supervisión son sistemáticos y se realizan sobre la base de indicadores en vez de la evaluación física de la totalidad de las instalaciones y actividades.

Se tiene como actores del sector, además del organismo regulador, a las empresas concesionaria y a los usuarios del servicio. Estos últimos colaboran con información, muchas veces en base a sus quejas y reclamos, la concesionaria debe aportar la información que requiere OSINERGMIN en función a la normativa vigente, así como también debe realizar programas de mantenimiento para subsanar cualquier falla que pudiera presentarse. Con la información recibida OSINERGMIN realiza las verificaciones en base a un muestreo estadístico, luego de lo cual se verifica si se cumple la tolerancia máxima. En el caso de incumplimientos, se procede a iniciar un proceso sancionador, el cual no libra a la empresa concesionaria de realizar las correcciones del caso para cumplir con las tolerancias mencionadas.



Figura 5 Esquema de Supervisión



Fuente: Boletín Universitario Osinergmin. LA SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO

### 3.2. Procedimiento para la Supervisión del Proceso de Facturación de acuerdo con lo señalado en la Resolución N°115-2017-OS/CD.<sup>65</sup>

Osinergmin supervisa de forma semestral el resultado del proceso de facturación realizado por la Empresa Distribuidora a todos los usuarios que están en el ámbito de su zona de responsabilidad, a través de los Indicadores de Gestión establecidos en el procedimiento, sin que esto constituya una limitación para supervisar los demás aspectos considerados en los contratos de concesión, la Ley de Concesiones Eléctricas, su Reglamento, el Código Nacional de Electricidad y demás normas relacionadas. Asimismo, la aplicación del presente procedimiento de supervisión es

<sup>65</sup> Resolución N°115-2017-OS/CD. Procedimiento para la Supervisión del Proceso de la Facturación a los Usuarios por el Servicio Público de Electricidad.

independiente de la tramitación de procedimientos de atención de denuncias o reclamos relacionados a la facturación de usuarios del servicio eléctrico.

Con la información que la empresa distribuidora se encuentra obligada a remitir, Osinergmin determina la muestra a supervisar y calcula los Indicadores de Gestión que reflejen los resultados de la supervisión. Durante la supervisión, se pueden recabar como sustento de las eventuales observaciones, filmaciones, grabaciones de voz, fotografías o información proporcionada por los usuarios u obtenida por Osinergmin en ejercicio de sus facultades, así como documentos y otros requerimientos en el marco de lo dispuesto en el Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras de Osinergmin, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS-CD.

Realiza requerimientos de información exigiendo frecuencia, medios y plazos de entrega de la información. La Empresa Distribuidora debe remitir a Osinergmin la información señalada en el procedimiento, Osinergmin calcula los Indicadores de Gestión Comercial que reflejen los resultados de la supervisión.

Sobre la base de la información remitida, Osinergmin realiza la supervisión del proceso de facturación y procede a obtener los indicadores previstos en el Capítulo III del procedimiento y, de ser el caso, impone las medidas y sanciones administrativas correspondientes.

Además de la información señalada la Empresa Distribuidora debe mantener la información, a la que debe tener acceso Osinergmin para efectos de labores de supervisión.

Revisión de la certeza de la información y/o documentación entregada por la Empresa Distribuidora, puede ser verificada por Osinergmin, acudiendo para tal efecto a la información y/o documentación presentada por otras fuentes, incluyendo la que sea producto de las inspecciones inopinadas en campo.

Evalúa los indicadores establecidos para la supervisión de la facturación tales como: Indicador CTL: Calidad en la toma de lectura, indicador ECF: Evaluación de la Calidad de la Facturación, indicador DAC: Desviación de la aplicación de cargos regulados, Indicador AGF: Aspectos generales de la facturación e información contenida en los recibos de electricidad, Indicador DRR: Desviación en el reparto de recibos.

El objetivo es evidenciar las irregularidades del proceso de facturación de acuerdo con los resultados de los indicadores evaluados, de exceder su tolerancia se inicia un procedimiento administrativo sancionador y dictan medidas correctivas para fiel cumplimiento de la empresa distribuidora. Cuando ocurre la identificación de observaciones en el proceso de facturación se solicita los descargos de la empresa distribuidora como si se tratase de la fiscalía se evalúa los hechos, se corrobora la información, llegando hasta los recursos administrativos que empleara la empresa distribuidora como reconsideraciones y apelaciones que conlleva hasta los fueron judiciales.

### **3.3 Normativa Aplicable para la Supervisión del Servicio de Energía Eléctrica**

De conformidad con lo establecido por el Decreto Supremo N° 043-2006-PCM, Lineamientos para la Elaboración y Aprobación del Reglamento de Organización y Funciones por parte de las Entidades de la Administración Pública. Mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD, se tiene el Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin;

Conforme al literal c) del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley N° 27332<sup>66</sup>, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, la función normativa de los Organismos Reguladores, entre ellos Osinergmin, comprende la facultad exclusiva de dictar, en el ámbito y en materia de su respectiva competencia, los reglamentos y las normas que regulen los procedimientos a su cargo, referidas a las obligaciones o derechos de las entidades supervisadas o de sus usuarios.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley N° 27699, Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional de Osinergmin, el Consejo Directivo de esta entidad está facultado a aprobar procedimientos administrativos especiales que norman los procesos administrativos vinculados, entre otras, con las funciones supervisora, fiscalizadora y sancionadora; en virtud de las mencionadas normas, y a efectos de dar predictibilidad al ejercicio de las funciones supervisora, fiscalizadora y sancionadora, se emitió la Resolución de Consejo Directivo N° 171-2013-OS-CD, que

---

<sup>66</sup> Ley N° 27332 del 29 de julio de 2000. Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en Los Servicios Públicos.

aprobó el Reglamento de Supervisión y Fiscalización de Actividades Energéticas y Mineras de Osinergmin.<sup>67</sup>

Asimismo, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 272-2012-OS-CD se aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de Osinergmin; con fecha 21 de diciembre de 2016, se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1272, el cual realiza diversas modificaciones e incorpora nuevas disposiciones a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Mediante Resoluciones de Consejo Directivo N° 171-2013-OS-CD y N° 272-2012-OSCD, a efectos de recoger las disposiciones vigentes de la Ley N° 27444 en beneficio de los administrados; siendo necesario, adicionalmente, unificar en un solo texto normativo las disposiciones que regulan las funciones supervisora, fiscalizadora y sancionadora.

En Perú la regulación y la supervisión del servicio de energía se realiza a través de un mismo Organismo, OSINERGMIN, a diferencia de Colombia que se cumple bajo dos entes autónomos e independientes como la Comisión de Regulación de Energía y Gas –CREG y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –Superservicios.

### **3.4 Reglamento de Supervisión y Fiscalización**

Este reglamento tiene como objetivo establecer las disposiciones aplicables a las funciones de supervisión, fiscalización y sanción de Osinergmin.

La función supervisora comprende la facultad de verificar el cumplimiento por parte del Agente Supervisado de las obligaciones contenidas en la normativa, en los contratos de concesión o en los contratos derivados de los procesos de promoción de la inversión privada, así como en disposiciones administrativas, bajo competencia de Osinergmin,

La función fiscalizadora y sancionadora comprende la facultad de determinar la comisión de conductas tipificadas como infracciones administrativas y, de ser el caso, imponer la sanción correspondiente.

---

<sup>67</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 171-2013-OS-CD. Perú. Reglamento de Supervisión de Actividades Energéticas y Mineras de OSINERGMIN

Los órganos que ejercen la instrucción y sanción en los procedimientos sancionadores de Osinergmin son determinados por el Consejo Directivo, conforme a lo previsto en el literal b) del artículo 9 de la Ley N° 26734, Ley del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, modificado por Ley N° 28964 de 24 de enero de 2007<sup>68</sup>.

Osinergmin ejerce sus funciones de supervisión, fiscalización y sanción en las siguientes actividades: a) Generación de electricidad. b) Transmisión de electricidad. c) Distribución y comercialización de electricidad. d) Planificación, programación y despacho económico del Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN). Gerencia de Asesoría Jurídica Osinergmin e) Otras legalmente atribuidas a Osinergmin.

Las infracciones administrativas son establecidas por el Consejo Directivo de Osinergmin, conforme a lo dispuesto en los artículos 1 y 13 de las Leyes N° 27699 y N° 28964, respectivamente. Tipos de Infracción pueden ser de tres tipos: a) Infracciones Instantáneas. - Las que a su vez se subdividen en: a.1) Infracciones instantáneas simples. - Son aquellas en que la conducta infractora se produce en un momento determinado y en ese mismo momento se consume sin perdurar ésta ni sus efectos en el tiempo. a.2) Infracciones instantáneas de efectos permanentes. - Son aquellas en que la conducta infractora se produce en un momento determinado y en ese mismo momento se consume, permaneciendo sus efectos en el tiempo. b) Infracciones Permanentes. - Son aquellas en que la conducta infractora subsiste en el tiempo. c) Infracciones Continuadas. - Son aquellas que se realizan a través de más de una conducta infractora pero que se consideran como una única infracción.

En el caso de infracciones continuadas e infracciones permanentes, para determinar la procedencia de la imposición de sanciones se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción que haya quedado consentida o haya agotado la vía administrativa, y que el infractor no haya cesado en la comisión de la infracción pese al requerimiento realizado, salvo los supuestos de excepción establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

---

<sup>68</sup> Ley N° 28964 de 24 de enero de 2007, Transfiere Competencias de Supervisión y Fiscalización de las Actividades Mineras al Osinerg

### 3.4.1 Aspectos destacados del Procedimiento de Supervisión <sup>69</sup>

Supervisión Pre-operativa.- Es aquella que se realiza con el fin de efectuar una evaluación técnica sobre el proyecto de instalación o modificación de instalaciones, establecimientos o unidades, previamente al inicio de actividades o la operación de la parte de dichas instalaciones, establecimientos o unidades que haya sido ampliada o modificada, a fin de verificar si se cumplen las condiciones técnicas y de seguridad u otras obligaciones previstas en la normativa, así como las asumidas contractualmente por el Agente Supervisado o derivadas de disposiciones administrativas.

Supervisión Operativa. - Es aquella que se realiza con el fin de verificar el cumplimiento de las condiciones de operación previstas por la normativa vigente, las derivadas de disposiciones administrativas; así como las asumidas contractualmente por el Agente Supervisado, cuando corresponda. Acciones de supervisión son efectuadas de manera censal, muestral o específica, en campo o en gabinete, según lo determine Osinergmin en función de las obligaciones a supervisar.

Las acciones de supervisión se realizan de manera inopinada, y excepcionalmente, pueden ser coordinadas con el Agente Supervisado, según lo determine Osinergmin en función de las obligaciones a supervisar. Las acciones de supervisión pueden derivarse de acciones programadas o pueden realizarse como consecuencia de accidentes, emergencias, denuncias, y otras situaciones que a juicio de Osinergmin lo ameriten. Las acciones de supervisión incluyen la realización de visitas a las instalaciones del Agente Supervisado, la actuación de pruebas técnicas, el requerimiento o levantamiento de información, la instalación de equipos técnicos, la revisión de documentación en gabinete, entre otros.

Obligaciones de los Agentes Supervisados, para los fines del ejercicio de las funciones de supervisión de Osinergmin, están obligados, de manera enunciativa, mas no taxativa, a lo siguiente:

- a) Permitir el ingreso a sus instalaciones y brindar acceso a los equipos materia de supervisión.
- b) Proporcionar oportunamente la información y documentación que permita verificar el cumplimiento de sus obligaciones, la cual puede comprender la exhibición o presentación de libros contables, facturas,

---

<sup>69</sup> Resolución del Consejo Directivo Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería Osinergmin N° 040-2017-Os-Cd. Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a Cargo de Osinergmin.

recibos, comprobantes de pago, registros magnéticos/electrónicos y en general toda documentación necesaria para llevar a cabo el objeto de la diligencia de supervisión o fiscalización. c) Brindar facilidades a Osinergmin para ejecutar pruebas técnicas, tomar muestras, declaraciones, fotografías, grabaciones, así como realizar mediciones, instalación o retiro de equipos, etc. d) Utilizar los programas informáticos establecidos en los procedimientos específicos para la remisión de información. e) De ser el caso, permitir o instalar los equipos de acceso remoto de información que Osinergmin disponga en sus respectivos procedimientos de supervisión.

En caso el Agente Supervisado incumpliera lo requerido por Osinergmin para el ejercicio de la función supervisora, será sujeto a sanción administrativa, de acuerdo con la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones correspondiente, sin perjuicio de la imposición de las medidas administrativas y acciones legales que correspondan. Acta de supervisión es el documento en el cual se describen las acciones realizadas durante una visita de supervisión, suscrita por Osinergmin y/o la Empresa Supervisora, así como por el Agente Supervisado, a través de su representante o con quien se entienda la diligencia, a quien se deja una copia.

El Informe de supervisión es el documento elaborado por la Empresa Supervisora o por Osinergmin, mediante el cual sustenta los hechos verificados durante una acción de supervisión. El contenido del informe de supervisión se presume cierto, salvo prueba en contrario. El informe elaborado por la Empresa Supervisora no tiene carácter vinculante para Osinergmin. El Informe de supervisión, así como la documentación que le sirve de sustento, se entregan al Órgano Instructor para que actúe de conformidad con el presente Reglamento, en lo que corresponda.

El órgano instructor emite el Informe de Instrucción en el cual se evalúan las acciones realizadas durante el procedimiento de supervisión, en el que se determina el archivo de la instrucción o el inicio del procedimiento administrativo sancionador. No constituye un acto impugnabile. Archivo de la instrucción Previa evaluación debidamente fundamentada, el órgano instructor declara el archivo de la instrucción, en los siguientes supuestos: a) No identifique una conducta infractora de acuerdo con la Tipificación aprobada por el Consejo Directivo. b) No pueda determinar de forma cierta la responsabilidad del Agente Supervisado en la conducta infractora identificada. c) El Agente Supervisado haya fallecido o se haya extinguido. No resulta aplicable para la reorganización societaria, según la normativa de la materia. d) Al haberse derogado la norma que tipifica la conducta como

infractora. e) Por aplicación de los principios Non bis in ídem o Retroactividad Benigna. f) Verifique la subsanación de los incumplimientos detectados en el Acta de Supervisión o Informe de Supervisión, antes de que se haya dado inicio al procedimiento administrativo sancionador en los casos en que corresponda.

### **3.4.2 Procedimiento Administrativo Sancionador <sup>70</sup>**

Para efectos de iniciar el procedimiento administrativo sancionador, el órgano instructor notifica al Agente Supervisado lo siguiente: a) Los hechos verificados imputados como presunta infracción, precisando el sustento de la misma. b) La norma incumplida. c) Las sanciones que se le pudiera imponer de verificarse la infracción. d) El órgano competente para imponer la sanción y la norma que le otorga la competencia. e) El plazo para remitir descargos por escrito, el cual no puede ser inferior a cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificado el inicio del procedimiento administrativo sancionador. f) La documentación que sirve de sustento al inicio del procedimiento administrativo sancionador. La documentación recabada por Osinergmin durante la supervisión como sustento de la imputación de cargos se presume cierta, salvo prueba en contrario.

Presentación de descargos al inicio del procedimiento. Recibida la comunicación de inicio del procedimiento administrativo sancionador, el Agente Supervisado presenta sus descargos, a fin de desvirtuar la imputación efectuada por Osinergmin, ofreciendo los medios probatorios que considere pertinentes. La documentación que presente el Agente Supervisado se presume cierta, en calidad de declaración jurada, salvo prueba en contrario y bajo las responsabilidades de ley.

Informe final de instrucción. Corresponde al órgano instructor realizar las acciones necesarias para el análisis de hechos, recopilación de datos, actuación de pruebas y demás que resulten necesarias a efectos de verificar la comisión de la infracción imputada.

Luego de realizadas las acciones indicadas precedentemente, el órgano instructor elabora un informe final de instrucción, debidamente sustentado, en el que propone al órgano sancionador la imposición de la sanción correspondiente o el archivo del procedimiento administrativo sancionador. Presentación de descargos al informe final de instrucción. El informe final de instrucción debe ser

---

<sup>70</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 272-2012-OS-CD se aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de Osinergmin; con fecha 21 de diciembre de 2016.



notificado al Agente Supervisado para que formule sus descargos, otorgándosele para tal efecto un plazo no menor de cinco (5) días hábiles. La documentación que presente el Agente Supervisado se presume cierta, en calidad de declaración jurada, salvo prueba en contrario y bajo las responsabilidades de ley.

El órgano sancionador actúa después de recibidos los descargos del Agente Supervisado al informe final de instrucción, o vencido el plazo para su presentación sin que éstos sean presentados. Le corresponde al órgano sancionador determinar si el Agente Supervisado ha incurrido o no en la infracción imputada por el órgano instructor, imponiendo la sanción o disponiendo su archivo, según sea el caso, mediante resolución debidamente motivada. El órgano sancionador puede actuar pruebas complementarias, si lo considera indispensable para resolver.

Determinación de responsabilidad administrativa por el incumplimiento de la normativa o de las disposiciones emitidas por Osinergmin es determinada de forma objetiva, conforme a lo previsto en los artículos 1 y 13 de las Leyes Nos. 27699 y 28964, respectivamente. Sin perjuicio de lo señalado en el numeral 23.3, la responsabilidad administrativa bajo competencia de Osinergmin corresponde ser determinada únicamente respecto del Agente Gerencia de Asesoría Jurídica Osinergmin Supervisado, independientemente que la conducta imputada sea realizada por contratistas o subcontratistas.

Le corresponde imputar responsabilidad administrativa solidaria solo cuando la ley así lo prevé respecto de más de un Agente Supervisado; y en los casos de accidentes mortales del sub sector minero, respecto a contratistas mineras que realicen trabajos propios de actividades mineras, inscritas en el Registro correspondiente. La responsabilidad administrativa del infractor, bajo el ámbito de competencia de Osinergmin, es independiente de la responsabilidad civil, penal o administrativa bajo competencia de otra entidad, que pudiera originarse por las acciones u omisiones que configuran la infracción administrativa.

Las sanciones administrativas son establecidas por el Consejo Directivo de Osinergmin, pudiendo consistir en multa, comiso de bienes, internamiento temporal de vehículos, cierre o clausura de establecimiento o instalación, suspensión de actividades, paralización de obras, labores o funcionamiento de instalaciones, entre otras. La imposición de la sanción administrativa, y su

ejecución, no exime al infractor del cumplimiento de las obligaciones que han sido objeto del respectivo procedimiento sancionador. Las multas que impone Osinergmin no tienen carácter indemnizatorio. Las pretensiones indemnizatorias corresponden a la vía judicial.

La graduación de multas. En los casos en que la multa prevista por el Consejo Directivo como sanción tenga rangos o topes de aplicación, se utilizan, según sea el caso, los siguientes criterios de graduación: a) Gravedad del daño al interés público o bien jurídico protegido. Para efectos de la determinación de la multa, la gravedad de la conducta infractora está determinada por la magnitud de la multa prevista en la Escala de Multas aprobada. b) Perjuicio económico causado. Para efectos de la determinación de la multa se calcula el daño desde el punto de vista económico que ha generado la conducta infractora respecto del interés público o los bienes jurídicos protegidos. c) Reincidencia en la comisión de la infracción. Para efectos del cálculo de la multa constituye un factor agravante que el infractor vuelva a cometer la misma infracción dentro del año siguiente de haber quedado consentida o de haber agotado la vía administrativa la sanción anterior.

La capacidad económica o riqueza a considerar es la proveniente de las rentas de actividades propias del infractor como las que se generen en el grupo económico al que pertenezcan. f) Probabilidad de detección. Para efectos de la determinación de la multa se puede considerar tanto la naturaleza de la infracción como la periodicidad de las acciones de supervisión y fiscalización realizada por Osinergmin respecto de la conducta infractora. g) Circunstancias de la comisión de la infracción.

Para efectos del cálculo de la multa se consideran los siguientes factores atenuantes: El reconocimiento del Agente Supervisado, de forma expresa y por escrito, de su responsabilidad, efectuado hasta antes de la emisión de la resolución de sanción generará que la multa se reduzca hasta un monto no menor de la mitad de su importe, teniendo en cuenta lo siguiente: 50%, si el reconocimiento de responsabilidad se presenta hasta la fecha de presentación de descargos al inicio del procedimiento administrativo sancionador y 30%, si el reconocimiento de responsabilidad se presenta luego de la fecha de presentación de descargos al inicio del procedimiento administrativo sancionador, y hasta la fecha de presentación de descargos al Informe Final de Instrucción. El 10%, si el reconocimiento de responsabilidad se presenta luego de la fecha de presentación de descargos al Informe Final de Instrucción, y hasta antes de la emisión de la resolución de sanción.

El órgano revisor puede apartarse de dichos Lineamientos con el debido sustento y, de considerarlo, aprobar Precedentes de Observancia Obligatoria. En ambos casos, dichos órganos deberán requerir Gerencia de Asesoría Jurídica Osinergmin previamente un informe a la Gerencia de Políticas y Análisis Económico y a la Gerencia de Asesoría Jurídica. Los Lineamientos y Precedentes se publican en el diario oficial El Peruano. 25.3 Las multas son expresadas en Unidad Impositiva Tributaria (UIT), la cual es determinada al valor vigente a la fecha de imposición de la sanción. De haber una disposición específica que determine una opción distinta a la indicada, la multa será expresada en UIT efectuando la conversión a la fecha de imposición de la sanción. Una vez determinado el monto, éste puede ser redondeado y expresado hasta en centésimas.

La impugnación de la resolución que impone una sanción no puede generar la imposición de una sanción más gravosa para el Agente Supervisado. Los recursos de reconsideración son resueltos por el órgano sancionador, o por el órgano revisor en el supuesto establecido en el segundo párrafo del numeral 202.2 del artículo 202 de la Ley N° 27444. Los recursos de apelación son resueltos por el órgano revisor. En aplicación del principio de verdad material, el órgano revisor puede actuar las pruebas complementarias que estime pertinente. Vencido el plazo sin que se presente recurso administrativo o sin que sea subsanada su incorrecta presentación, la resolución sancionadora adquiere el carácter de firme.

En la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, en especial, aquellos que supongan paralizaciones no justificadas, incumplimiento de los plazos previstos o de los deberes funcionales, o la omisión de trámites que debieron ser subsanados antes de que se emita la resolución definitiva en la instancia respectiva, el Agente Supervisado puede interponer queja, de conformidad con el procedimiento respectivo aprobado por Osinergmin. La queja interpuesta contra el órgano instructor es resuelta por el órgano sancionador. La queja interpuesta contra el órgano sancionador es resuelta por el órgano revisor. La queja interpuesta contra el órgano revisor es resuelta por el Presidente del Consejo Directivo.

El cómputo del plazo de prescripción se suspende con el inicio del procedimiento administrativo sancionador y se reanuda si el trámite se mantiene paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles por causa no imputable al Agente Supervisado. También se suspende por mandato judicial o en los supuestos previstos en la ley. El órgano sancionador o el órgano revisor declara de

oficio la prescripción, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que corresponda. Transcurrido el plazo máximo para resolver a que se refiere el numeral 28.2 del artículo 28, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo. La caducidad es declarada de oficio por el órgano sancionador o el órgano revisor.

El agente supervisado también se encuentra facultado para solicitar la caducidad del procedimiento ante el órgano sancionador o ante el órgano revisor, en caso no haya sido declarada de oficio. Gerencia de Asesoría Jurídica Osinergmin En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano instructor evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado no interrumpe la prescripción.

Acceso al expediente y copias, El Agente Supervisado puede solicitar en cualquier estado del procedimiento acceder al expediente administrativo del cual forma parte, pudiendo obtener copias, cumpliendo con las disposiciones normativas de la materia. Mediante Informe oral el agente supervisado puede solicitar el uso de la palabra al órgano sancionador o al órgano revisor. La denegatoria a dicha solicitud debe encontrarse debidamente motivada a fin de no vulnerar el derecho al debido procedimiento.

Acumulación de procedimientos El órgano sancionador o el órgano revisor puede, de oficio o a pedido de parte, disponer la acumulación de procedimientos en trámite en los que exista conexidad. Dicha decisión se adopta mediante resolución expresa y no es impugnable.

### **3.4.3 Medidas Administrativas<sup>71</sup>**

En el marco de la supervisión o del procedimiento administrativo sancionador, el órgano instructor y el órgano sancionador, según corresponda, pueden emitir las medidas administrativas correspondientes. Son medidas administrativas los mandatos, medidas cautelares, medidas correctivas y medidas de seguridad. Se imponen a través del Acta de Supervisión o Resolución, según corresponda, que contiene, de ser aplicables, los siguientes elementos mínimos: Nombre del Agente Supervisado; ubicación del establecimiento, actividad, instalación o unidad supervisada; descripción

---

<sup>71</sup> Resolución de Consejo Directivo Organismo Supervisor de La Inversión En Energía y Minería Osinergmin N° 040-2017-Os-Cd. Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin.

de la medida impuesta; identificación de la instalación, componente, actividad o bienes sobre los cuales recae la medida; identificación y nombre de la persona con quien se entendió la diligencia y a quien se le notifica la medida.

El incumplimiento de las medidas administrativas constituye una infracción sancionable según lo aprobado por el Consejo Directivo; sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiese corresponder. Los mandatos se emiten dentro o fuera del procedimiento administrativo sancionador, cuando sea necesario para garantizar que el Agente Supervisado actúe en cumplimiento de sus deberes o para evitar que cometa o continúe la comisión de un ilícito administrativo sancionable, así como para coadyuvar en las investigaciones, para obtener información a ser puesta a disposición del público.

Las Medidas cautelares se emiten, dentro o fuera del procedimiento administrativo sancionador, cuando exista la posibilidad que sin su adopción se ponga en peligro la eficacia de la resolución a emitir o en tanto estén dirigidas a evitar que un daño se torne en irreparable, siempre que exista verosimilitud del carácter ilegal de la causa de dicho daño. Las medidas cautelares caducan de pleno derecho cuando se emita la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador, cuando haya transcurrido el plazo fijado para su ejecución, o para la emisión de la resolución que pone fin al procedimiento sancionador.

Las Medidas Correctivas se emiten, dentro o fuera del procedimiento administrativo sancionador, a fin de restablecer las cosas o situaciones alteradas por una conducta antijurídica, a su estado anterior. Medidas de Seguridad. Se imponen dentro o fuera del procedimiento administrativo sancionador, debido a la falta de seguridad pública constatada, al existir indicios de peligro inminente que pudieran afectar la seguridad pública, la prestación de un servicio público o la integridad de los bienes de la concesión, independientemente de la existencia o no de una infracción y de la producción de un daño.

### **3.5 Evaluación Ex Post del Impacto de la Supervisión del Servicio de Alumbrado Público<sup>72</sup>**

El Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - Osinergmin, busca crear valor y bienestar para la sociedad en su conjunto, tomando como referencia las mejores prácticas internacionales recomendadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y cumpliendo los principios de calidad regulatoria.

En ese contexto, reconoce la importancia de implementar buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas como un medio necesario para mantener la confianza de sus grupos de interés y para garantizar los resultados deseados ya que las empresas y los ciudadanos esperan que Osinergmin logre sus objetivos y cumpla sus funciones haciendo el mejor uso de los recursos que dispone con integridad y objetividad.

Además del principio de rendición de cuentas (accountability = responsabilidad), Osinergmin considera para el cumplimiento de sus funciones el concepto de costo/efectividad, cuyo objetivo está orientado a garantizar la obtención de los mejores resultados posibles con los recursos que dispone. En este sentido, como parte de sus actividades asociadas a la gestión del conocimiento dentro de Osinergmin y en cumplimiento de sus funciones, la Gerencia de Políticas y Análisis Económico, analiza y cuantifica el impacto ex post de las actividades de supervisión y fiscalización que realiza Osinergmin a las empresas reguladas.

Esta evaluación se basa en los principios de independencia y “accountability= responsabilidad”, los cuales son necesarios para garantizar que la regulación sea justa, necesaria y efectiva. Así, la evaluación ex post de las regulaciones existentes es importante para garantizar la eficacia y eficiencia de las medidas ejecutadas, a fin de evaluar hasta qué punto dichas actividades cumplen con las metas para las que fueron diseñadas. La identificación de todos los costos y beneficios derivados de la ejecución de la política de supervisión contribuyen a mostrar que las funciones que realiza Osinergmin tienen una repercusión positiva en el bienestar de la población, a través de una mejora en la calidad y confiabilidad del suministro eléctrico y la prevención de accidentes.

---

<sup>72</sup> Documento de Evaluación de Políticas N° 001-2017 Evaluación Ex Post del Impacto de la Supervisión del Servicio de Alumbrado Público en el Perú. Enero 2017. Gerencia de Políticas y Análisis Económico – GPAE.

A través de esta evaluación se muestran los resultados de la política pública de supervisión, el cumplimiento de las normas de alumbrado público y la verificación de que la ciudadanía tenga las mejores condiciones de prestación del servicio. Además, Osinergmin evalúa el costo-beneficio ex ante con el objeto mejorar el procedimiento de supervisión y fiscalización de este servicio público.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto se puede observar que el régimen jurídico establecido para la supervisión del servicio público de energía eléctrica en Perú, le ha permitido organizar y coordinar de manera efectiva las actividades de seguimiento a sus vigilados permitiéndole mayores beneficios a sus ciudadanos.

### 3.6. Derecho Comparado: Colombia Vs Perú Frente a la Prestación del Servicio de Energía Eléctrica

En esta parte del trabajo se establecen las diferencias y/o similitudes que existen en la prestación del servicio público de energía en Colombia y en Perú. Se desarrollarán varios aspectos, entre los cuales se encuentran su definición, la inspección, vigilancia y control que ejercen el estado en lo que atañe al servicio. La diferenciación se hará bajo criterios constitucionales y legales, es decir, se hará mención en la Constitución y legislación de cada uno de los países, para tal efecto, se contrastarán dichos regímenes jurídicos y se concluirá al respecto. En cuanto a la estructura del esquema, se utilizará un cuadro comparativo en el cual se ubicará Colombia en el sentido izquierdo y Perú en el sentido derecho, a continuación, se realizará el desarrollo y descripción de la supervisión del servicio público de energía eléctrica:

**Tabla 1. La Supervisión del Servicio Público de Energía Eléctrica en Colombia Vs Perú**

EN COLOMBIA	EN PERÚ
<p><b>Función del Estado: Garante del servicio</b></p> <p>El fundamento constitucional de los servicios públicos domiciliarios se encuentra consignado en el Artículo 365, el cual consagra: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común.</p>	<p><b>Función del Estado: Papel secundario</b></p> <p>La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas.</p>

	Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.
<p><b>Intervención del Estado: Regulación Vigilancia y Control –Presidente.</b> Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.</p> <p>Artículo 3 de la Ley 142 de 1994 Instrumentos de la intervención estatal. Constituyen instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos el Control y vigilancia de la observancia de las normas y de los planes y programas sobre la materia.</p>	<p><b>Supervisión y regulación de carácter residual</b></p> <p>La Carta de 1993 establece que el estado cumple una función supervisora y correctiva o reguladora, estableciendo este carácter subsidiario como un principio clave para comprender la actividad estatal en la económica, es decir, un papel un tanto residual, pues, ante la ausencia de actividad privada en un sector determinado, la subsidiariedad se manifiesta como una acción de naturaleza accesoria y temporal en materia económica, sujeta a unos requisitos (ley expresa e interés público), produciendo un equilibrio entre el interés público y privado, lograr la pacificación social o la resolución de conflictos mediante el respeto absoluto de los derechos y libertades individuales</p>
<p><b>Servicio público de energía eléctrica:</b> Es el transporte de energía eléctrica desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de generación, de comercialización, de transformación, interconexión y transmisión.</p>	<p><b>Servicio público de energía eléctrica:</b> Constituye Servicio Público de Electricidad el ejercicio de actividades destinadas al abastecimiento regular de energía para uso de la colectividad.</p>
<p><b>Supervisión Independiente de la regulación. Régimen jurídico disperso y ambiguo, no existe reglamentación específica para el ejercicio de la inspección, vigilancia y control.</b></p> <p>El Inspección, vigilancia y control del servicio público de energía está a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios- Superservicios. Su creación legal, naturaleza, principios y funciones están señaladas en la Ley 142 de 1994 que establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. Cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial. Se encuentra adscrita al Departamento</p>	<p><b>Supervisión un solo ente encargado de la regulación y Supervisión del servicio de energía, bajo un Régimen jurídico unificado y articulado. Reglamento de Supervisión establecido.</b></p> <p>La inspección, vigilancia y control del servicio de energía eléctrica, se realiza a través del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería del Perú: OSINERGMIN. Ente adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Es una institución pública encargada de regular y supervisar a las empresas del sector eléctrico, hidrocarburos y minero del país. Se creó el 31 de diciembre de 1996, mediante la Ley N° 26734. Tiene</p>



<p>Nacional de Planeación. Promueve y protege los derechos y deberes de los usuarios y prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y distribución de gas combustible.</p> <p>Da cuerdo con el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios, están sujetos al control y vigilancia de la Superservicios, las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las hagan sujetos de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994.</p> <p>Frente a las empresas prestadoras del servicio de energía busca asegurar que los servicios públicos supervisados sean prestados con calidad, continuidad y conforme a la regulación expedida por la Comisión Reguladora del Servicio de Energía y Gas- CREG y Frente a las funciones de Inspección, Vigilancia y Control: Vigila el cumplimiento de los contratos suscritos entre empresas y usuarios. Evalúa la gestión técnica, operativa, administrativa y financiera de las empresas. Requiere solución a las fallas en la prestación de los servicios. Vigila que las tarifas cobradas a los usuarios se sujeten a lo establecido por las comisiones de regulación Investiga y sanciona a las empresas, gerentes y miembros de sus juntas directivas, cuando violan las normas. Estas funciones son realizadas por las superintendencias delegadas Energía y Gas Combustible, a través de actividades puntuales.</p> <p>El regulador Crear las condiciones para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente capaz de abastecer la demanda bajo criterios sociales, económicos, ambientales y de viabilidad financiera, promover y preservar la competencia, entre otras. No determina reglas ni procedimientos al organismo supervisor.</p>	<p>personería jurídica de derecho público interno y goza de autonomía funcional, técnica, administrativa, económica y financiera. Las labores de regulación y supervisión de esta institución se rigen por criterios técnicos, de esta manera contribuye con el desarrollo energético del país y la protección de los intereses de la población.</p> <p>Mediante la normativa establecido a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD, se estableció el Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras; la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, en la que se determina la función normativa de los Organismos Reguladores, entre ellos Osinergmin, comprende la facultad exclusiva de dictar, en el ámbito y en materia de su respectiva competencia, los reglamentos y las normas que regulan los procedimientos a su cargo, referidas a las obligaciones o derechos de las entidades supervisadas o de sus usuarios.</p> <p>El regulador diseña y aprueba los procedimientos de supervisión con el fin de establecer metas y estándares de calidad en la prestación del servicio de energía eléctrica.</p> <p>Posee un Reglamento de Supervisión y Fiscalización que le Permite determinar los Procedimiento de Supervisión e Instrucción, del Procedimiento Administrativo Sancionador, el órgano instructor y el órgano sancionador, según corresponda, emitiendo las medidas administrativas correspondientes. Todas estas herramientas normativas le permiten a Osinergmin plasmar el rumbo de la política pública, que el estado peruano establece en procura del desarrollo del sector eléctrico. Este régimen jurídico le ha permitido avanzar en las trasformaciones del sector, demostrando reglas claras y predecibles, para que las actividades se desarrollen en condiciones de seguridad y se disponga de un suministro de energía confiable y sostenible. La implementación del</p>
--	---

	<p>modelo de gestión con altos estándares, lo ha llevado a obtener el Premio Nacional de la Calidad en el año 2010 y el Reconocimiento de Plata 2011 del Premio Iberoamericano de la Calidad, convirtiéndose en la institución pública peruana líder en gestión de la calidad basada en estándares internacionales.</p>
--	---

Fuente: Propia

La República de Perú de manera permanente viene reformulado su sistema de fiscalización de las actividades eléctricas, introduciendo criterios estadísticos como el diseño de muestras representativas que hacen más eficiente el proceso de fiscalización, la creación de procedimientos específicos para cada actividad a fin de implementar una supervisión basada en resultados obtenidos respecto a determinadas metas o estándares y el establecimiento de multas disuasivas basadas en el costo evitado o beneficio ilícito que pueden obtener los concesionarios por incumplir los procedimientos, considerando además la probabilidad de detectar estas conductas. Estas metas también han incorporado un criterio de gradualidad a fin de que los objetivos establecidos sean alcanzables efectivamente por las empresas. Los resultados obtenidos han sido satisfactorios, pues las empresas se han esforzado en alcanzar los estándares establecidos en cada procedimiento ante la amenaza creíble de ser multadas.<sup>73</sup>

Adicionalmente, Perú optimiza el esquema regulatorio siguiendo las mejores prácticas recomendadas por la OCDE<sup>74</sup> incluyendo los siguientes criterios que corresponden a los 11 Principios sobre las mejores prácticas para el cumplimiento de las normas e inspecciones:

**Cumplimiento basado en evidencia:** El cumplimiento regulatorio y las inspecciones deben de ser basadas en evidencia y mediciones: decidir qué y cuándo inspeccionar debe de sustentarse en datos y evidencia y los resultados deben de ser evaluados regularmente.

**Selectividad:** La promoción del cumplimiento y la aplicación de las normas debe dejarse a cargo, en la medida de lo posible, de las fuerzas del mercado, de las acciones del sector privado y de

<sup>73</sup> Alfredo Dammert Lira Raúl García Carpio Fiorella Molinelli Aristondo. Regulación y supervisión del sector eléctrico Pontificia Universidad Católica del Perú, 2013.

<sup>74</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Guía para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones

las actividades de la sociedad civil: las inspecciones y la promoción del cumplimiento no pueden llevarse a cabo en todos los lugares y atender todo, existen muchas otras formas de alcanzar los objetivos de la regulación.

**Enfoque de riesgo y proporcionalidad:** La promoción del cumplimiento debe basarse en riesgo y ser proporcional: la frecuencia de las inspecciones y los recursos empleados deben ser proporcionales al nivel de riesgo y las acciones para la promoción del cumplimiento deben enfocarse en reducir el riesgo que representa el incumplimiento.

**Regulación responsiva:** La promoción del cumplimiento debe basarse en los principios de “regulación responsiva”, es decir, las acciones de inspección y promoción del cumplimiento deben modelarse con base en el perfil y comportamiento de empresas específicas.

**Visión de largo plazo:** Los gobiernos deben adoptar políticas de cumplimiento regulatorio e inspecciones y establecer mecanismos institucionales con objetivos claros y una estrategia de largo plazo.

**Coordinación y consolidación:** Las funciones de inspección deben ser coordinadas y, cuando sea necesario, consolidadas: menos duplicaciones y superposiciones implican un mejor uso de los recursos públicos, minimizan la carga de los sujetos regulados y maximizan su efectividad.

**Gobernanza transparente:** Las estructuras de gobernanza y las políticas de recursos humanos para el cumplimiento regulatorio deben promover la transparencia, profesionalismo y la administración orientada en resultados. La ejecución del cumplimiento regulatorio debe ser independiente de la influencia política y los esfuerzos de promoción del cumplimiento deben ser recompensados.

**Integración de la información:** Las tecnologías de la información y comunicación deben utilizarse para maximizar el enfoque en los riesgos, promover la coordinación y el intercambio de información a fin de garantizar el uso óptimo de los recursos.

**Procesos claros y justos:** Los gobiernos deben garantizar que las reglas y los procesos para la promoción del cumplimiento e inspecciones sean claros. Se debe adoptar y publicar legislación

coherente para organizar las inspecciones y promoción del cumplimiento y los derechos y obligaciones, los oficiales y empresas deben de estar articulados claramente.

**Promoción del cumplimiento:** La transparencia y el cumplimiento se deben de promover a través del uso de instrumentos adecuados como guías, manuales y listas de verificación.

**Profesionalismo:** Los inspectores deben de ser capacitados y dirigidos para garantizar el profesionalismo, integridad, consistencia y transparencia. Esto requiere una capacitación sustancial enfocada, no solo en aspectos técnicos, sino también en habilidades genéricas para las inspecciones, así como guías oficiales para ayudar a los inspectores a garantizar consistencia y justicia.

**Poniendo los pies sobre la tierra:** Las instituciones a cargo de las inspecciones y la promoción del cumplimiento y del sistema de promoción del cumplimiento en general, deben de alcanzar los niveles de desempeño que se espera de ellos—en términos de satisfacción de los actores interesados, eficiencia (beneficios/costos) y efectividad general (seguridad, salud, protección ambiental, etc.).

La Superservicios el 19 de septiembre de 2019, suscribió un convenio de cooperación con el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería Peruano (OSINERGMIN), en materia de intercambio de conocimiento, experiencias, información, iniciativas, procedimientos, entre otras, en la cadena de suministro de energía eléctrica con los objetivos de: Promover la transparencia en la información y empoderamiento del consumidor. - Sofisticación de las técnicas de monitoreo. - Comparación de los indicadores que estén relacionados con la competitividad del sector. - Supervisión de la calidad de los servicios energéticos. - Mejora de sistemas/planes de expansión de redes (cobertura). - Fortalecer el uso intensivo de la tecnología como soporte de las actividades que las partes realizan en el ámbito de sus competencias. Se espera que este convenio sirva para introducir las mejores prácticas que viene implementando (OSINERGMIN), para realizar los cambios que necesita nuestro país en la supervisión del servicio de energía eléctrica.

Esos cambios y mejoras normativas deben incorporar los principios del derecho de la energía, como son: de seguridad en el suministro, de eficiencia económica y de sostenibilidad medioambiental,

teniendo en cuenta que esto guían el sistema energético e incorporan diversas formas al ordenamiento jurídico.<sup>75</sup>

Por otro lado, de acuerdo con nuestra constitución el estado en su misión de garante del servicio público de energía eléctrica, tienen como misión principal establecer o promover los mecanismos regulatorios necesarios para alcanzar de la forma más eficiente posible los objetivos definidos en la política energética y el acceso universal a la energía. (Thomson Reuters 2017) “Sin embargo, hasta el momento han abordado este problema desde el punto de vista de la expansión de las redes de transporte y distribución, al considerarse éste el mecanismo más efectivo y eficiente para incrementar la cobertura y el acceso a la electricidad. Ello ha supuesto que en unas pocas décadas se haya alcanzado la citada tasa de cobertura. Para seguir avanzado hasta alcanzar el acceso universal, se ha de abordar el problema de la electrificación de las zonas rurales aisladas, donde no es posible llegar con la expansión de la red en términos de racionalidad económica, y para ello, se precisan otros mecanismos, instrumentos y regulaciones (de tipo económico, pero también de tipo técnico) que generalmente hoy no se consideran en la regulación”.<sup>76</sup>

Perú de acuerdo con su Constitución, la iniciativa privada es libre, se ejerce una economía social de mercado, el estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en (...) los servicios públicos e infraestructura y son los gobiernos regionales quienes promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, promoviendo y regulando las actividades (...) y/o servicios en materia de (...) energía, conforme a ley. A pesar de que el estado no es el garante de los servicios posee un régimen jurídico consolidado y organizado para supervisión del servicio de energía eléctrica.

A diferencia de Colombia que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es deber del estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, y en el que la vigilancia y control del servicio de energía eléctrica es uno de los mecanismos más importantes de intervención del estado.

---

<sup>75</sup> Guayo Castiella, I. del (2020). Concepto, contenidos y principios del derecho de la energía. Revista de Administración Pública, 212, 309-346.

<sup>76</sup> Thomson Reuters. El acceso universal a la energía. / Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Editorial Aranzadi, S.A.U. Impreso en España. 2017

#### **4 Modelo Integrado para la Inspección, Vigilancia y Control<sup>77</sup>**

Mediante el Decreto 2462, que modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud y determina *“la adopción del modelo de inspección, vigilancia y control que debe ser aplicado por la SNS y por las entidades que por previa delegación ejerzan dicha competencia, para el ejercicio de la supervisión de los riesgos inherentes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluyendo los riesgos sistémicos”* (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).

Posteriormente, a partir de las reformas que se gestaron con la promulgación de la Ley Estatutaria de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud (SNS) adopta un enfoque de Supervisión Basada en Riesgos (SBR), a fin de rescatar la importancia de la gestión del riesgo al interior de los vigilados y optimizar los recursos del supervisor para la garantía del derecho, el propósito es exigir a los regulados mejorar sus controles internos para mitigar los riesgos antes de que estos se materialicen.

Se fundamenta en un conjunto de métodos y técnicas relacionadas con la gestión de riesgos y la auditoría, que se materializan en procesos y procedimientos a ejecutar en el nivel territorial acompañado de un sistema de información y señales de alerta para el monitoreo de riesgos del “Sistema de Monitoreo para la inspección, vigilancia y control en el Sistema General de Seguridad Social (SIMIVC).

La aplicación del proceso de gestión del riesgo al interior de la cadena de prestación, debe propender por una gestión sistemática e integradora de todos los riesgos que en lo cotidiano inciden sobre su eficacia, efectividad y eficiencia. Esto implica tener en cuenta la vulnerabilidad propia de la cadena de prestación, es decir, la propensión de las fuentes y los factores de riesgo, para aplicar las estrategias de mitigación y evitar los efectos adversos. Se requiere, por tanto, establecer mecanismos

---

<sup>77</sup> Modelo Integrado para la Inspección, Vigilancia y Control de Riesgos de Acceso, Uso y Calidad de los Servicios de Salud, en el Ámbito Territorial. Desarrollado mediante una alianza entre el Instituto de Salud Pública de Pontificia Universidad Javeriana, la Fundación para la Educación y el Desarrollo Social -FES, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social –OISS y la Fundación Horizontes Profesionales. 2012.

que permitan analizar las desviaciones no esperadas respecto del “*deber ser*” de una gestión normal, lo cual se lleva a cabo a través del uso de estándares.<sup>78</sup>

De esta forma, los reguladores pueden actuar de manera progresiva en función de la gravedad del riesgo regulatorio y el incumplimiento del agente regulado. Los autores consideran que el cumplimiento regulatorio se logra, en primera instancia, más por la persuasión, con procesos de inspección y de notificación de advertencias, y con la aplicación de sanciones para los agentes que representen mayores riesgos en la parte más alta de la pirámide.<sup>79</sup>

Por otro lado, a través de la Ley 1122 de 2007. “*Por la cual se hace algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*”. Se crea el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud como un conjunto de normas, agentes, y procesos articulados entre sí, el cual estará en cabeza de la Superintendencia Nacional de Salud de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales, estructurándose de manera sólida el régimen jurídico aplicable a la IVC.

#### **4.1 Supervisión Basada en Riesgos (SBR) <sup>80</sup>**

La SBR es un proceso continuo de varios niveles en el que un regulador identifica y evalúa los riesgos para la consecución de su objetivo regulatorio, así como la capacidad de los intermediarios para identificar y gestionar los riesgos. De hecho, bajo un enfoque basado en el riesgo estos no sólo son tenidos en cuenta, sino que conducen todo el proceso de identificación de las prioridades regulatorias.

En lugar de encaminar sus esfuerzos al desarrollo y seguimiento normativo, el enfoque de SBR rescata la importancia de la gestión del riesgo al interior de los vigilados (Giuffrida, Pinzón-Fonseca, & Piñeros-García, 2015; Balcom & Pargaonker, 2010).

---

<sup>78</sup> Modelo Integrado para la Inspección, Vigilancia y Control de Riesgos de Acceso, Uso y Calidad de los Servicios de Salud, en el Ámbito Territorial. Pág.58

<sup>79</sup> Modelo Integrado para la Inspección, Vigilancia y Control de Riesgos de Acceso, Uso y Calidad de los Servicios de Salud, en el Ámbito Territorial. Pág.314

<sup>80</sup> Modelo Integrado para la Inspección, Vigilancia y Control de Riesgos de Acceso, Uso y Calidad de los Servicios de Salud, en el Ámbito Territorial. Págs. 37 y 38

En el enfoque de riesgos, el papel del supervisor se encamina a evaluar los controles para evitar la generación de los riesgos, de manera que estos no se extiendan a los demás organismos, el objetivo principal es el de exigir a los regulados mejorar sus controles internos para mitigar los riesgos antes de que estos se materialicen.

Al centrarse en las áreas que dentro de las empresas presentan los mayores riesgos, los reguladores pueden utilizar sus limitados recursos de manera más eficiente. La SBR también es dinámica y flexible a las condiciones del contexto y del propio sector bajo supervisión que suelen ser cambiantes.<sup>81</sup> (Balcom & Pargaonker, 2010).

Por consiguiente, la función de supervisión debe configurarse como un proceso humano con sustentos filosóficos, jurídicos y epistémicos en las áreas administrativas y pedagógicas, cuya vinculación permite desarrollar en los directivos la facultad de implementar y evaluar procesos de gestión, destacando el desarrollo humano a través de la construcción de competencias para la gestión del riesgo en las organizaciones que conforman el sistema.<sup>82</sup>

#### **4.2 Competencias de la Superintendencia Nacional de Salud- Supersalud en la IVC <sup>83</sup>**

De acuerdo con lo establecido en la Ley 1122 (2007), se precisa la definición y se ordenan las acciones a desarrollar en cada una de las funciones de IVC de la siguiente manera: Inspección: “Es el conjunto de actividades y acciones encaminadas al seguimiento, monitoreo y evaluación del SGSSS, que sirven para solicitar, confirmar y analizar de manera puntual la información que se requiera sobre la situación de los servicios de salud y sus recursos, sobre la situación jurídica, financiera, técnica-científica, administrativa y económica de las entidades sometidas a vigilancia de la SNS dentro del ámbito de su competencia. Son funciones de inspección entre otras las visitas, la revisión de documentos, el seguimiento de peticiones de interés general o particular y la práctica de investigaciones administrativas”. Vigilancia: “Consiste en la atribución de la SNS para advertir, prevenir, orientar, asistir y propender porque las entidades encargadas del financiamiento,

---

<sup>81</sup> Modelo Integrado para la Inspección, Vigilancia y Control de Riesgos de Acceso, Uso y Calidad de los Servicios de Salud, en el Ámbito Territorial, 228-240.

<sup>82</sup> Modelo Integrado para la Inspección, Vigilancia y Control de Riesgos de Acceso, Uso y Calidad de los Servicios de Salud, en el Ámbito Territorial. Página 38.

<sup>83</sup> Modelo Integrado para la Inspección, Vigilancia y Control de Riesgos de Acceso, Uso y Calidad de los Servicios de Salud, en el Ámbito Territorial. Págs. 44 y 45



aseguramiento, prestación del servicio de salud, atención al usuario, participación social y demás sujetos de vigilancia de la SNS, cumplan con las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud para el desarrollo de éste.” Control: “Consiste en la atribución de la SNS para ordenar los correctivos tendientes a la superación de la situación crítica o irregular (jurídica, financiera, económica, técnica, científico-administrativa) de cualquiera de sus vigilados y sancionar las actuaciones que se aparten del ordenamiento legal bien sea por acción o por omisión.” Esta definición proviene de un modelo de supervisión basado en cumplimiento y aplica en el Modelo de IVC, solo cuando se han materializado los riesgos en eventos o incumplimientos de las obligaciones de los actores del sistema.

La ley también la faculta para introducir mecanismos de autorregulación y de solución alternativa de conflictos entre actores del sistema, así como vigilar que las instituciones aseguradoras y prestadoras adopten y apliquen un Código de Conducta y Buen Gobierno. Es posible señalar dos dimensiones en el desarrollo de las funciones, facultades y competencias de la SNS. En primer lugar, las funciones directas de IVC y, en segundo lugar, las de coordinación y articulación de las acciones de IVC de los demás agentes de control establecidos para cada uno de los ejes del sistema y los distintos procesos que se desarrollan en su interior.

El artículo 6° del Decreto 2462 (2013) modifica la estructura de la SNS y establece las funciones de control de la entidad con elementos que denotan: un enfoque sistémico; en el marco de las normas vigentes en temas técnicos, científicos, administrativos y financieros del sector; con enfoque en los riesgos inherentes al SGSSS

#### **4.3 Metodología para la Evaluación de los Procesos de Implementación del sistema de IVC**

Se desarrolla una evaluación ex post (estructura-proceso-resultados), cuyo componente cualitativo se orienta desde la teoría de las representaciones sociales. La evaluación de procesos se enfoca en casos de interés, que explica el comportamiento de las variables evaluadas para los resultados de la IVC.

Esta evaluación se fundamenta en datos cuantitativos secundarios y datos cualitativos primarios. Con los datos cualitativos obtenidos de informantes clave y responsables de la implementación de la IVC en entes nacionales y territoriales, se reinterpreta los datos cuantitativos

provenientes de la revisión documental. La población objetivo se constituye por los actores clave de las diferentes instituciones relacionadas con el sistema de inspección vigilancia y control, en dos ámbitos:

- Nacional: funcionarios de la Superintendencia Nacional de Salud.
- Territorial: funcionarios de entidades departamentales y municipales, aseguradores, prestadores, asociaciones de usuarios y expertos académicos.

El estudio se desarrolló en dos ciudades y dos municipios colombianos: Cali como centro metropolitano, Ibagué como centro regional, Calima-Darién como centro local y El Espinal como centro subregional. Se propusieron tres categorías de análisis transversales al proceso de implementación del sistema de IVC: acceso, uso y calidad.

Estas categorías de evaluación tuvieron como propósito conocer los avances y limitaciones respecto al acceso, uso adecuado de servicios y calidad de la atención. Para la recolección de información se diseñaron guías de entrevista semi-estructurada a partir de las categorías de acceso, uso adecuado a los servicios de salud y calidad en la atención de los servicios de salud. La convocatoria para los actores que participaron en las entrevistas se realizó a través de una solicitud escrita a las instituciones seleccionadas.

La información fue procesada con el soporte del Software Atlas.Ti V.6, de acuerdo con las categorías de acceso, uso adecuado de los servicios y calidad. El plan de análisis se apoyó en matrices analíticas que contemplaban las temáticas de soporte normativo de la IVC y operativización de las normas por parte de los actores en cuanto a funciones y actividades. Posteriormente, se realiza el contraste de información normativa e información operativa del proceso de IVC en los territorios y municipios.

#### **4.4 Metodología para la Exploración de procesos para el ejercicio de la IVC del SGSSS al interior de la Supersalud <sup>84</sup>**

El abordaje metodológico de este análisis se fundamenta en la revisión documental de tipo normativo, regulaciones técnicas y manuales, seguido por la construcción de una matriz de sistematización para la caracterización y selección de los procesos y procedimientos asociados directamente con la IVC de los factores que afectan el acceso, uso y la calidad para dar cuenta de la coherencia y capacidad de respuesta del diseño actual de la IVC frente a las problemáticas.

De acuerdo con la información provista, el primer paso fue la construcción de una matriz de sistematización para la caracterización con la priorización de variables de interés para tal propósito; el segundo paso consistió en la selección de procesos, procedimientos y tareas objeto de estudio, se procedió al análisis específico y asignación de los riesgos, con la identificación de 342 riesgos asociados a las relaciones entre los actores del SGSSS clasificados en seis categorías:

- 1) administración de los riesgos financieros;
- 2) afiliación;
- 3) gestión del riesgo en salud;
- 4) organización de la red de servicios con calidad;
- 5) planeación; y
- 6) representación del afiliado.

El tercer paso consistió en la selección para el análisis de los procesos realizados por la Superintendencia Nacional de Salud, directamente ligados a la IVC del acceso, uso y calidad de los servicios de salud.

Las recomendaciones de la evaluación de IVC, se encontró que en los hallazgos del proceso exploratorio no sólo se ponen en evidencia la necesidad de plantear reestructuraciones a la forma de operar y a los enfoques de la inspección, vigilancia y control por parte de la SNS, sino también para el

---

<sup>84</sup> Modelo Integrado para la Inspección, Vigilancia y Control de Riesgos de Acceso, Uso y Calidad de los Servicios de Salud, en el Ámbito Territorial. Pág.270

diseño institucional desde el punto de vista normativo y regulatorio que acompaña a esta función del Estado en el marco del SGSSS.

Lo anterior demuestra la importancia de evaluar todas las actividades y los elementos que se utilizan para su ejecución de IVC, antes y después de haberlas desarrollado, en la mayoría de los casos esto no es tenido en cuenta puesto que, lo que interesa es el hacer sin analizar el impacto y las consecuencias que estas pueden causar, de igual manera sucede con las normas no existe política que permita medir su efectividad.

#### **4.5 La Triada: Regulación ⇒ Cumplimiento ⇒ Fiscalización<sup>85</sup>**

La tríada regulatoria está representada por la regulación y la mejora regulatoria, el cumplimiento normativo y la fiscalización. Estos tres ángulos están estrechamente vinculados o relacionados, cada cual cumple un papel o una función, pero interrelacionados, lo que conlleva una verdadera transformación e innovación del Derecho Administrativo.

La OCDE, recomienda a los países la implementación de nuevas alternativas que permitan mejorar la regulación. Teniendo en cuenta que, como función estatal de producir normas jurídicas, es necesario que se realice la unificación de los principios regulatorios, la aplicación de nuevas técnicas para diseñar las normas, y la mejoras en los procedimientos de producción de las mismas.

El Cumplimiento son las políticas y los procedimientos, protocolos, códigos de conducta que efectúan las organizaciones para dar cumplimiento a las normas y enfrentar los riesgos legales de los incumplimientos de las obligaciones, se encuentra en el medio entre regulación y fiscalización, porque aporta al cumplimiento de la regulación que es un objetivo de la regulación y colabora con la actividad administrativa de fiscalización cuya función es verificar el cumplimiento normativo o regulatorio.

Adicionalmente, el cumplimiento abarca ámbitos, como corrupción, protección de datos, control de lavados de activos, prevención de riesgos, corporativo, laboral, ambiental y otros tipos de obligaciones que se deben cumplir. Las nuevas alternativas de regulación van en línea con el cumplimiento porque apuntan a que las conductas o los comportamientos se adapten a unas reglas generales; precisamente, esto es posible gracias a la implementación de cumplimiento normativo al interior de las organizaciones.

---

<sup>85</sup> Moreno C. Luis F. Anuario Iberoamericano de Regulación. La Tríada Regulatoria en América Latina. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C. 2019.

La Fiscalización es una actividad de la administración pública que tiene como finalidad verificar o comprobar el cumplimiento normativo e impedir que se materialicen los riesgos en las actividades objeto de fiscalización, está separada de la potestad sancionatoria, pero interrelacionada porque la potestad de fiscalización es ex ante y la potestad sancionatoria es ex post.

La función de fiscalización se conoce en Colombia como función de inspección, vigilancia y control. Se encuentra consignada en los siguientes artículos de la Constitución: 67; 80; 150, numeral 8; 189, numerales, 22, 24 y 26; 333; 335; 365; 370; 372, entre otros. De estas normas se derivan la potestad administrativa de fiscalización (inspección, vigilancia y control) de actividades económicas, actividades no económicas y de bienes privados y públicos que busca verificar el grado de cumplimiento de los particulares del conjunto de normas y el comportamiento o conductas de los particulares en las diferentes actividades que desempeñan.

Este régimen vigente de fiscalización requiere de ciertas mejoras porque en la realidad en ciertas actividades económicas o actividades no económicas se evidencian incumplimientos normativos, reinando la informalidad; por tal razón, es oportuno las propuestas de mejoramiento de la función administrativa de fiscalización.

Las herramientas que se proponen serán de gran utilidad para mejorar la fiscalización y contribuirá a mejorar la función administrativa de fiscalización (IVC), la aplicación de técnicas modernas de auditorías y de técnicas de verificación de cumplimiento de normas y contratos para que la fiscalización se base en evidencia con el propósito de lograr mejores resultados y así evitar incurrir en daños antijurídicos. De igual forma, las guías de implementación con los sujetos de control. La fiscalización estaría orientada a verificar las normas internas (procedimientos, protocolos, código de conducta,) implementadas por las organizaciones.

## 5. Lineamientos y Propuestas

Una vez analizados cada uno de los temas de esta investigación surge la inquietud de plantear a los legisladores la creación de una ley, que sea una apuesta trascendental y concertada que podría denominarse “Ley General de Administración Pública” esta permitiría organizar el régimen jurídico aplicable a los órganos del estado y el cabal cumplimiento de las funciones constitucionales establecidas.

Por otro lado, teniendo en cuenta que la inspección, vigilancia y control del servicio público de energía eléctrica, es un instrumento de intervención del estado, que deben ser regulado, se sugiere el establecimiento de un reglamento que defina de manera clara y concreta cada una de estas funciones, en el que se incluya los procedimientos de cada una ellas y las acciones a desarrollar por el órgano supervisor, para la medición de los impactos, la evaluación de los avances y los resultados para implementar las acciones de mejora que sean necesarias.

De acuerdo con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sería muy favorable la aplicación a la Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo para la formulación de las normas que se necesitan, teniendo en cuenta que es una herramienta que sirven para evaluar la normativa existente y formular nuevas reglas con calidad y efectividad.

Para esto es necesario que se realice lo siguiente:

- Identificar la tarea regulatoria como una labor que es conjunta entre las áreas técnicas y jurídicas.
- Garantizar la articulación de las entidades responsables de la vigilancia y el control de la regulación con el regulador.
- Construir gradualmente las capacidades de análisis.
- Analizar impactos, le permite al regulador considerar todos los potenciales impactos positivos y negativos que tiene una alternativa de intervención sea sobre los regulados o sobre otros actores incluyendo la sociedad como un todo.
- Considerar la consulta pública como una labor transversal al proceso del AIN.
- Comunicar los resultados de los análisis.

Lo anterior, generaría beneficio a la organización del estado, dado que se promovería la coherencia de las políticas públicas, la coordinación entre poderes y órganos de gobierno nacional, departamental y municipal, se atendería las situaciones de riesgos y se fortalecerían los derechos de los usuarios, entre otros.

Por otro lado, teniendo en cuenta que el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería de Perú- OSINERGMIN, desde el 2011, viene adoptando las metodologías y las recomendaciones de la (OCDE), el 29 de agosto de 2020 publicó en el Diario Oficial “El Peruano” la Resolución de Consejo Directivo Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería N° 130-2020-OS/CD, mediante la cual el OSINERGMIN aprobó la “Actualización de la Guía de Política Regulatoria N°1: Guía Metodológica para la realización de Análisis de Impacto Regulatorio en Osinergmin” metodología que le ha permitido aplicar las mejores opciones regulatorias en el ámbito energético minero, beneficiando al sector en su conjunto.

De manera que, la Superservicios a través del convenio suscrito el 19 de septiembre de 2019, con OSINERGMIN, puede potencializar las buenas practicas que este organismo viene aplicando y elaborar las acciones de mejora que necesita para fortalecer la supervisión del servicio de energía.

Adicionalmente, se plantea para el órgano supervisor del servicio público de energía eléctrica la implementación de un Modelo Integrado para la Inspección, Vigilancia y Control, basado en Riesgos (SBR), a fin de rescatar la importancia de la gestión del riesgo al interior de las empresas prestadoras, optimizando los recursos para la supervisión, con el propósito es exigir a sus vigilados mejorar sus controles internos para mitigar los riesgos antes de que estos se materialicen.

Por lo que este, se debe fundamentar en un conjunto de métodos y técnicas relacionadas con la gestión de riesgos y la auditoría, que se materializan en procesos y procedimientos a ejecutar en el nivel territorial acompañado de un sistema de información y señales de alerta para el monitoreo de riesgos a través de “Sistemas de Monitoreo para la ZNI y SIN”

Asimismo, la aplicación del proceso de gestión del riesgo al interior de la cadena de prestación, debe propender por una gestión sistemática e integradora de todos los riesgos que en lo cotidiano inciden sobre su eficacia, efectividad y eficiencia. Esto implica tener en cuenta la vulnerabilidad propia de la cadena de prestación, es decir, la propensión de las fuentes y los factores

de riesgo, para aplicar las estrategias de mitigación y evitar los efectos adversos. Se requiere, por tanto, establecer mecanismos que permitan analizar las desviaciones no esperadas respecto del “deber ser” de una gestión normal, lo cual se lleva a cabo a través de disposiciones normativas como resoluciones o circulares. De esta forma, el órgano supervisor pueden actuar de manera progresiva en función de la gravedad del riesgo y el incumplimiento normativo.

Por otro lado, es necesario crear un Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Servicio de Energía Eléctrica, como un conjunto de normas, agentes, y procesos articulados entre sí, el cual estará en cabeza de la Superintendencia, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales, estructurándose de manera sólida el régimen jurídico aplicable a la IVC.

Finalmente, se propone la necesidad de elaborar un proyecto normativo que tenga por objeto la adopción del Modelo Integrado para la Inspección, Vigilancia y Control del Servicio de Energía Eléctrica, basada en Riesgos (SBR), incluyendo una metodología para evaluar los procesos de Implementación del sistema de IVC y de medición del impacto normativo aplicado.

Se recomienda revisar el modelo que viene aplicando la Superintendencia Nacional de Salud-Supersalud, de conformidad con la Ley 1122 de 2007, que fortaleció las funciones de, inspección, vigilancia y control. El Decreto No. 1765 de 2019 - Ministerio de Salud y Protección, que facultó a la Supersalud para dirigir, coordinar y ejecutar las políticas de inspección, vigilancia y control del Sistema de Seguridad Social en Salud, Decreto 3518 de 2006, Por el cual se crea y reglamenta el Sistema de Vigilancia en Salud Pública y la Resolución 004559 de 2018, de la Superintendencia Nacional de Salud por medio de la cual se adopta el modelo de Inspección, Vigilancia y Control para la Superintendencia Nacional de Salud para el ejercicio de la supervisión de los riesgos inherentes al Sistema General de Seguridad Social en Salud.



## Conclusiones

Realizada la revisión normativa y analizados los conceptos que han definido las funciones de inspección, vigilancia y control, se encontró que no existe una única definición jurídica, concurren diferencias en su conceptualización, tanto la jurisprudencia como las leyes y los decretos tienen aproximaciones jurídicas dispares y desarticuladas, se fijan procedimientos administrativos de acuerdo a la interpretación que le da cada organismo, esto viene generando conflictos de competencia, lo que contribuye en la creación de un ambiente de inseguridad jurídica tanto para los supervisados como la ciudadanía en general.

De acuerdo con la Corte Constitucional es necesario que los postulados constitucionales se cumplan, teniendo en cuenta que la inspección, vigilancia y control del servicio público de energía eléctrica como mecanismos de intervención del estado debe ser regulados a través de un ordenamiento legal específico que delimite el alcance de cada una ellas, determine las acciones que las componen y orientar a los órganos encargados de hacerlas cumplir a través de reglas claras que permitan medir el impacto de las actividades y evaluar los resultados.

Se realizó compilación de las normas que regulan el servicio de energía y se pudo constatar que, el régimen jurídico es extenso y son numerosas las normas que hay que verificar su cumplimiento, por lo que se considera necesario acoger las recomendaciones de la OECD Reviews of Regulatory Reform en su Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo para Colombia, que es una estrategia que plantea una política de mejora normativa, con el objeto de determinar la efectividad de la regulación y de la política pública, además de permitir apoyar la toma de decisiones sobre si es necesario intervenir y cómo hacerlo, con el fin de alcanzar los objetivos concretos establecidos en la Constitución.

En consecuencia, es preciso que el estado haga una revisión integral del modelo de supervisión del servicio público de energía eléctrica y desarrolle las normas que necesita para organizar su función de manera que pueda evaluar los avances y constatar los fines en cada sector, a través del establecimiento de principios comunes a todos los entes que ejercen esa importante labor, dotándolos de un marco jurídico homogéneo que permita el desarrollo efectivo de esta función legal.

Se pudo establecer que, el modelo de supervisión del servicio público de energía eléctrica en Perú muestra un ordenamiento jurídico consolidado, dado que un mismo organismo (OSINERGMIN) es el que tiene la responsabilidad de regular dentro del ámbito de su competencia el comportamiento de los mercados de electricidad y gas natural mediante la regulación tarifaria en electricidad y gas natural por ductos; así mismo, supervisa y fiscaliza sectores claves de la economía del país, como son: electricidad y gas natural, hidrocarburos líquidos y minería; procurando que las entidades en estos sectores brinden al usuario servicios y/o productos en las mejores condiciones de calidad, seguridad, oportunidad y precio. En tal sentido la gestión institucional busca la eficiencia, eficacia y compromiso efectivo con la ciudadanía a fin de ser referente de excelencia en el sector regulador nacional e internacional.

Las metodologías de fiscalización utilizadas para la supervisión del servicio público de energía eléctrica y los sectores de competencia de OSINERGMIN, se orientan hacia el empleo de procedimientos de supervisión por resultados, utilizando técnicas estadísticas basadas en el uso de indicadores de desempeño, emisión de reportes generados por las concesionarias, elaboración de instructivos, control por muestreo estadístico, delimitación de responsabilidades a los concesionarios y el establecimiento de sanciones disuasivas, tanto sobre prácticas negativas por acción u omisión en la aplicación de los procedimientos por parte de las empresas concesionarias de electricidad, como por exceder las tolerancias de los indicadores establecidos.

El empleo de los anteriores procedimientos le ha permitido a OSINERGMIN ejercer una acción supervisora predecible y objetiva en su forma y periodicidad pero manteniendo la aleatoriedad que asegura una cobertura representativa de las instalaciones y actividades supervisadas, teniendo como propósito primordial promover en las empresas concesionarias el desarrollo de programas de mejoramiento de la calidad y seguridad del servicio eléctrico para mejorar la satisfacción del usuario, el proceso de supervisión y fiscalización, el cumplimiento de la normatividad vigente, la implementación de tecnología e infraestructura adecuada y la promoción del desarrollo de un marco normativo que asegure el bienestar de la sociedad.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> El Servicio de Excelencia en la Gestión Pública: Caso OSINERGMIN. 2009.

El modelo analizado de supervisión basada en riesgos enfoca a la inspección, control y vigilancia en un análisis retrospectivo y prospectivo, busca el mejoramiento de sistemas de gestión y control interno. Los recursos del supervisor se concentran en los riesgos relevantes que no son adecuadamente administrados por las entidades supervisadas y la inadecuada administración de los riesgos lleva a la salida del mercado.

El modelo de supervisión basada en riesgos no elimina la supervisión del cumplimiento de normas, siempre existirán regulaciones y normas que hacen necesario vigilar su cumplimiento, tales como las normas sobre constitución de provisiones técnicas o del aseguramiento en la prestación del servicio de energía eléctrica. La diferencia está en el menor énfasis que la regulación coloca en el establecimiento de normas detalladas de carácter obligatorio, buscando una regulación más bien por principios, y la mayor prioridad que se le otorga al análisis de riesgos como medida de prevención de problemas que afecten la calidad y continuidad en la prestación del servicio.

Esta investigación permite concluir que es necesario concebir un concepto de supervisión más amplio y moderno que incluya nuevos elementos y que permita aumentar los niveles de eficacia de esta importante tarea, a través de la implementación de cambios normativos y la aplicación de modelos y metodologías que permitan el ejercicio efectivo de inspección, vigilancia y control del servicio público de energía eléctrica.

De acuerdo con las recomendaciones de la OCDE, en la que de igual manera reconoce la necesidad que tiene el estado de mejorar la función de fiscalización (IVC). Es trascendental para el país acoger las buenas prácticas y las alternativas que propone para mejorar la regulación, el cumplimiento normativo y la fiscalización (IVC). Dado que, contribuirá a mejorar la función administrativa de las entidades competentes. Esta tríada regulatoria es una innovación del Derecho Administrativo que se ha venido formando espontáneamente y está en construcción.

## Bibliografía

### Obras

Dammert Lira A. García R. Molinelli Aristondo. F. (2013). Regulación y Supervisión del Sector Eléctrico. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Grupo de Investigaciones. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Regulación del Sector Energético. Convenio Interadministrativo 080 de 2019. Región Administrativa y de Planeación Especial RAP-E. 2020

Instituto de Salud Pública de Pontificia Universidad Javeriana, la Fundación para la Educación y el Desarrollo Social -FES, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social –OISS y la Fundación Horizontes Profesionales. (2012). Modelo Integrado para la Inspección, Vigilancia y Control de Riesgos de Acceso, Uso y Calidad de los Servicios de Salud, en el Ámbito Territorial. Pontificia Universidad Javeriana

Moreno C. Luis. F. Regulación del Mercado de Energía Eléctrica en América Latina. Universidad Externado de Colombia. 2012

Moreno C. Luis F. Anuario Iberoamericano de Regulación. La tríada regulatoria en América Latina. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C. 2019.

Publicación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios República de Colombia 25 años de Superservicios, 2019.

Reviews of Regulatory Reform. OECD. 2016. Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo en Colombia. Departamento Nacional de Planeación.

Thomson Reuters. El acceso universal a la energía. / Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Editorial Aranzadi, S.A.U. Impreso en España. 2017.

### Tesis

Cruz M. Alexander. Intervención del Estado Colombiano en el Sector Solidario. Informe final de investigación para optar al título de Magister en Derecho Administrativo, Universidad del Rosario, 2010.

Hernández P. Paola A. De Los Servicios Públicos Domiciliarios Como Derecho Fundamental. Un Derecho de La Población Vulnerable. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho Dirección de Investigaciones,2014.

Hernández J. Hurtado J.M. Tesis de Grado. Recomendaciones, Gestión de Supervisión y Vigilancia de La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y El Servicio de Energía Eléctrica de Barranquilla en el 2016.

### **Legislación Colombiana**

Constitución Política de Colombia. Artículos 1, 2, 56, 150, 189, 315, 333,365, 367, 368, 369 y 370

Ley 1122 de 2007, por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

Ley 142 de 1994. Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios

Ley 143 de 1994, por la cual se establece el Régimen para la Generación, Interconexión, Transmisión, Distribución y Comercialización de Electricidad en el Territorio Nacional.

Ley 1493 de 2011, por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones.

Ley 1740 de 2014, por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

Ley 454 de 1998, por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito.

Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio

de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Ley Número 222 de 1995, por la cual se modifica el libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones.

Decreto 101 De 2000, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones.

Decreto 1369 de 2020, por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Decreto 1565 de 2019, por el cual se modifican los artículos 6, 7, 21, 22 Y 23 del Decreto 2462 de 2013, en relación con algunas competencias de la Superintendencia Nacional de Salud.

Decreto 2150 De 1992, por el cual se reestructura la superintendencia del subsidio familiar.

Decreto 2153 de 1992, por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones.

Decreto 2595 de 2012, por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia del Subsidio Familiar y se determinan las funciones de sus dependencias.

Decreto 4886 De 2011, por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

Decreto Número 2409 de 2018, por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones.

Resolución Número 180398 del 7 de abril de 2004, por la cual se expide el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas – RETIE. Que fija las condiciones técnicas que garanticen la seguridad en los procesos de Generación, Transmisión, Transformación, Distribución y Utilización de la energía eléctrica en la República de Colombia. Ministerio de Minas y Energía-Minenergía.

Circular Externa No. 0007 del 14 de abril de 2003, Superintendencia de la Economía Solidaria-Supersolidaria.

Concepto Jurídico SSPD 506 de 2011. Definición de Inspección, Vigilancia y Control.  
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios- Superservicios.

### **Jurisprudencia Colombiana**

Corte Constitucional, Sentencia C-615, 8 de agosto de 2002, expediente D-3881

Corte Constitucional, Sentencia C-150, 25 de febrero de 2003, expediente D-4194

Corte Constitucional, Sentencia C-813, 5 de noviembre de 2014, expediente D-10187.

Corte Constitucional, Sentencia C-165, 10 de abril de 2019, expediente D-12536

Corte Constitucional, Sentencia C-565 de septiembre de 2017, Expediente: RDL-019

Corte Constitucional, Sentencia C-851, 27 de noviembre de 2013, expedientes D-9665, D-9675, D-9676

Corte Constitucional, Sentencia C-172, 19 de marzo de 2014, expediente D-9827.

Corte Constitucional, Sentencia C-895, 31 de octubre de 2012, expediente D-9066.

Corte Constitucional, Sentencia C-617, 8 de agosto de 2002, expediente D-3898.

Corte Constitucional, Sentencia C-924, 7 de noviembre de 2007, expediente D-6782.

Corte Constitucional, Sentencias C-107, 6 de marzo de 2013, expediente D-9240.

Corte Constitucional, Sentencias C-305, 30 de marzo de 2004, expediente D-4726 y 4730 acumulados.

Corte Constitucional, Sentencia C-290, 23 de abril de 2002, expediente D-3740

Corte Constitucional, Sentencia C-1162, 6 de septiembre de 2000, expediente D-2863

Corte Constitucional, Sentencia C-263, 8 de mayo de 2013, expediente D-9329

Corte Constitucional. Sentencia C-561, 4 de agosto de 1999, expediente D-2376, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional, Sentencia C-452, 3 de julio de 2003, expediente D-4350

Consejo de Estado. Sentencia, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 8 de marzo de 2007. Radicación número: 11001-03-26-000-1998-00017-00(15071).

Consejo de Estado. Sentencia, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B. Consejero Ponente: Alberto Montaña Plata. Bogotá D.C., Mayo (2019). Radicación Número: 27001-23-31-000-2004-00699-01(35783).

Consejo de Estado, Sentencia, Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS, octubre de 2019. Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00092-00.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR. (2020). Radicación número: 11001-03-06-000-2020-00232-00.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR. (2019). Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00027-00.

Consejo de Estado. Sentencia de (2008). Sala de Consulta y Servicio Civil. Expediente. 11001-03-06-000-2008-00007-00

Consejo de Estado. Sala De Consulta Y Servicio Civil. Consejero Ponente: AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. (2014). Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00542-00.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio civil. Consejero Ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS. 2019 Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00092-00.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio civil. Consejero ponente: ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS. (2018) Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00098-00.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio civil. Consejero ponente: OSCAR DARÍO AMAYA NAVAS. Bogotá D.C., veinte (20) de marzo de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 11001-03-06-000-2017-00127-00(C)

### **Páginas de Internet**

Superintendencia Nacional de Salud- Supersalud, página web. [www.supersalud.gov.co](http://www.supersalud.gov.co)



Superintendencia de Servicios Públicos- Superservicios. Portafolio de Servicios. Página web.  
[www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co).

Superservicios. Página web.[www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co) enlace:

[https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2020/Sep/folleto\\_de\\_deyg\\_2.09.2020.pdf](https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2020/Sep/folleto_de_deyg_2.09.2020.pdf)

<https://www.superservicios.gov.co/servicios-vigilados/energia-gas-combustible/energia>

<https://www.superservicios.gov.co/servicios-vigilados/energia-gas-combustible/unidad-de-monitoreo-para-mercados-de-energia-y-gas>

### **Documentos**

De la Calle, J. M. (2016). Revisión del Modelo de Supervisión del Estado. Asuntos Legales.

Guayo Castiella, I. del (2020). Concepto, contenidos y principios del derecho de la energía. Revista de Administración Pública, 212, 309-346.

Ministerio de Minas y Energía, Unidad de Planeación Minero Energética – UPME, Plan Energético Nacional Colombia: Ideario Energético 2050, 2015.

Revista Panamericana de Salud Pública, julio de 2017. Modelo para la Inspección, Vigilancia y Control Sanitario con Enfoque de Riesgos en Colombia.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – Superservicios, Comunicado de Prensa No 2. En el Día Mundial de los Servicios Públicos, Superservicios presenta cifras sobre el sector en Colombia. Bogotá D.C, 23 de junio de 2021.

### **Legislación Peruana**

Constitución Política del Perú de 1993.

Ley No. 26734, 30 de diciembre de 1996, Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía - Osinerg.

Ley No. 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de La Inversión Privada En Los Servicios Públicos Ley Publicada El 29 De Julio De 2000.

Ley No. 27332 del 29 de julio de 2000. Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.

Ley No. 27699, aprobada el 15 de abril del 2002. Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía.

Ley No. 28964 de 24 de enero de 2007, Transfiere Competencias de Supervisión y Fiscalización de las Actividades Mineras al Osinerg

Ley No.29901, de julio de 2018, que precisa competencias del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN).

Decreto Supremo N° 010-2016-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN.

Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, 20 de diciembre de 2016.

Resolución de Consejo Directivo N° 272-2012-OS-CD se aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de Osinergmin; con fecha 21 de diciembre de 2016.

Resolución N°115-2017-OS/CD. Procedimiento para la Supervisión del Proceso de la Facturación a los Usuarios por el Servicio Público de Electricidad.

Resolución de Consejo Directivo, Organismo Supervisor de la Inversión, en Energía Y Minería OSINERGMIN N° 208-2020-OS/CD.

Resolución del Consejo Directivo Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería Osinergmin N° 040-2017-Os-Cd. Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a Cargo de Osinergmin

## **Documentos**

Documento de Evaluación de Políticas N° 001-2017. Evaluación Ex Post del Impacto de la Supervisión del Servicio de Alumbrado Público en el Perú. Enero 2017. Gerencia de Políticas y Análisis Económico – GPAE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE resalta la importancia de la autonomía de Osinergmin, Plataforma Digital Única del Estado Peruano. Nota de Prensa. 2020.

Osinergmin, Informe de Evaluación de Resultados del PEI 2015-2021 Periodo: Año Fiscal 2019.

Osinergmin, Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, Misión [www.osinergmin.gob.pe](http://www.osinergmin.gob.pe)

El Servicio de Excelencia en la Gestión Pública: Caso OSINERGMIN. 2009.