

PROYECTO DE LEY 29 de 2014

"por la cual se implementa la gratuidad de la canasta vital en los servicios públicos domiciliarios de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario y se dictan otras disposiciones."

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la canasta vital de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario para los colombianos de escasos recursos, como una medida de satisfacción de los derechos fundamentales de todos los colombianos.

Artículo 2°. Canasta vital de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario. La canasta vital en servicios públicos domiciliarios de energía, acueducto, alcantarillado y gas natural es la cantidad mínima de subsistencia en el consumo de energía eléctrica, agua potable, alcantarillado y gas natural utilizados en un mes por un usuario o suscriptor para satisfacer sus necesidades vitales eficiente y económicamente, mediante el acceso a la prestación adecuada, eficiente y continua de los servicios públicos domiciliarios.

Artículo 3°. Beneficiarios de la gratuidad. Serán beneficiarios de la gratuidad de la Canasta Vital de los servicios públicos domiciliarios los sujetos de especial protección constitucional en condición de vulnerabilidad que no tengan capacidad de pago. -Se presume la vulnerabilidad e incapacidad de pago de los usuarios del estrato-socioeconómico uno, de uso residencial, que se encuentren en Sisben nivel 1.

Las cantidades correspondientes de índole vital descritas en esta ley para los servicios de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario le serán suministradas sin costo alguno a cada suscriptor del servicio.

Artículo 4°. Canasta vital de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario: El Estado garantizará el suministro gratuito de la canasta vital en los casos y condiciones previstos en la presente ley, en las siguientes cantidades:

1. Para el caso de energía la canasta vital será de 80 KWh/mes en alturas superiores a 1000 msnm, y a 100 KWh/mes en alturas inferiores a 1000 msnm.

2. Para el caso de acueducto y alcantarillado la canasta vital será de 6 metros cúbicos mensuales por suscriptor o usuario facturado.

3. Para gas natural la canasta vital será el equivalente a los kilovatios hora mes determinados para la canasta vital de energía convertidos a metros cúbicos por mes por unidad de consumo.

Artículo 5°. *Esquema de gratuidad:* La implementación de la gratuidad de la canasta vital se realizará por medio de subsidios fundamentado en lo preceptuado en el artículo 368 de la Constitución Política. Las entidades allí descritas dispondrán en sus respectivos presupuestos para que los usuarios de menores ingresos puedan acceder en forma gratuita a la canasta vital.

Parágrafo 1°. En consecuencia y con el fin de cumplir cabalmente con los principios de solidaridad y redistribución, del subsidio asignado para el consumo básico o de subsistencia se debe sustraer el subsidio para la gratuidad de la canasta vital de los servicios públicos domiciliarios.

Parágrafo 2°. El subsidio de la canasta vital se debe explicitar en la factura del servicio público domiciliario que deba cancelar el usuario.

Parágrafo 3°. Los subsidios no excederán en ningún caso el valor de los consumos básicos o de subsistencia determinados por las comisiones de regulación respectivas o quien haga sus veces.

Artículo 6°. *Garantía de la prestación de la canasta vital.* En ningún caso los prestadores del servicio de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario pueden abstenerse de prestar el mínimo vital a los usuarios que tengan derecho al mismo y que hagan parte de los programas de la canasta vital de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario.

Artículo 7°. *Competencia del gobierno nacional, los municipios y distritos.* Es competencia de los mismos garantizar el suministro gratuito de la canasta vital de los servicios públicos domiciliarios en los términos de la presente ley.

En los eventos en que los municipios y distritos no puedan atender el pago de la canasta vital gratuita con sus propios recursos y con los provenientes del Sistema General de Participaciones, del Fondo de Energía Social, y de las contribuciones de usuarios vía tarifa, entre otros, las autoridades municipales o distritales, departamentales y nacionales gestionarán recursos de los correspondientes presupuestos con el fin de poder hacer efectivo el derecho a la canasta vital.

Artículo 8°. *Financiación de la canasta vital de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario.* La canasta vital de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario se financiará con recursos provenientes de los fondos de solidaridad y redistribución del ingreso de cada servicio existente.

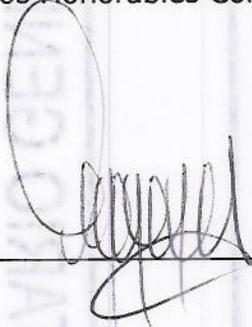
Parágrafo 1°. En la formación del presupuesto, los concejos municipales y distritales podrán destinar recursos a los fondos de solidaridad y redistribución de

ingresos, para que con ellos se financie la obligación de atender programas de canasta vital gratuita conforme a lo previsto en la presente ley.

Parágrafo 2°. Los concejos municipales y distritales podrán acudir a otros instrumentos tales como la compensación de tributos territoriales con los valores que los prestadores reconocen a usuarios previamente definidos por el municipio o distrito, siempre y cuando se trate de usuarios que tienen derecho a beneficiarse de la canasta vital gratuita.

Artículo 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial* y se derogan todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congressistas,

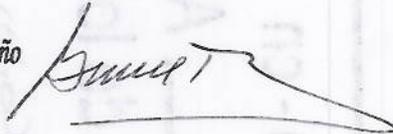


Guillermina Bravo Montaña
Representante a la
Cámara por el Valle



ANA PAOLA AGUDELO G.
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR

Guillermina Bravo Montaña
Representante a la
Cámara por el Valle



PROYECTO DE LEY _____ DE 2014

"por la cual se implementa la gratuidad de la canasta vital en los servicios públicos domiciliarios de energía, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario y se dictan otras disposiciones"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANYECEDENTES LEGISLATIVOS

La presente iniciativa fue presentada por el Honorable Senador de la República Carlos Alberto Baena López, Manuel Virgüez y la Representante a la Cámara por Bogotá Gloria Estela Díaz, el 20 de julio de 2013, radicado con el número 009 de 2013 Senado, surtió su trámite en la comisión sexta de Senado, donde le fue rendida ponencia, sin embargo debido al tránsito de legislatura y al no ser debatido en la comisión, fue archivado el 21 de julio de 2014.

I. CONTEXTO Y CONVENIENCIA

El objeto de la presente ley es regular lo respectivo a la gratuidad de la canasta vital en los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y gas domiciliario en Colombia. Esto es, de la cantidad mínima vital de consumo de estos servicios utilizada en un mes por un usuario típico para satisfacer necesidades básicas eficiente y económicamente.

La canasta vital gratuita en servicios públicos domiciliarios es el conjunto del consumo de los mínimos vitales en acueducto, alcantarillado, energía y gas domiciliario que señalan el umbral de supervivencia digna para una familia.

Como manifiestan Rodolfo Arango y Julieta Lemaitre¹, el derecho al mínimo vital es un derecho "innominado, construido a partir de la interpretación sistemática de la Constitución que tuvo su origen remoto en un concepto afín, el *Existenzminimum* o 'mínimo existencial' acuñado por la jurisprudencia administrativa alemana en la época de la Posguerra", y María Fernanda Huertas²: "Es posible admitir que los derechos innominados vienen siendo una ampliación del concepto de conexidad, debido a que estos hacen que a falta del cumplimiento de unos derechos fundamentales se creen otros con rango de fundamentales, cuando se entiende que no son más que derechos que se derivan de la conexidad con otros que se quebrantan, los cuales se le adhiere el de mantener un nivel de vida cómodo, en

¹ Estudios Ocasionales CIJUS. Jurisprudencia Constitucional sobre el Derecho al Mínimo Vital. Ediciones Uniandes. Bogotá D.C. Proceditor. 2002. p. 7.

² "El derecho al mínimo vital". Documento publicado por la Universidad Sergio Arboleda.

cuanto a la suplección de necesidades, que hoy en día se exigen tanto física como socialmente, aspectos como la alimentación y sostenimiento como ser humano en sí”.

En Colombia el derecho al mínimo vital ha sido reconocido desde la Sentencia T-426 de 1992, con magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, donde se arguye que el estado social de derecho debe reglamentar el mínimo vital, como también en forma extendida y reiterada lo ha hecho la jurisprudencia de la Corte constitucional que lo eleva a un derecho que encuentra su fundamento en la dignidad humana, la solidaridad, la libertad, la igualdad material y el estado social. Este derecho se fundamenta en la solidaridad y la libertad, considerando que las personas, para gozar plenamente de su libertad, necesitan un mínimo de seguridad económica y de la satisfacción de necesidades básicas³. Otro fundamento de este derecho es la igualdad material, conforme al cual las situaciones materialmente diversas requieren de un tratamiento diferencial que permita equipar las condiciones desiguales.

Igualmente la jurisprudencia constitucional contempla que con el fin de potenciar las capacidades personales, debe priorizarse en el mejoramiento del nivel de vida, que incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los medios dinerarios.

En sentencia C-543 de 2007 la Honorable Corte Constitucional habló del concepto jurisprudencial de mínimo vital así:

“(...) el objeto del derecho fundamental al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas constitucionalmente ordenadas con el fin de evitar que la persona se vea reducida en su valor intrínseco como ser humano debido a que no cuenta con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Este derecho fundamental busca garantizar que la persona, centro del ordenamiento jurídico, no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean. Tal derecho protege a la persona, en consecuencia, contra toda forma de degradación que comprometa no sólo su subsistencia física sino por sobre todo su valor intrínseco. Es por ello que la jurisprudencia bajo el derecho fundamental al mínimo vital ha ordenado al Estado, entre otras, reconocer prestaciones positivas a favor de personas inimputables (T-40/92), detenidas (T-208/99), indigentes (T-533/92), enfermos no cubiertos por el sistema de salud (T-645/96, T-283/98, T-

³Mínimo vital, principio de la dignidad, Bárbara García Chávez, LUNES, 08 JULIO 2013, vía e-Oaxaca)

268/98 y T-328/98), mujeres embarazadas (T-119/97, T-622/97, T-774/00, T-1033/00). y secuestrados (T-015/95). Pero los jueces de tutela también han reprochado las acciones u omisiones, con fundamento en el derecho fundamental al mínimo vital, bien sea de particulares que presten algún servicio público como los servicios de salud y educación, o de particulares que atentan contra la subsistencia digna de una persona, con el fin de asegurar el mencionado derecho, como ha sucedido en materia del no pago prolongado de salarios o pensiones por empresarios particulares⁴.

La canasta vital es inicialmente, la aplicación del derecho al agua, declarado mediante la Resolución 64/292 de 28 de julio de 2010 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptado en la Constitución Política de Colombia e implementado en Bogotá, a través del Decreto 064 del 15 de febrero de 2012. Por eso la intención de este proyecto es convertir en ley las diferentes decisiones jurisprudenciales en torno al mínimo vital en servicios públicos domiciliarios.

La implementación de la canasta a todos los colombianos para garantizar consumos dignos para el disfrute de una vida con calidad en consonancia con el precepto constitucional, permitirá al mismo tiempo que las empresas prestadoras de servicios públicos se eviten la acumulación de cuantiosas carteras vencidas y su impacto financiero en sus balances; esto mermaría también de manera considerable los elevados costos por reclamaciones, por cobro de cartera vencida a través de terceros, financiación de deudas por desconexión, corte y conexión del servicio, por subsidios directos y no compensados, por demandas judiciales y por las cuantiosas pérdidas por fraudes.

El creciente número de desconectados y la necesidad de encontrar una respuesta estructural al tema, hacen obligatorio que se piense en una solución de fondo en la que se mantengan los actuales niveles de contribución solidaria, pero que, además, el Estado arbitre recursos suficientes para poder atender esta necesidad de los usuarios.

Para ilustrar lo anterior, "A pesar de que Empresas Públicas de Medellín (EPM) es ejemplo latinoamericano de buena gestión, de los 814.000 usuarios de su acueducto (EEPPM, 2007), unas 280.000 personas, estaban desconectadas del servicio por falta de pago en diciembre de 2005. La veeduría del Plan de

⁴ Cfr., en materia de salarios Sentencias T-146 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz); T-527 de 1997 y T-529 de 1997 (M.P. Hernando Herrera Vergara); T-284 de 1998 y T-298 de 1998 (M.P. Fabio Morón Díaz); T-434 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-502 de 1999 y T-545 de 1999 (M.P. Antonio Barrera Carbonell); T-1031 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). En materia de pensiones: SU-430 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa); T-495 de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz)

Desarrollo de la ciudad indica que de éstas, 45.884 llevaban más de nueve meses sin agua. En septiembre de 2007, la cifra de desconectados había bajado en 48.805, gracias al esfuerzo de la empresa y la constante presión del Concejo de la ciudad y de la sociedad civil a favor de la solución de este problema; sin embargo, esto significa que aún había más de 200.000 personas sin acceso al servicio”⁵.

Para el caso del mínimo vital de energía, en concepto emitido por la Unidad de Planeación Minero Energética Rad. 20131500040711 se informó que los kilovatios actuales de subsistencia en energía son relativos al sistema de interconexión y clima, así:

“a) Para poblaciones ubicadas dentro del Sistema Interconectado Nacional—
SIN:

- En alturas inferiores a 1000 msnm: 173 KWh/mes
- En alturas superiores o iguales a 1000 msnm: 130 KWh/mes

b) Para barrios subnormales que hagan parte de las poblaciones ubicadas dentro del Sistema Interconectado Nacional — SIN:

- En alturas inferiores a 1000 msnm: 114 KWh/mes
- En alturas superiores o iguales a 1000 msnm: 138 KWh/mes

c) Para poblaciones ubicadas en Zonas No Interconectadas ZNI:

- En el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: 187 KWh/mes
- En las demás poblaciones de ZNI, se considerará que el consumo de subsistencia establecido para el ZNI hasta tanto no se determine el consumo de subsistencia correspondiente”.

Con el ánimo de simplificar el esquema, se propone que la canasta vital en el caso de la electricidad sea de 80 KWh/mes en alturas superiores a 1000 msnm, y a 100 KWh/mes en alturas inferiores a 1000 msnm. Conservando la misma línea, para gas natural la canasta vital sería el equivalente a los kilovatios hora mes determinados para la canasta vital de energía convertidos a metros cúbicos por mes por unidad de consumo.

En el caso de mínimo vital de agua nos guiamos por el estándar internacional: “La Organización Mundial para la Salud (OMS) en su informe sobre *la cantidad de agua domiciliaria, el nivel del servicio y la salud* señaló que la cantidad de agua mínima que una persona necesita para la satisfacción de las necesidades básicas es de 50 litros de agua al día” (T-740/11). Al convertir esta cifra a metros cúbicos mes, el

⁵ <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/viewFile/9217/9858> Revista Universidad Nacional página 98. Cadavid Giraldo, Nora. Investigación Agua para consumo doméstico en Colombia costos y regulación tarifaria, Estudiante de Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.

resultante es 6 metros cúbicos por unidad de consumo (asumiendo una familia de 4 miembros).

Este proyecto de ley fue radicado por la bancada del Movimiento Político MIRA en el periodo pasado con el número 09 de 2013 Senado, y fue archivado por tránsito de legislatura.

II. MARCO CONSTITUCIONAL

Es potestad del Congreso de la República regular lo atinente a la prestación de servicios públicos domiciliarios en el país, conforme al art. 150 Numeral 23: "Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos".

El acceso a los servicios públicos domiciliarios constituye un derecho de todas las personas que, a su vez, se conecta con la efectividad de otros derechos relacionados con el concepto de calidad de vida. En consecuencia, el acceso a un servicio esencial no debe estar condicionado a la capacidad de pago de una persona y por tanto es conveniente tener en cuenta los principios de solidaridad y de redistribución para que se haga efectivo el derecho fundamental.

La gratuidad de los mínimos vitales en los servicios domiciliarios están directamente relacionados con la prohibición de la suspensión de estos que ha desarrollado la honorable Corte Constitucional por vía jurisprudencial:

Sentencia C-520/94 M.P. Hernando Herrera Vergara	<i>"Consecuentemente con el concepto de estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, la constitución de 1991, catálogo los servicios públicos como inherentes a la finalidad del estado, conjuntamente con el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población; a la solución de sus necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable".</i>
--	--

<p>Sentencia T-546/09 M.P. María Victoria Calle Correa</p>	<p><i>"A juicio de la Sala, no en todo caso de incumplimiento es válido suspender los servicios públicos domiciliarios, en el sentido de cortar totalmente el suministro de los mismos. Si el incumplimiento es involuntario u obedece a una fuerza insuperable; si, además, el domicilio a que se destinan está habitado por personas que merecen una especial protección constitucional; si el servicio es de aquellos indispensables para garantizar otros derechos fundamentales como la vida, la igualdad, la dignidad o la salud; y si, por último, se dan las condiciones establecidas en la ley para la suspensión, lo que debe suspenderse es la forma de prestar el servicio público. Es decir, debe cambiar la forma en que se suministra el servicio y ofrecerle al destinatario final unas cantidades mínimas básicas e indispensables".</i></p>
<p>Sentencia T-793/12 M.P. María Victoria Calle Correa</p>	<p><i>"La suspensión de energía eléctrica por falta de pago a sujetos de especial protección es legítima, si no trae como consecuencia el desconocimiento de sus derechos fundamentales. No obstante, si la consecuencia de ese acto es el desconocimiento, por ejemplo, de sus derechos a la vida, a la salud o a la seguridad, el acto de suspensión viola la Constitución.</i></p> <p><i>En esa medida, la suspensión de los servicios públicos domiciliarios no puede tener lugar, pese al incumplimiento sucesivo en el pago de los servicios, si la suspensión se efectúa en cualquiera de dos clases de hipótesis: (i) o con violación de las garantías del derecho al debido proceso o (ii) bajo el respeto del debido proceso, pero con la consecuencia aneja de: (a) suponer "el desconocimiento de derechos constitucionales de sujetos especialmente protegidos", (b) "impedir el funcionamiento de hospitales y otros establecimientos también especialmente protegidos" o (c) "afectar gravemente las condiciones de vida de toda una comunidad". Por tanto, no basta con que entre los usuarios de servicios públicos domiciliarios haya un sujeto de especial protección, para que se enerve la potestad de suspenderlos que el ordenamiento les reconoce a las empresas de servicios públicos domiciliarios. Es necesario además que la consecuencia directa de esa suspensión sea el desconocimiento de sus derechos fundamentales".</i></p>

Este tipo de medidas de gratuidad del mínimo vital en energía eléctrica tiene antecedentes en el artículo 20 la Ley 188 de 1995 por el cual se establece el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995 -1998, donde se reguló:

"4.1.3.5. Inversión social (subsídios). Es un programa destinado a cubrir el valor de los subsidios por consumo de electricidad y hasta el consumo de subsistencia, de los usuarios ubicados en los estratos socioeconómicos I, II y III, y en un todo de acuerdo con lo estatuido en la Ley 143 de 1994. Para tal efecto manténgase en los 200 KWH el consumo de subsistencia para los usuarios del sector eléctrico en todo el territorio de la Nación exceptuando aquellas entidades territoriales que desde antes del 1 de noviembre de 1994 estuvieran, y a la fecha de la promulgación de esta Ley continúan, aplicando un consumo de subsistencia inferior, y hasta tanto, por ley, cuyo proyecto presentará el Gobierno dentro de los próximos cuatro (4) meses, se fijen, teniendo en cuenta los distintos factores que inciden en el uso de la energía, el consumo de subsistencia para cada una de las regiones del país".

La financiación de las medidas necesarias para garantizar el mínimo vital de energía eléctrica, agua, alcantarillado y gas domiciliario hacen parte del mandato contenido en el art. 368 de la Constitución Política "La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas".

III. IMPACTO FISCAL

En cuanto al impacto fiscal nos basamos en el concepto del Ministerio de Hacienda al proyecto de ley 09 de 2013 Senado en el que se calculaba una carga al erario de 2,4 billones de pesos al año⁶. Teniendo en cuenta que el presente proyecto cambia las cantidades de consumo de la canasta vital, un nuevo estimativo daría como resultado un impacto de menos de 390 mil millones de pesos al año:

⁶ Comentarios a la ponencia para primer debate del proyecto de ley 09 de 2013 Senado, radicado en la Comisión Sexta de Senado el 21 de abril de 2014 (consecutivo MinHacienda UJ-0646/14). Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Estimativo de impacto fiscal
Agua (en estrato 1): Menos de 79 mil 200 millones de pesos (pues el mínimo de agua en tierra caliente pasa de 10 m ³ a 6m ³).
Energía (en estrato 1): 308 mil millones de pesos (pues el mínimo vital se redujo casi en la mitad frente a la ponencia para primer debate del proyecto archivado).
Agua (en estrato 2): 0 pesos (pues el subsidio se modificó para cubrir sólo al estrato 1).
Energía (en estrato 2): 0 pesos (pues el subsidio se modificó para cubrir sólo al estrato 1).
TOTAL: Menos de 390 mil millones de pesos al año

Con base en los anteriores argumentos solicitamos al honorable Congreso de la República aprobar el presente proyecto de ley.

De los Honorables Congresistas,



Guillermina Bravo Montaña
Representante a la
Cámara por el Valle



ANA PAOLA AGUDELO G.
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR

