

Proyecto ____ de Ley de 2020 SENADO
Por medio del cual se amplían de manera temporal y transitoria los efectos
de los Artículos 8 y 9 del Decreto-Ley 819 de 2020 y el Artículo 7 del
Decreto-Ley 517 de 2020, y se dictan otras disposiciones

Exposición de motivos

1. Introducción

La pandemia ocasionada por el virus del Covid-19 ha traído consigo efectos adversos en la economía colombiana y, a su vez, a puesto en evidencia la vulnerabilidad de una parte de la población sensible a los ciclos y choques económicos. En este sentido, analistas económicos han estimado los efectos que podría dejar la pandemia frente a la agudización de la pobreza en Colombia, señalando que para el 2020 se evidenciaría un incremento de aproximadamente 11 p.p en la pobreza monetaria, pasando de 26,9% a 38%, y un aumento en el porcentaje de personas en condición de pobreza extrema de 3.9 p.p, pasando de 7,4% a 11,3%¹.

A pesar de los efectos que podría dejar la pandemia, se reconoce que las ayudas adoptadas por el Gobierno han sido claves en la contención de la pobreza, ya que se estima que a través de dichas medidas se pudo haber mitigado hasta un 40% el incremento de la pobreza en Colombia.

En el marco de la pandemia, el Gobierno desarrolló diversas iniciativas enfocadas en abordar tres frentes esenciales para la mitigación de los efectos de la pandemia en la salud y economía. Como primera medida, se estableció la necesidad de contención de la propagación del virus a través del aislamiento obligatorio. Dicha estrategia fue clave para reducir la tasa de contagio y garantizar el fortalecimiento del sistema hospitalario, pero trajo consigo la necesidad de abordar otros dos frentes, la conservación del empleo y actividad económica, y la atención a la población más vulnerable; dependiente en gran medida de actividades informales.

¹ Consulta: <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/enlosmediosimpreso/dinero31julio2020.pdf>

Frente a la atención a población vulnerable se dieron importantes avances, como los pagos extraordinarios realizados a casi 2.6 millones de hogares beneficiarios de Familias en Acción, 296.194 jóvenes beneficiarios del programa de Jóvenes en Acción y 1.6 millones de Adultos Mayores. De igual manera, se destaca la puesta en marcha de las Transferencias No Condicionadas a través del programa Ingreso Solidario y Devolución del IVA, que ha beneficiado a cerca de 4 millones de hogares. Finalmente, dentro de las medidas adoptadas por el Gobierno, se encuentran aquellas enfocadas en garantizar la prestación de servicios públicos a usuarios que, como consecuencia de la pandemia, evidenciaron una reducción en sus ingresos.

Con el fin de garantizar la cobertura y prestación del servicio de Agua Potable y Saneamiento Básico, el gobierno nacional expidió el Decreto 819 del 4 de junio de 2020 en donde se adoptan medidas específicas para el sector de vivienda, ciudad y territorio en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Entre las medidas reglamentadas a través del Decreto en mención, se destaca en el capítulo 3 la necesidad de habilitar la posibilidad de aportes de bienes o derechos, por parte de entidades públicas, a los prestadores del servicio. Además de la aplicación del subsidio directo, para garantizar la prestación del servicio en zonas rurales.

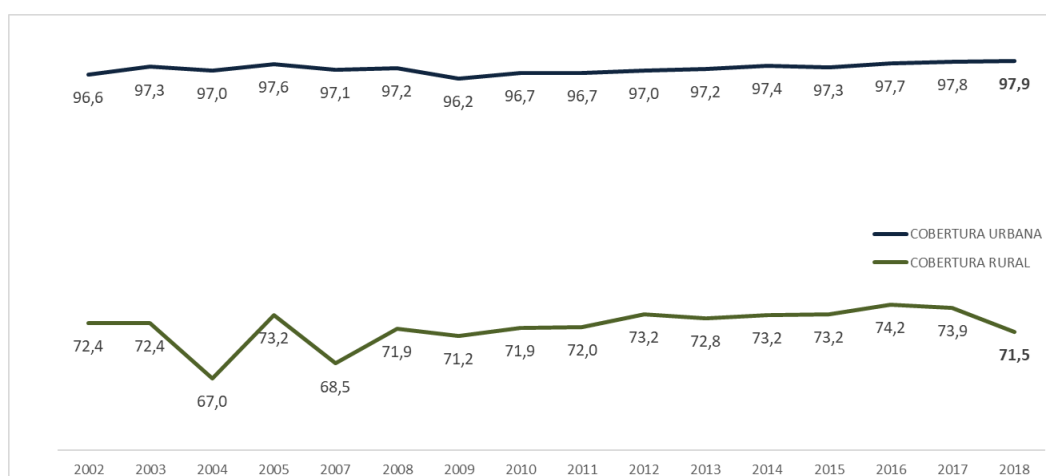
En cuanto a la prestación del Servicio de Energía Eléctrica y Gas Combustible, el gobierno nacional expidió el Decreto 517 de abril del 2020, en donde se definen medidas específicas que permitieran la continuidad en la prestación del servicio. Por ejemplo, en el Artículo 7 del Decreto en mención, se da la facultad para que las Entidades Territoriales puedan asumir total o parcialmente el costo de los servicios públicos de energía eléctrica o gas combustible hasta diciembre del 2020.

Si bien la economía parece estar recuperándose paulatinamente, no hay certeza del tiempo que pueda tardar en alcanzar los niveles reportados en 2019. En este sentido, resulta necesario seguir aunando esfuerzos para ofrecer alternativas que permitan mitigar los efectos que ha traído la pandemia en la población más vulnerable. Por esta razón, el presente Proyecto de Ley tiene como objetivo extender la vigencia de las medidas adoptadas en los artículos 8 y 9 del Decreto 819 de 2020, con el fin de garantizar el subsidio de \$12.400 en la prestación del servicio de agua potable en zonas rurales hasta el mes de junio de 2021. Además de extender la vigencia del Artículo 7 del Decreto 517 de 2020, definiendo su alcance a usuarios ubicados en zonas rurales con restricciones en el acceso al Subsidio Rural que hace mención el artículo 9 del Decreto 819 de 2020.

2. Cobertura Servicios Públicos en Colombia: *Agua Potable y Energía Eléctrica.*

Según información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, para el 2019 Colombia reportaba una cobertura del servicio de agua potable igual a 91,9%. Sin embargo, al desagregar la información por zona, se evidencia una brecha de casi 6 p.p entre zonas rurales y urbanas. Por ejemplo, para 2018 el 97,9% de los hogares urbanos reportaban acceder a fuentes de agua potable, mientras que para las zonas rurales el porcentaje fue de 71,5%; reconociendo una reducción de la cobertura del 3% entre 2017 y 2018 para zonas rurales.

Gráfica 1. Histórico Cobertura Agua Potable 2002 -2018



Fuente: Elaboración propia con base en GEIH (DANE)

Referente a la información revelada en el Censo 2018, sobre las fuentes de agua para la preparación de los alimentos en los hogares colombianos, se reconocen importantes hallazgos en dichas zonas a nivel departamental. Por ejemplo, para el caso de Antioquia el 49,6% de los hogares rurales utilizan como fuente de agua, para la preparación de alimentos, recursos provenientes del acueducto público, veredal y de la red de distribución comunitaria. Del mismo modo, se destaca el caso de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca, en donde más del 40% de los hogares rurales reportan como fuente para la preparación de alimentos, recurso hídrico proveniente del acueducto veredal.

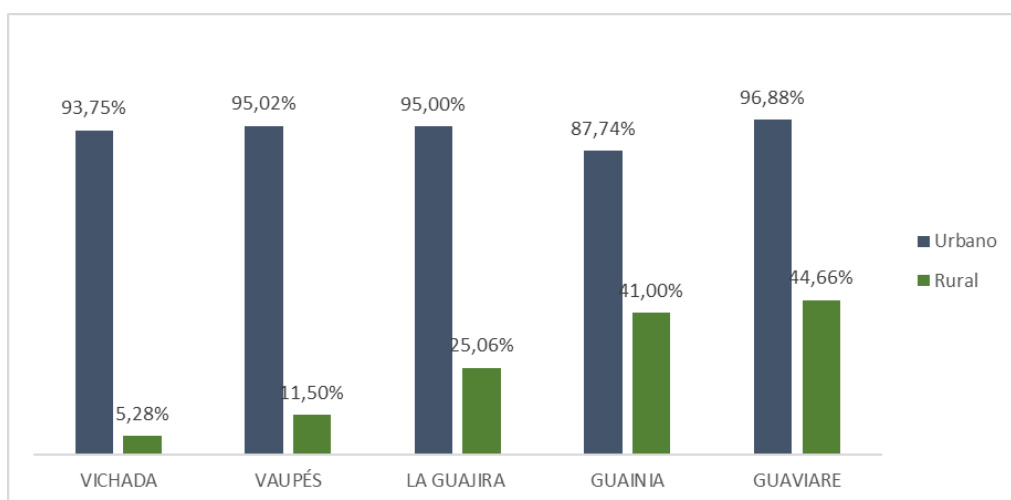
Los departamentos mencionados anteriormente son los que reportan un mayor acceso a fuentes hídricas a través de acueductos públicos o veredales en zonas rurales. Sin embargo, al comparar las coberturas rurales con las reportadas por los hogares ubicados en zonas urbanas, se encuentra que estas últimas superan el 90%.

Del mismo modo, vale la pena señalar los retos que presentan las zonas rurales de los departamentos con mayor dificultad en el acceso a fuentes de agua potable, como es el caso de los departamentos de Choco, Norte de Santander, Amazonas, Guainía y Guaviare, donde más del 50% de los hogares rurales reportan utilizar como fuente para la elaboración de alimentos recursos hídricos provenientes de aguas lluvias, ríos, manantiales y nacimientos.

En cuanto a la cobertura del servicio de energía eléctrica, según el Índice de Cobertura de Energía reportado para 2018², el 99,51% de los hogares ubicados en zonas urbanas cuentan con acceso al servicio, en comparación al 85,5% de los hogares rurales. Cabe señalar que 24 departamento reportan una cobertura superior al 90%, resaltando el caso Bogotá (99,9%); Risaralda (99,96%) y Caldas (99,8%).

Dentro de los departamentos que reportan las coberturas más bajas, se encuentran: Vichada (47,3%), Vaupés (49,9%), La Guajira (58,8%), Guainía (66,9%) y Guaviare (75,1%). De igual manera, se reconocen dentro de estos departamentos las brechas urbano-rural más amplias en el acceso al servicio de energía eléctrica; resaltando el caso del departamento de Vichada que reporta una cobertura urbana de 93,7% y una cobertura del servicio en zonas rurales de tan solo el 5,28%.

Gráfica 2. Departamento con coberturas más bajas en el servicio de Energía Eléctrica (2018)



Fuente: Elaboración propia con base en información reportada en el SIEL

² Información reportada en el Sistema de Información Electrónico Colombiano (SIEL) con corte a 2018.

3. Focalización y Beneficios del Subsidio Rural reglamentado a través del Decreto – Ley 819 de 2020

El Subsidio Rural surge con el fin de ofrecer a la población vulnerable ubicada en zonas rurales del país, la posibilidad de subsidiar la suma de \$12.400 del servicio de agua potable por suscriptor. Lo anterior, para garantizar el acceso al servicio en medio de la emergencia económica, social y ecológica decretada por el gobierno nacional. En la actualidad, el subsidio está estructurado bajo tres conceptos normativos:

1. Los subsidios deberán estar dirigidos a personas de menores ingresos, atendidas por un prestador de servicios públicos domiciliarios:

Artículo 368 -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.*

2. El servicio de acueducto o agua potable incluye el tratamiento, la conexión y su medición.

Artículo 14. Definiciones [...]

14.22. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ACUEDUCTO. *Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte. [...]*

3. La emergencia económica, social y ecológica, hace que sea necesario focalizar los subsidios (**Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**).

El subsidio se encuentra focalizado hacia suscriptores de estratos 1 y 2, ubicados en zonas rurales, y que sean identificados por el prestador del servicio como usuarios de menores ingresos, de acuerdo con las características de su vivienda. Cabe señalar, que el subsidio no beneficia a suscriptores de estratos diferentes a los mencionados, viviendas de parcelaciones campestres, para usos recreativos o servicios de alojamiento, y tampoco se encuentra focalizado para fincas destinadas a la producción agrícola y pecuaria en mayor escala.

Dicho subsidio es otorgado a los prestadores del servicio, pero como se mencionó anteriormente beneficia directamente a los suscriptores. Para que una organización pueda solicitar el servicio debe cumplir los siguientes requisitos:

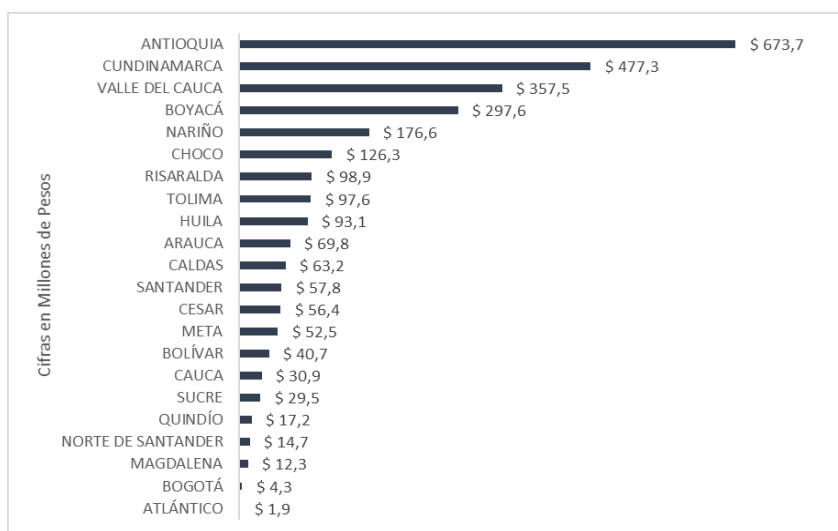
- Ser una organización autorizadas sin ánimo de lucro (comunitarias)
- Registradas como prestadores del servicio de acueducto ante la SSPD (RUPS)
- Presten el servicio de acueducto – agua potable
- Haber iniciado operaciones antes del 1 de enero de 2020
- Atender a suscriptores en zonas rurales, diferente a la cabecera municipal.
- No se encuentren recibiendo subsidios.

El Ministerio de Vivienda, Territorio y Ciudad ha identificado cerca de 1.621 potenciales prestadores registrados en el RUPS, ubicados en 29 departamentos incluido el Distrito Capital.

A través de una inversión cercana a los \$2.9 MM, el Ministerio ha otorgado la posibilidad de acceder al subsidio a cerca de 206 prestadores, beneficiado alrededor de 316.988 personas de estrato 1 y 2, localizadas en 126 municipios y 206 veredas o corregimiento³.

En cuando a la focalización del subsidio, se encuentra que el 63% de los subsidios entregados se concentran en los departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Boyacá y Valle del Cauca; en donde se han beneficiado 50.226 suscriptores que a la fecha han recibido tres pagos correspondientes al subsidio para los meses de junio, julio y agosto.

Gráfica 1. Distribución Recursos asignados por Departamento

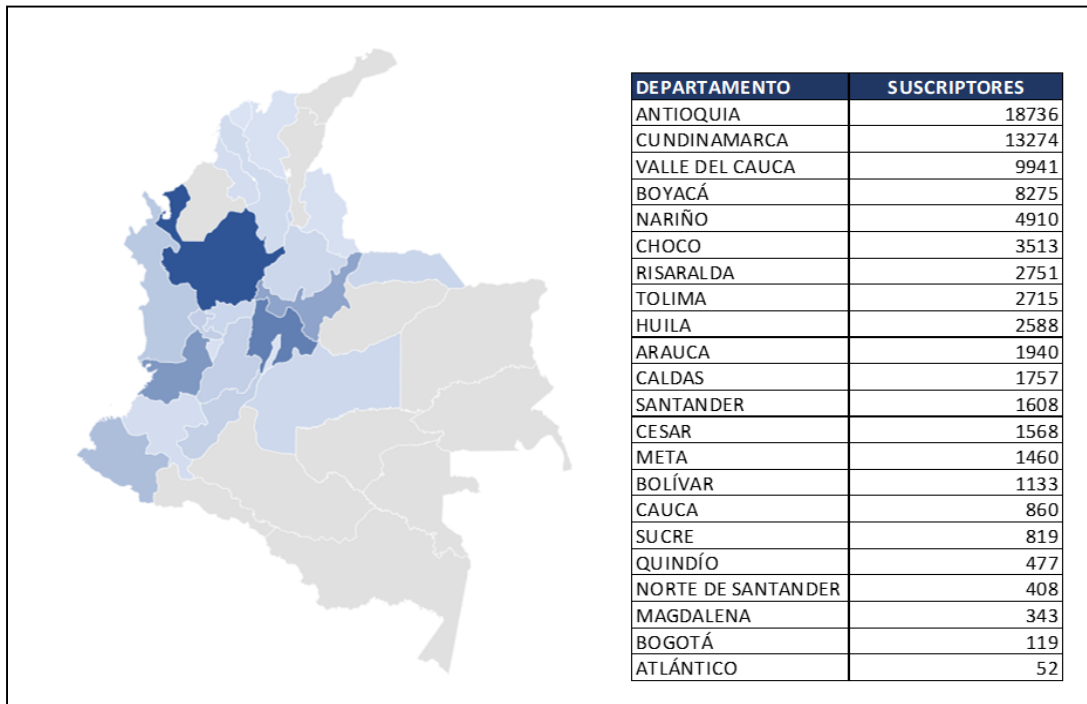


Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Vivienda

³ Información del Ministerio de Vivienda, Territorio y Ciudad con corte a 30 de septiembre

Como se observa en la Ilustración 1 a la fecha el subsidio ha llegado a 22 de los 29 departamentos potenciales a ser beneficiados. El departamento con mayor número de suscriptores beneficiados es Antioquia con 18.736 suscriptores, seguido de Cundinamarca con 13.274 y Valle del Cauca con 9.941 suscriptores. En cuanto a los departamentos con menor número de suscriptores beneficiados, se destacan Atlántico (52 suscriptores), Bogotá (119 suscriptores) y Magdalena (408 suscriptores).

Ilustración 1. Suscriptores Beneficiarios del Subsidio Rural



Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Vivienda

Un factor para tener en cuenta frente a la cobertura del subsidio son las restricciones que este presenta en acceder a zonas rurales que no cuentan con servicio de acueducto o donde los prestadores no están registrados en el RUPS, como es el caso de los departamentos de Guaviare, Guainía, Archipiélago de San Andrés, Vichada y Casanare.

Frente a la restricción mencionada anteriormente, y dada la necesidad de fortalecer la atención a familias vulnerables ubicadas en zonas rurales, el presente proyecto de Ley busca complementar las medidas adoptadas por el Decreto 819 de 2020, con la posibilidad de extender la vigencia y determinar la focalización del Artículo 7 del Decreto 517 de 2020; definiendo su alcance a zonas rurales que no cuenten con la posibilidad de acceso al Subsidio Rural de agua potable.

4. Constitucionalidad del Decreto – Ley 819 de 2020

En lo que respecta a la constitucionalidad del Decreto – Ley 819 de 2020, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-310/20 del 12 de agosto del 2020 declaró Exequible la totalidad, que según la corte consta de cuatro medidas: 1) relacionada al sector vivienda; 2) las relacionadas con el financiamiento de los servicios público de agua potable y saneamiento básico; 3) correspondiente a subsidios en el sector de agua potable y saneamiento básico; y 4) relacionadas a servicio público de aseo.

Respecto a las medidas que refiere el presente Proyecto de Ley, la Corte Constitucional señala que las medidas adoptadas en el Artículo 8 y 9, superan todos los juicios materiales y permiten garantizar el acceso al servicio a población con menos recursos.

Pronunciamiento Corte Constitucional en relación con las medidas adoptadas para otorgar Subsidio a la Demanda para garantizar la prestación del servicio de agua potable en zonas rurales:

“[...] Dentro del tercer tipo de medidas estaban dos subsidios a la demanda en el sector de agua potable y saneamiento básico. El primer subsidio se prevé en términos de autorización a las entidades públicas para aportar bienes o derechos a los prestadores de tales servicios públicos: El segundo subsidio, específico y focalizado, lo entrega el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a las organizaciones autorizadas para prestar tales servicios, que atiendan a usuarios en zona rural, conforme a criterios de priorización establecidos a partir de los ingresos de dichos usuarios. La Corte estableció que estas medidas superan todos los juicios materiales. Los dos subsidios a la demanda son complementarios con las medidas anteriores, en tanto buscan garantizar el acceso de las personas a estos servicios públicos, en especial a aquellas que tienen menos recursos y, al mismo tiempo, preservan la situación financiera y la sostenibilidad de sus prestadores [...]”

5. Constitucionalidad del Decreto – Ley 517 de 2020

A través de la Sentencia C-187/20 del 18 de junio de 2020, la Corte Constitucional declaró Exequible el Decreto Legislativo 517 de 2020, en el cual se definían disposiciones en relación con la prestación del servicio de energía eléctrica y gas combustible en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica. Dentro de las razones señaladas por la Corte Constitucional, se destacan⁴:

⁴ Consultado en:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2025%20del%2017%20y%2018%20de%20junio%20de%202020.pdf>

- Dentro de las disposiciones del Decreto 517 de 2020 no hay contradicciones con lo dispuesto en la Carta Política o en el Bloque de Constitucionalidad.
- No se desconoce el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no modifica las competencias del Congreso y no afecta el libre ejercicio de la función legislativa durante la emergencia, ni durante el año siguiente previsto por la norma.
- No desmejoran los derechos sociales de los trabajadores.

En lo que respecta específicamente al Artículo 7, relacionado a la autorización de Entidades Territoriales de asumir total o parcialmente el costo de los servicios públicos de energía eléctrica o gas combustible, la Corte Constitucional señala que:

“La competencia de las entidades para conceder subsidios se encuentra establecida en el artículo 368 de la Carta política, que dispone que tales subsidios deben dirigirse a “que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.” Además, esta facultad tiene un límite constitucional en el artículo 355 superior que prohíbe a las entidades del Estado decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.”

En consideración con lo mencionado anteriormente, la Corte manifestó que dicho artículo no contradice lo estipulado en las normas constitucionales. Además, con el fin de continuar apoyando a los hogares rurales que registran la mayor deficiencia de servicios públicos y donde crece la pobreza, el presente proyecto de ley propone extender los beneficios de manera temporal y transitoria de los Artículos 8 y 9 del Decreto-Ley 819 de 2020 y el Artículo 7 del Decreto-Ley 517 de 2020.



MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

Proyecto ___ de Ley de 2020 SENADO

Por medio del cual se amplían de manera temporal y transitoria los efectos de los Artículos 8 y 9 del Decreto-Ley 819 de 2020 y el Artículo 7 del Decreto-Ley 517 de 2020, y se dictan otras disposiciones

El Congreso de la República de Colombia

Decreta

Artículo 1. Objeto. El presente Proyecto de Ley busca definir de manera temporal y transitoria, medidas que garanticen la prestación del servicio público de Agua Potable y Saneamiento Básico, y el Servicio de Energía eléctrica y Gas Combustible a hogares vulnerables localizados en zonas rurales.

Artículo 2. Ampliación vigencia temporal de los Subsidios a la Demanda para la prestación del servicio de Agua Potable y Saneamiento Básico. Amplíese hasta el mes de junio de 2021, los subsidios a la demanda establecidos en el Artículo 8 y 9 del Decreto Legislativo 819 de 2020.

Para el efecto, sustitúyase la fecha “31 de diciembre de 2020” establecida en el Artículo 9 del Decreto 819”, por la fecha “30 de junio del 2021”. De forma tal que este quede de la siguiente manera:

“Artículo 9. Subsidio Rural. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá otorgar un subsidio a la demanda para aquellas organizaciones autorizadas para prestar servicios de agua potable, vigilados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que atiendan a suscriptores en zona rural. El monto del subsidio será otorgado mensualmente a partir de la vigencia del presente Decreto y hasta 30 de junio de 2021”

Artículo 3. Modifíquese el parágrafo 3 del Artículo 9 del Decreto Legislativo 819 de 2020, de forma tal que este quede de la siguiente manera:

“Parágrafo 3. Los recursos para financiar el subsidio rural que se crea en el presente artículo se podrán atender con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME- o a través de Recursos de Inversión asignados al Presupuesto del Ministerio de Vivienda, Territorio y Ciudad para la Vigencia 2021.”

Artículo 4. Ampliación vigencia temporal de la asunción del pago de servicios públicos por parte de Entidades Territoriales. Amplíese de manera temporal hasta el mes de junio de 2021, la asunción del pago total o parcial del servicio de energía eléctrica por parte de las Entidades Territoriales, establecido en el Artículo 7 del Decreto Legislativo 517 de 2020.

Para efecto, elimínese la expresión “Durante el término de declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa de la Pandemia COVID-19” establecida en el Artículo 7 del Decreto Legislativo 517 de 2020. De forma tal que este quede de la siguiente manera:

“Artículo 7. Asunción del pago de servicios públicos por entidades territoriales. Las entidades territoriales podrán asumir total o parcialmente el costo de los servicios públicos de energía eléctrica o de gas combustible de los usuarios dentro de su jurisdicción. “

Artículo 5. Priorización de la asunción del pago del servicio de energía eléctrica en zonas rurales con restricción en el acceso a acueducto público o acueducto veredal. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 7 del Decreto Legislativo 517 de 2020:

Parágrafo 2. Las entidades territoriales deberán dar prelación a aquellos usuarios ubicados en zonas rurales en donde, debido a las restricciones en el acceso a fuentes hídricas provenientes de acueductos públicos o veredales, no puedan ser beneficiarios del subsidio rural, al que hacer referencia el Artículo 7 del Decreto Legislativo 517 de 2020

Artículo 6. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su expedición hasta el 30 de junio de 2021.



MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Senadora de la República
Partido Centro Democrático