



H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

Bogotá D.C., 25 de octubre de 2022

Señores
Honorable Senador
ROY BARRERAS MONTEALEGRE
PRESIDENTE
Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL
SENADO DE LA REPÚBLICA
Ciudad. -

ASUNTO: Radicación Proyecto de Ley “Por medio de la cual se incrementa el subsidio sobre el consumo básico de subsistencia de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas para estratos 1 y 2 y se dictan otras disposiciones”

Honorables Presidente y Secretario General:

Atendiendo lo dispuesto por los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y de conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 y demás normas concordantes, nos permitimos presentar a consideración del Honorable Cámara de Representantes de la República, el proyecto de Ley “Por medio de la cual se incrementa el subsidio sobre el consumo básico de subsistencia de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas para estratos 1 y 2 y se dictan otras disposiciones”.

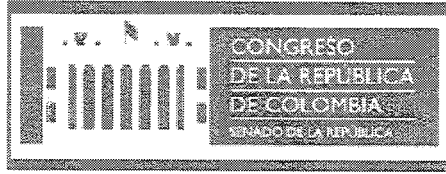
Lo anterior, con la finalidad de dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y ley.

Cordialmente,

MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No 8 – 68 - Edificio Nuevo del Congreso - Mezz. Norte Oficina 2 - Tel 3823178-3823179
Email: miguel@barretoc.com
Bogotá D.C



H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

PROYECTO DE LEY No. _____ de 2022

“POR MEDIO DE LA CUAL SE INCREMENTA EL SUBSIDIO SOBRE EL CONSUMO BÁSICO DE SUBSISTENCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS PARA ESTRATOS 1 Y 2 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto ampliar el rango del subsidio sobre el consumo básico de subsistencia, para los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y de gas combustible en usuarios residenciales de los estratos 1 y 2, con el fin de garantizar condiciones de vida dignas y justas para los colombianos de escasos recursos.

Artículo 2. Modifíquese el primer párrafo del artículo 3 de la ley 1117 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 3. Aplicación de subsidios. La aplicación de subsidios al costo de prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y de gas combustible para uso domiciliario distribuido por red de tubería de los usuarios pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2, deberá hacerse de tal forma que cubra el 100% del costo de la prestación del servicio para el estrato 1 para el estrato 1 y al 80% para el estrato 2, en relación con sus consumos básicos de subsistencia.

PARÁGRAFO. Buscando la eficiencia de los recursos presupuestales destinados para financiar subsidios de energía eléctrica y gas a usuarios de menores ingresos, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, el Departamento Nacional de Planeación y el DANE, se implementarán medidas que permitan el cruce entre la estratificación y la información socioeconómica de los usuarios como parámetro de focalización del subsidio.

Artículo 3. Los subsidios establecidos en el artículo 3 de la ley 1117 de 2006 se prorrogan hasta el 31 de diciembre de 2026.

Artículo 4. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO
Senador de la República

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No 8 – 68 - Edificio Nuevo del Congreso - Mezz. Norte Oficina 2 - Tel 3823178-3823179
Email: miguel@barretoc.com
Bogotá D.C



H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No ____ de 2022 “POR MEDIO DE LA CUAL SE INCREMENTA EL SUBSIDIO SOBRE EL CONSUMO BÁSICO DE SUBSISTENCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS PARA ESTRATOS 1 Y 2 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Desde la pandemia, la pobreza de nuestro país aumentó significativamente, generando más de 4 millones de nuevos pobres y llegando hoy a una cifra de 21 millones de pobres aproximadamente y alrededor de 6 millones de colombianos en pobreza extrema. Afectando a todos los colombianos, pero especialmente a los más vulnerables ubicados en los estratos 1 y 2.

Sumado a lo anterior, los hogares han perdido gran parte de su poder adquisitivo derivado del aumento significativo de los bienes y servicios que compran para su diario vivir, con una inflación acumulada de 10,6%. La energía eléctrica es uno de dichos bienes, agravándose por la indexación que tiene este ítem al Índice de Precios del Productor (IPP) que hoy es prácticamente el doble de la inflación, 20,4%.

Revisando el valor que se cobra a los hogares colombianos por concepto de energía eléctrica, se descubre que es alto, difusamente justificado y además no se compadece con la situación vivida en los últimos años en Colombia. Mientras generadores, transmisores y comercializadores, entre otros actores de este sector, suman utilidades billonarias, la mayoría de los hogares colombianos se ven inmersos en una disyuntiva: hacen mercado y comen o pagan la factura del servicio de luz.

Adicionalmente, en un futuro cercano se puede llegar a tener graves problemas con el suministro de gas domiciliario en Colombia. Si se va a contar con este recurso, seguramente será a un costo muy alto, algunos expertos hablan de cinco (5) veces el valor que se paga hoy, lo cual hace que los estratos bajos sufran más y deban ser ayudados.

Teniendo en cuenta lo anterior, y con la nueva reforma tributaria – proyecto que actualmente cursa en el Congreso- que recaudará un poco más de \$20 billones que, de acuerdo al Gobierno Nacional, se destinarán a programas sociales, se genera un problema, pero una inmediata solución: es un gran programa social que garantizar a los estratos más bajos un mínimo vital de energía eléctrica y de gas para sopesar los altos precios del uno y que en el futuro tendrá el otro.

Un gran movilizador social, hoy en día, es la tecnología. El uso de esta es imposible sin energía eléctrica. Generando este beneficio a los colombianos de más bajos recursos avanzamos hacia la equidad e igualdad de oportunidades. Es por eso que nace este proyecto de ley, de justicia social.

1.- JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Actualmente según lo estipulado en la Ley 142 de 1994 para el servicio de energía eléctrica se aplica

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No 8 – 68 - Edificio Nuevo del Congreso - Mezz. Norte Oficina 2 - Tel 3823178-3823179

Email: miguel@barretoc.com

Bogotá D.C



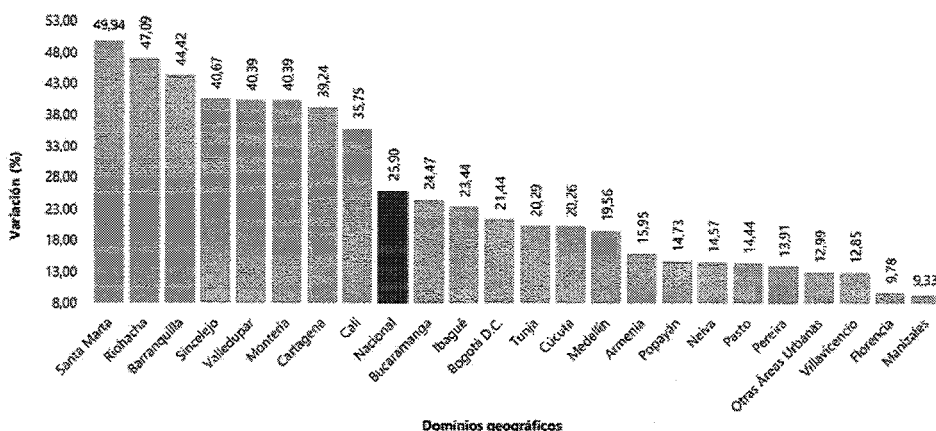
H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

al estrato 1, hasta el 60% de descuento como subsidio, al estrato 2 hasta el 50% y para el estrato 3, hasta el 15%, detallando que solo se aplica sobre los primeros 173 kWh-mes consumidos en municipios de climas cálidos y sobre los primeros 130 kWh-mes consumidos en municipios de climas templado. Para el servicio de gas combustible se aplica el 60% para el estrato 1 y el 50% para el estrato 2, sobre los primeros 20 m3 consumidos.

Frente al alza desmesurada de la inflación, los precios del kilovatio hora y las tarifas de gas domiciliario han llevado a las familias de menores recursos a tener que enfrentarse al constante dilema de endeudarse para pagar las facturas de gas y energía o – lo que es peor para hacer las compras de sus alimentos – o escoger entre si se paga el recibo o se come. La situación actual de es, por decir lo menos, alarmante y a pesar de las medidas tomadas por el Ministerio de Minas y Energía y la CREG para recalculer el índice al cual se relaciona el precio de la generación de energía sobre el IPC y no el IPP (índice del precios al Productor) no vislumbra ni en el corto ni en el mediano plazo una baja sustancial en las tarifas de energía eléctrica para los menos favorecidos.

INFORMACIÓN PARA TODOS

Variación anual del IPC de electricidad según dominios geográficos
Agosto de 2022



VARIACIÓN ANUAL DE SERVICIOS DE ELECTRICIDAD

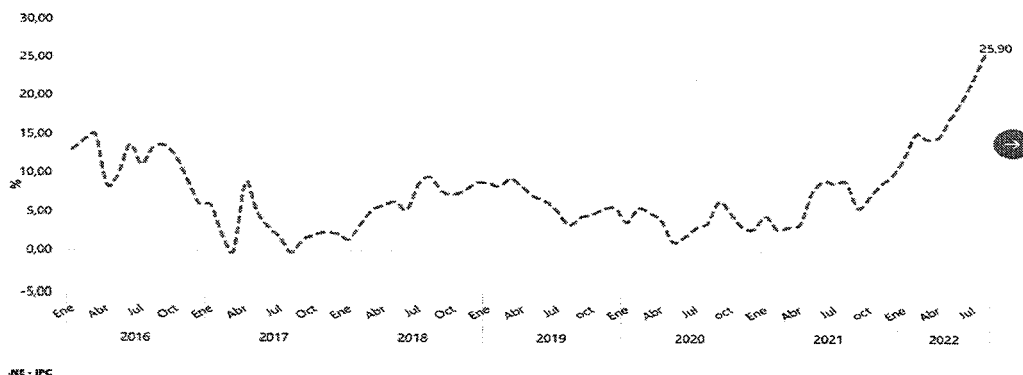
AQUIVIVE LA DEMOCRACIA



H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

INFORMACIÓN PARA TODOS

**Variación anual del IPC de servicios de electricidad
Enero 2016 – agosto de 2022**



**Cuadro 6. IPC Variación y contribución anual
Por principales subclases
Agosto 2022**

Subclase	Variación (%)	Contribución Puntos porcentuales
Comidas en establecimientos de servicio a la mesa y autoservicio	16,47	1,08
Electricidad	25,90	0,79
Carne de res y derivados	26,63	0,81
Arriendo imputado	3,21	0,45
Vehículo particular nuevo o usado	16,48	0,44
Leche	38,01	0,41
Productos de limpieza y mantenimiento	29,56	0,35
Arriendo efectivo	3,28	0,33
Comidas preparadas fuera del hogar para consumo inmediato	16,51	0,33
Transporte urbano	6,05	0,28

Fuente: DANE, IPC.

Nota: La diferencia en la suma de las variables obedece al sistema de aproximación en el nivel de dígitos trabajados en el índice.

En esta gráfica se aprecia que la variación del Índice de Precios al Consumidor ha subido en promedio hasta un 25,90% en lo corrido del 2022. Este valor influye necesariamente sobre la inflación general y pesa en la canasta básica de todos los hogares.

El aumento del costo de la electricidad ha contribuido en 0,79% del valor total de la inflación anualizada que llega al 10,84% anualizada en agosto de 2022. Es decir, el aumento de la tarifa de energía influye de manera directa y proporcionalmente alto dentro del gasto de los hogares colombianos y a los que más afecta es a los más pobres.

De las gráficas anteriores, podemos deducir que la incidencia del aumento del costo de los servicios de electricidad, sumado al aumento del precio de los alimentos de la canasta básica dentro del rubro de la

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No 8 – 68 - Edificio Nuevo del Congreso - Mezz. Norte Oficina 2 - Tel 3823178-3823179
Email: miguel@barretoc.com
Bogotá D.C



H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

inflación (25,6% anualizada a Agosto de 2022) representan el 20 % del índice de inflación que, según el DANE, se ubicó en Agosto de 2022 en 10,84% anual y en lo corrido del año (enero – agosto 2022) fue del 9,06%.

En este orden de ideas, la presente iniciativa no sólo es necesaria sino urgente de implementar, en la medida en que le permitirá a los colombianos de más escasos recursos poder acceder nuevamente a los alimentos que componen la canasta básica, de los cuales se han tenido que privar y sacrificarse para poder pagar los recibos de energía eléctrica y gas.

Y no es un tema menor, teniendo en cuenta la obligación derivada de los principios de solidaridad y redistribución de ingresos establece como uno de los factores esenciales que se deben aplicar para el otorgamiento de subsidios, de los cuales son beneficiarios los usuarios pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3, conforme a lo expuesto en los artículo 86, 87 y 89 de la ley 142 de 1994.

Sobre el servicio de energía eléctrica:

De acuerdo con la información de la Dirección de Energía Eléctrica recibida por parte del Ministerio de Minas y Energía el día 31 de diciembre de 2021 se relaciona en la siguiente tabla No. 3 discriminado por estrato socioeconómico o sector, el número de usuarios atendidos con corte a la Vigencia 2020.

SECTOR USUARIO	NO. SUSCRIPTORES PAÍS
Estrato 1	4.214.258
Estrato 2	5.144.080
Estrato 3	3.083.837
Estrato 4	809.579
Estrato 5	418.548
Estrato 6	208.469
Comercial	904.770
Industrial	111.000
TOTAL GENERAL	14.894.541

Fuente: Sistema Único de Información – SUI, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD

A nivel nacional en el servicio de energía se beneficiarían 9.358.338 (más de- 9 millones) familias de los estratos 1y 2 en el país. Es decir, que de los 14.243.223 hogares que hay en Colombia, se favorecía para el servicio de energía al 63,1 % de nuestra población colombiana.

AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No 8 – 68 - Edificio Nuevo del Congreso - Mezz. Norte Oficina 2 - Tel 3823178-3823179
Email: miguel@barretoc.com
Bogotá D.C



H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

Sobre el servicio de gas combustible:

De acuerdo con la información de la Dirección de Hidrocarburos recibida por parte del Ministerio de Minas y Energía el día 13 de mayo de 2021 se relaciona en la siguiente tabla No. 6 los usuarios conectados al servicio de gas combustible (gas natural y gas licuado del petróleo por red de tubería) a nivel nacional, por estrato y por sector de consumo, con corte a 31 de diciembre de 2020.

USUARIOS /ESTRATO	E1	E2	E3	E4	E5	E6	RESIDEN CIALES	COMER CIALES	INDUSTRIA LES	TOTAL USUARIO S
Total País	2.396.4 97	3.743.257	2.598.8 59	925.21 3	347.39 8	202.1 08	10.213.3 33	187.15 3	5.736	10.406.2 22

A nivel nacional en el servicio gas domiciliario de tubería se beneficiarían 6.139.754 (más de 6 millones) familias de los estratos 1y 2 en el país. Es decir, que de los 10.213.333 hogares que hay en Colombia, se favorecía para el servicio de energía al 61,3% de nuestra población colombiana.

2.- MARCO NORMATIVO

2.1.- MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de 1991 en su artículo 367 señala que el régimen tarifario aplicable a la prestación de servicios públicos domiciliarios debe tener en cuenta, además de los costos derivados de su prestación, los criterios de solidaridad y de redistribución de los ingresos. En efecto, dice el aparte pertinente:

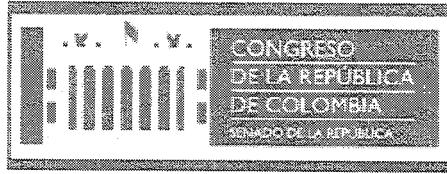
“Art. 367.- La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos [...]”.

Debe tenerse en cuenta la autorización que la propia Constitución otorga a la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas para conceder subsidios que benefician a las personas de menores ingresos, de suerte tal que se les posibilite el pago de la tarifa a la que haya lugar por la prestación del servicio. Señala al respecto el artículo 368 de la Constitución Política:

“Art. 368.- La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No 8 – 68 - Edificio Nuevo del Congreso - Mezz. Norte Oficina 2 - Tel 3823178-3823179
Email: miguel@barretoc.com
Bogotá D.C



H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.”

Así, el Estado está obligado, en principio, a entregar dichos subsidios, y, por tanto, los artículos 367 y 368 sólo contemplan la forma como se organiza el cumplimiento de dicha obligación. Por ende, por disposición constitucional uno de los criterios orientadores del régimen tarifario de los servicios públicos es el de la solidaridad y la redistribución de ingresos, que conlleva la obligación tanto de los usuarios de estratos altos y comerciales e industriales, como de la Nación y entidades descentralizadas territorialmente, de ayudar a los usuarios de estratos bajos a pagar el valor de la tarifa de los servicios que cubran sus necesidades básicas a través de los subsidios y las contribuciones.

2.2.- MARCO LEGAL

La Ley 142 de 1994 consagra el marco legal que regula el régimen de contribuciones y subsidios, concebidos éstos como instrumentos de intervención estatal que propugnan por dotar de contenidos, las finalidades de solidaridad y redistribución de ingresos dentro del esquema tarifario.

“Art. 99. - Forma de Subsidiar. Las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Política podrán conceder subsidios en sus respectivos presupuestos de acuerdo a las siguientes reglas:”

“99.3. El reparto debe hacerse entre los usuarios como un descuento en el valor de la factura que éste debe cancelar, conforme a lo dispuesto en esta Ley y en las Ordenanzas y Acuerdos según el caso”.

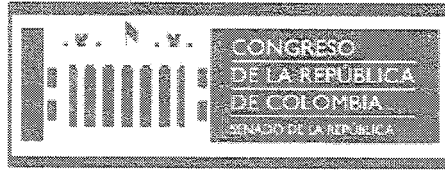
En esta ley se establecieron dos mecanismos para lograr que, con tarifas por debajo de los costos reales del servicio, la población de escasos recursos pudiese acceder a los diversos servicios públicos domiciliarios, y cumplir así con los principios de solidaridad y redistribución del ingreso que impone la Constitución en esta materia.

El primero de estos mecanismos lo constituyen los subsidios que puede otorgar la Nación y las distintas entidades territoriales dentro de sus respectivos presupuestos (art. 368 de la Constitución). Subsidios que, por disposición de la propia ley, no pueden exceder el valor de los consumos básicos o de subsistencia. El segundo mecanismo es el recargo en la tarifa del servicio que están obligados a sufragar los usuarios pertenecientes a los estratos 5 y 6, como los de los sectores industrial y comercial.

Para el efecto, dicha normativa consagra la creación de aportes denominados contribuciones de solidaridad y subsidios, esquema que parte del supuesto del diferencial en el cobro del valor de los servicios públicos por estratos socioeconómicos, en consonancia con la capacidad económica de cada segmento de usuarios para encauzar los esfuerzos económicos hacia el cubrimiento de los

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No 8 – 68 - Edificio Nuevo del Congreso - Mezz. Norte Oficina 2 - Tel 3823178-3823179
Email: miguel@barretoc.com
Bogotá D.C



H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

servicios públicos domiciliarios de sectores con bajo nivel de ingreso que, en condiciones de mercado, no tendrían acceso a los servicios públicos necesarios para la concreción del mínimo vital.

Esta misma Ley determina en el numeral 2.9 del artículo 2 y 3.4 del artículo 3, que entre los fines de Intervención del Estado en los servicios públicos está el “establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad”. Así como el “control y la vigilancia de la observancia de las normas y de los planes y programas sobre la materia”, de suerte tal que por la vía de los subsidios y de las contribuciones se les ayude a pagar la tarifa correspondiente a su consumo básico.

Igualmente, el numeral 86.2 del artículo 86 de la Ley 142 de 1994, señala dentro de las reglas que componen el régimen tarifario aplicable a la prestación de los servicios públicos, lo concerniente al “sistema de subsidios, que se otorgarán para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.

Por su parte, el artículo 87 *Ibidem*, dentro de los criterios que orientan el régimen tarifario, de manera expresa hace mención a la solidaridad y redistribución en los siguientes términos:

“Art 87.- Criterios para definir el régimen tarifario. El régimen tarifario estará orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia“(..)

“87.3. Por solidaridad y redistribución se entiende que al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a “fondos de solidaridad y redistribución”, para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas”.

Así mismo, el artículo 89.1 de la Ley 142 de 1994, en materia de aplicación de los mencionados criterios de solidaridad y redistribución de ingresos establece que el “factor” que se debe aplicar para el otorgamiento de subsidios, de los cuales son beneficiarios los usuarios pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3, no podrá ser superior al equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del servicio y, adicionalmente se indica en la normativa en cita, que no podrán incluirse factores adicionales por concepto de ventas o consumo del usuario para el cómputo del citado porcentaje máximo.

Adicionalmente, el numeral 89.2 señala que los prestadores de servicios públicos deben recaudar los valores resultantes de la aplicación de los factores de sobreprecio, los cuales se destinarán forzosamente al pago de subsidios a favor de los beneficiarios mencionados. De esta manera, mediante la modificación referida, se reconoce que el límite del veinte por ciento (20%) no es suficiente para alcanzar puntos de equilibrio entre contribuciones y subsidios, lo cual justifica que se establezcan límites superiores de acuerdo con las necesidades específicas de cada ente territorial, para garantizar la sostenibilidad financiera del esquema.

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No 8 – 68 - Edificio Nuevo del Congreso - Mezz. Norte Oficina 2 - Tel 3823178-3823179
Email: miguel@barretoc.com
Bogotá D.C



H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

También debemos mencionar dentro del marco normativo de subsidios y contribuciones, el artículo 99 de la Ley 142, contenido de las reglas bajo las cuales la Nación y las entidades descentralizadas territorialmente pueden conceder subsidios- Del anterior marco normativo bien se puede concluir que la aplicación del principio de solidaridad y redistribución de ingresos en el campo de los servicios públicos domiciliarios tiene como fin ayudar, vía subsidios y contribuciones, a los estratos bajos a cancelar el valor correspondiente al servicio prestado hasta cubrir sus necesidades básicas, obligación de colaboración que se encuentra en cabeza tanto de la Nación y de sus entidades descentralizadas territorialmente.

Ahora bien, para el sector de energía eléctrica, el artículo 6 de la Ley 143 de 1.994, señaló que la prestación del servicio público de electricidad estará regida, entre otros, por el principio de solidaridad y redistribución del ingreso, cuya aplicación es de obligatoria observancia al momento de establecer el régimen tarifario aplicable, de suerte tal que “los sectores de consumo de mayores ingresos ayuden a que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los consumos de electricidad que cubran sus necesidades básicas.”

Adicionalmente el artículo 23 literal h de la Ley 143 de 1994 establece que el consumo de subsistencia deberá ser establecido de acuerdo a las regiones. De tal manera, que el artículo 8 de la Ley 632 de 2000 ha indicado que el “Ministerio de Minas y Energía”, por intermedio de la Unidad de Planeación Minero – Energética, determinará para los sectores eléctricos y gas combustible distribuido por red física, que se entienda por consumo de subsistencia, así como el periodo de transición en el cual se deberá ajustar.

Por disposición de la Resolución UPME 0355 de 2004, para los municipios localizados en altitudes superiores o iguales a 1000 metros, el valor del Consumo de Subsistencia (CS) es 130 kWh-mes y en altitudes menores a 1000 metros, el CS es 173 kWh-mes.

La Resolución UPME 013 de 2005 estableció el Consumo de subsistencia para barrios subnormales. Para este tipo de usuarios de barrios subnormales por sus condiciones técnicas tienen medición de consumo a una distancia y un nivel de tensión diferente al sitio y nivel de tensión en el cual se consume la energía, por lo cual las pérdidas de energía que se presentan desde el contador principal hasta el usuario final, que no son parte del consumo de subsistencia, se estarían incluyendo como tal. Por tanto, dichas pérdidas deben ser consideradas en la aplicación del consumo de subsistencia para este tipo de usuarios¹⁰.

Por lo cual estableció en 184 kWh-mes para alturas inferiores a 1000 metros sobre el nivel del mar y en 138 kWh mes para alturas iguales o superiores a 1000 metros sobre el nivel del mar.

La ley 1428 de 2010 modificó el artículo 3 de la Ley 1117 de 2006 que estipula la Aplicación de Subsidios de la siguiente manera:

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No 8 – 68 - Edificio Nuevo del Congreso - Mezz. Norte Oficina 2 - Tel 3823178-3823179
Email: miguel@barretoc.com
Bogotá D.C



H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

“Artículo 3°. La aplicación de subsidios al costo de prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y de gas combustible para uso domiciliario distribuido por red de tuberías de los usuarios pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2 a partir del mes de enero de 2007 hasta diciembre del año 2010, deberá hacerse de tal forma que el incremento tarifario a estos usuarios en relación con sus consumos básicos o de subsistencia corresponda en cada mes como máximo a la variación del índice de Precios al Consumidor, sin embargo, en ningún caso el porcentaje del subsidio será superior al 60% del costo de la prestación del servicio para el estrato 1 y al 50% de este para el estrato 2.

2.3.- MARCO JURISPRUDENCIAL

La Corte Constitucional al pronunciarse sobre los artículos 367 y 368, ha señalado específicamente en lo referente a los servicios públicos domiciliarios. El artículo 367 de la Constitución delegó en el legislador la facultad de establecer competencias, responsabilidades, cobertura, calidad y financiamiento de estos servicios. Al igual que la determinación de los criterios y factores que habrían de tenerse en cuenta para fijar las correspondientes tarifas.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-150 del 25 de Febrero 2003, Magistrado Ponente. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa determinó que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente: “ (...) por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que estas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no solo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que estos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia. En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por este”.

Así mismo, la misma Corte Constitucional, precisó en la Sentencia C-252 del 28 de mayo de 1997 que, la salvaguarda que la tarifa está vinculada al estrato socioeconómico en el que resulte clasificado el usuario, lo que en últimas dependerá de las características físicas de su vivienda y de las condiciones materiales de su entorno inmediato:

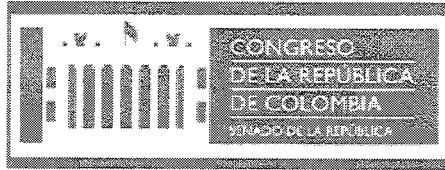
“(...) 9. En relación con los servicios públicos domiciliarios, no se encuentra en la Constitución ninguna indicación precisa sobre la forma de hacer el reparto de los costos y beneficios derivados de los mismos entre los usuarios (C. P. art. 338) ni sobre el criterio concreto de solidaridad y redistribución de ingresos que debe reflejarse, junto con los costos, en el respectivo régimen tarifario (C. P. art. 367). Se trata de extremos definitivamente librados a la libre configuración normativa del legislador, sujeta desde luego al respeto de los principios materiales de justicia y equidad, en atención a la connotación fiscal de la tarifa y al componente de carga tributaria - que excede el

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No 8 – 68 - Edificio Nuevo del Congreso - Mezz. Norte Oficina 2 - Tel 3823178-3823179

Email: miguel@barretoc.com

Bogotá D.C



H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

concepto de pago del precio de un servicio - que se expresa en el factor adicional que se cobra a los usuarios de los estratos altos. La tarifa, en este caso, está vinculada al estrato socioeconómico en el que resulte clasificado el usuario, lo que en últimas dependerá de las características físicas de su vivienda y de las condiciones materiales de su entorno inmediato. La parte de la tarifa que traduce el costo del servicio está determinada por el beneficio que recibe el usuario y a este respecto no cabe, en principio, formular observación alguna (...).

La Corte Constitucional en la Sentencia C-739 del 23 de Julio de 2008 expuso la necesidad del aporte de las entidades públicas para contribuir al logro de la finalidad social del Estado y asegurar los beneficios de manera prioritaria a las personas de menores ingresos frente a los subsidios:

Las entidades públicas puede conceder subsidios no contemplados en partidas presupuestales, sin violar el artículo 368 de la Constitución Política "(...) En conclusión, al parecer de la Corte el artículo 143 de la Ley 1151 de 2007 no vulnera el artículo 368 superior, porque esta última norma, que permite a las entidades territoriales conceder subsidios representados en partidas presupuestales destinadas a que personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas, no regula la misma situación de hecho que describe la norma legal acusada. Ante la exigencia constitucional que le impone al Estado asegurar la prestación de los servicios públicos domiciliarios en términos de eficiencia y de universalidad, no es posible pretender el diseño de un sistema de financiación que acuda exclusivamente a las tarifas y a los subsidios o contribuciones de solidaridad de los estratos altos, siendo necesario el aporte de las entidades públicas para contribuir al logro de la finalidad social del Estado, ínsita en la correcta prestación de dichos servicios (...).

Que la Corte Constitucional en la Sentencia C-389 de 2002, en aras de proteger la connotación social de los servicios públicos, determino que de los postulados consagrados en los artículos 365 a 370 de la Constitución, se deduce que El Estado debe pretender por el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Por ello determinó: "Deben ser prestados en forma eficiente; constituyen un asunto de Estado y por lo tanto pertenecen a la órbita de lo público, de ahí que deben ser prestados a todos los habitantes; su régimen tarifario debe tener en cuenta los criterios de costos, solidaridad y redistribución del ingreso; por razones de soberanía o de interés social el Estado puede reservarse su prestación previa indemnización a quienes queden privados del ejercicio de esta actividad; su prestación es descentralizada pues descansa fundamentalmente en las entidades territoriales; y, finalmente el pago de los subsidios a los estratos pobres involucra recursos de la Nación y de las entidades territoriales. En cuanto al régimen jurídico de los servicios públicos, corresponde fijarlo al legislador, según así lo dispone el artículo 365 de la Carta, en armonía con lo previsto en el artículo 150-23 (...)"

3.- AUTORIZACION PARA ACCEDER A RECURSOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (PGN).

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No 8 – 68 - Edificio Nuevo del Congreso - Mezz. Norte Oficina 2 - Tel 3823178-3823179
Email: miguel@barretoc.com
Bogotá D.C



H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

Al respecto, se considera acertado traer a colación lo disertado por la H. Corte Constitucional, según la cual: "(...) en materia de gasto público, la competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho (artículos 150 y 347 Constitución Política). Sin embargo, el legislador primario por vía de excepción reservó para el Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos (artículo 154 Constitución Política)".¹

Esto significa que, en materia de gasto público, la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales, y deben actuar coordinadamente dentro de sus competencias. Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cuando sean consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto 11 Corte Constitucional, Sentencia C-859 de 2001, C- 766 de 2010. General de la Nación. Así lo señala el artículo 346 de la Carta, desarrollado por el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996.²

Así, podemos concluir, de conformidad con el texto constitucional y los planteamientos de la Corte Constitucional, este proyecto de ley que decreta gasto público se ajusta al ordenamiento constitucional, por cuanto se limita a **autorizar** al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto. Desde este argumento, debe analizarse y aprobarse la inversión señalada en el artículo 2º del proyecto de ley ya que se ajustan a los criterios anteriormente expuestos.

4.- IMPACTO FISCAL

El presente proyecto tiene un impacto fiscal significativo e impacta directamente los recursos del gobierno nacional y su asignación presupuestal. El cálculo de los recursos adicionales que se requerirían para financiar el monto adicional de los subsidios adicionales que les sería otorgados a los estratos 1 y 2 en los servicios de energía eléctrica y gas domiciliario (40% adicional para el Estrato 1 y 30% para el Estrato 2) tendría un valor aproximado que estaría variando entre 1,8 billones y 2, 5 billones de pesos anuales, que sería cubiertos por el presupuesto nacional de la nación, mediante las asignaciones presupuestales correspondientes. No obstante lo anterior, se hace necesario que dicha estimación sea precisada por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía.

De otro lado y a pesar de requerir un cálculo del impacto fiscal de la iniciativa, es menester recordar que, y dando cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, lo mencionado por la Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, en donde se señala que el impacto fiscal

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-859 de 2001, C- 766 de 2010

² *Ibidem*



H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.”

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.

En consecuencia, y teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional es el director de la economía nacional es el Ministerio de Hacienda y Crédito público quien debe proporcionar el estudio de impacto fiscal de la presente iniciativa si es que hay lugar a ello, de conformidad a lo estipulado en la sentencia de constitucionalidad 315 del 2008.

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.

El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No 8 – 68 - Edificio Nuevo del Congreso - Mezz. Norte Oficina 2 - Tel 3823178-3823179
Email: miguel@barretoc.com
Bogotá D.C



H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, **corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.** El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo". (Negrilla y cursiva fuera de texto)

5.- CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que los beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, toda vez que, el objeto del proyecto versa sobre la ampliación del subsidio de energía eléctrica y gas a los estratos 1 y 2 a nivel nacional, siendo los servicios públicos un derecho básico de todos los habitantes del territorio nacional. Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

En los anteriores términos, se presenta la exposición de motivos.

De los Honorables Senadores,

Cordialmente,

MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO
SENADOR DE LA REPÚBLICA

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No 8 – 68 - Edificio Nuevo del Congreso - Mezz. Norte Oficina 2 - Tel 3823178-3823179
Email: miguel@barretoc.com
Bogotá D.C



H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No 8 – 68 - Edificio Nuevo del Congreso - Mezz. Norte Oficina 2 - Tel 3823178-3823179

Email: miguel@barretoc.com

Bogotá D.C