

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Representante
JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Presidente de la Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2021-047808

Bogotá D.C., 14 de septiembre de 2021 17:27

Radicado entrada
No. Expediente 40250/2021/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia de segundo debate al Proyecto de Ley 585 de 2021 Cámara “Por medio del cual se amplía y se regula de manera temporal y transitoria el rango de consumo básico subsidiable para los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, y se dictan otras disposiciones”.

Respetada Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia de segundo debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, busca ampliar el rango de consumo básico subsidiable de manera temporal y transitoria para los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y de gas combustible en usuarios residenciales, debido al aumento del consumo límite de subsistencia que han tenido los hogares colombianos por las medidas de aislamiento preventivo obligatorio durante la pandemia del COVID-19.

Al respecto, el artículo 2 del Proyecto de Ley establece:

“Artículo 2. Consumo de Subsistencia. Para la aplicación de los subsidios a los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, el consumo básico subsidiable queda determinado de la siguiente manera:

A. Servicio de Energía Eléctrica. Se establece el Consumo de Subsistencia para el servicio público domiciliario de energía eléctrica en 220 kWh-mes para los municipios situados en alturas inferiores a 1000 metros sobre el nivel del mar, y de 163 kWh-mes para los municipios en alturas iguales o superiores a 1000 metros sobre el nivel del mar.

Para barrios subnormales se establece el Consumo de Subsistencia para el servicio público domiciliario de energía eléctrica en 230 kWh-mes para alturas inferiores a 1000 metros sobre el nivel del mar y en 173 kWh-mes para alturas iguales o superiores a 1000 metros sobre el nivel del mar. (...)

B. Servicio de Gas Combustible. Se establece el Consumo de Subsistencia para el servicio público domiciliario de gas Combustible en 25 m³”.

El artículo 3 señala que el Consumo Básico de Subsistencia citada en el parcialmente transcrito artículo 2 aplicará hasta el 31 de diciembre de 2023.

Respecto de lo anterior, es importante resaltar que el consumo promedio de energía eléctrica y de gas combustible distribuido por red física para consumo doméstico, aumentó entre 2019 y 2020, como consecuencia de la implementación de las diversas medidas

de confinamiento y aislamiento para prevenir el contagio del Covid-19. En contraste, de acuerdo con los datos del Sistema Único de Información de Servicios Públicos Domiciliarios (SUI), en lo corrido hasta junio del 2021 el consumo promedio mensual de energía eléctrica y gas, en la mayoría de estratos, se ubica en niveles inferiores a los observados durante el 2020. Lo anterior, es consistente con el avance del plan nacional de vacunación contra el Coronavirus y el retorno presencial de múltiples actividades económicas y sociales.

A su vez, durante la declaratoria de los dos estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante los decretos 417¹ y 637² de 2020 el Gobierno nacional adoptó diversas medidas transitorias en materia de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, energía eléctrica y gas combustible; lo anterior, con el objetivo de mitigar el impacto económico y social derivado del aislamiento preventivo obligatorio con ocasión de la pandemia del Covid-19³

Gráfica 1. Consumo promedio mensual de energía eléctrica (kWh/Suscriptor)



Fuente: SUI – Superselecios. Consulta 03 julio de 2021

Nota: La información de 2021 corresponde al promedio mensual con datos reportados de enero hasta junio de 2021.

Gráfica 2. Consumo promedio mensual de gas combustible (m³/Suscriptor)



Fuente: SUI – Superselecios. Consulta 03 julio de 2021.

Nota: La información de 2021 corresponde al promedio mensual con datos reportados de enero hasta junio de 2021.

¹ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional

² Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional

³ Decreto Legislativo 441,517,528 y 580 de 2020. Resolución CRA 915 de 2020 y Resolución CREG 058 y 059 de 2020.

Respecto de la financiación de la medida, el artículo 5 de la iniciativa dispone que i) la ampliación del consumo básico subsidiable se podrá atender con cargo a los Recursos del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos - FSSRI, así como del Fondo de Energía Social - FOES, a cargo del Ministerio de Minas y Energía y a través del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME. Igualmente, que ii) no serán responsables solidarios para la obtención de los recursos de la ampliación del consumo básico subsidiable, los usuarios de los estratos 4, 5 y 6, y los usuarios comerciales e industriales. Finalmente, autoriza al Gobierno nacional financiar con cargo al Presupuesto General de la Nación las apropiaciones requeridas para su ejecución e implementación.

En relación con la propuesta de financiación de la medida, se precisa que esta implica un costo directo que tendría que asumir la Nación para movilizar una mayor cantidad de recursos con el objeto de financiar el déficit que generaría el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (FSSRI), encargado de administrar y distribuir los recursos asignados desde el Presupuesto General de la Nación - PGN y del mismo Fondo (contribuciones realizadas por estrato 5 y 6, comerciales e industriales), destinados a cubrir los subsidios del servicio público domiciliario de energía eléctrica (estratos 1, 2 y 3) y el del gas combustible por red física (estratos 1 y 2).

Se aclara que para estimar el costo fiscal de esta proposición se tuvo en cuenta la información de suscriptores y la tarifa promedio mensual por estrato socioeconómico disponible en el SUI, la cual fue consultada en el mes de julio de 2021. En primer lugar, la modificación del consumo de energía eléctrica implica aumentar de 130 kWh a 163 kWh el consumo básico en municipios ubicados por encima o igual a los 1.000 metros sobre el nivel del mar (msnm), y pasar de 173 kWh a 220 kWh en municipios ubicados por debajo de los 1.000 msnm. Esto implica un aumento de 33 y 47 kWh, respectivamente. En este sentido, y dadas las limitaciones que tiene este Ministerio para conocer la información desagregada por municipios dependiendo de su ubicación geográfica, para estimarla se asume que el consumo básico de subsistencia aumentará 40 kWh, valor *medio* de las variaciones que propone el Proyecto de Ley en el consumo básico de subsistencia de energía eléctrica. Adicionalmente, se tiene en cuenta el aumento de 5 m³ en el consumo básico de subsistencia actual del servicio de gas combustible distribuido por red física (20 m³), además, se han tenido en cuenta las disposiciones contenidas en la legislación⁴. De tal manera que el monto a subsidiar para energía eléctrica y para gas de los subsidios no podrán ser superiores al 60% del costo de la prestación del servicio para el estrato 1, al 50% para el estrato 2 y para el estrato 3 el subsidio de energía eléctrica no puede ser superior al 15% del costo de prestación.

Con estas consideraciones, nos permitimos poner de presente que los costos adicionales anuales que implicarían la iniciativa legislativa desde agosto de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2022 en las finanzas de la Nación, implicarían un costo fiscal estimado en alrededor de **\$0,7 billones** en 2021 (0,07% del PIB) 3, **\$1,8 billones** en 2022 y **\$1,9 billones** en 2023 (0,15% del PIB). Lo anterior, teniendo en cuenta que el Proyecto de Ley dentro no modifica las contribuciones realizadas por estrato 5, estrato 6, comerciales e industriales, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1. Costo fiscal de la iniciativa desde agosto de 2021 a 2023

Año	Energía eléctrica		Gas combustible		Total	
	\$ MM	% PIB	\$ MM	% PIB	\$ MM	% PIB
2021	577	0,05	159	0,01	736	0,07
2022	1.424	0,12	392	0,03	1.816	0,15
2023	1.467	0,11	404	0,03	1.870	0,15

Fuente: Cálculos propios DGPM- MHCP.

⁴ Artículo 1 de la Ley 1428 de 2010 y numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994.

Es importante resaltar que, en la coyuntura actual y dada la magnitud del choque experimentado por las finanzas públicas, la propuesta contenida en el proyecto de ley representa un costo fiscal, que produciría un incremento en el déficit fiscal como consecuencia del gasto adicional que realizaría el Gobierno nacional para costear los mayores subsidios que se tendrán que financiar, en una coyuntura donde la Nación no dispone de ingresos corrientes permanentes que le permita financiar este tipo de medidas. En otras palabras, partiendo del escenario base presentado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2021, donde el Gobierno Nacional Central alcanza un déficit como porcentaje del PIB de 8,6% en 2021, 7,0% en 2022 y 4,7% en 2023, el gasto experimentaría un aumento de 0,07pp del PIB en 2021 y 0,15pp del PIB en 2022 y 2023. Con lo cual el déficit fiscal se ubicaría en cerca de 8,7% en 2021, 7,1% en 2022 y 4,8% en 2023, lo cual llevaría a que aumente la deuda del Gobierno Nacional Central. Todo lo anterior, tendría efectos trascendentales en el proceso de consolidación y estabilización de las finanzas públicas de los próximos años.

En adición a lo anterior, es importante tener en cuenta que según lo previsto por el parágrafo 1 del artículo 5, para financiar esta medida no se puede aumentar un hipotético recaudo solidario. Por lo tanto, indudablemente la totalidad de los recursos requeridos para la atención del nuevo margen subsidiado se debe realizar con recursos del PGN; por consiguiente, es claro que la iniciativa indudablemente causaría presiones de gasto para las entidades correspondientes, ocasionando que estas deban direccionar más recursos sobre el particular con el fin de cumplir con el nuevo régimen subsidiable propuesto.

En concordancia con lo precedente, también es necesario tener en cuenta que el asunto puede contemplar materia que tenga reserva de ley orgánica. Por un lado, el artículo 151 superior le atribuye al Congreso de la República la facultad de expedir leyes orgánicas a las cuales se sujetará el ejercicio de la actividad legislativa, autorización que incluye la expedición de normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y, por otro, el artículo 352 constitucional le ordena al Congreso regular en la ley orgánica del presupuesto, lo relacionado con la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, no sólo de la Nación, sino también de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo. Para desarrollar lo anterior, la Corte Constitucional ha sostenido que el Congreso de la República en cumplimiento de los mencionados mandatos constitucionales expidió las leyes que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP)⁵ y que dichas normas *“tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control de constitucionalidad que lleva a cabo esta Corporación deba implicar que se confronte la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica, la cual viene a constituirse en límite, directriz y referencia obligada de la ley ordinaria”*⁶.

Así las cosas, sin perjuicio de lo anteriormente señalado, se sugiere que el artículo 5 incluya dentro del parágrafo 2 el siguiente inciso *“En todo caso, se deberá consultar la situación fiscal de la Nación y ajustarse al Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector involucrado, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las normas orgánicas de presupuesto”*.

De otra parte, en relación con el artículo 4 relativo a que el Ministerio de Minas y Energía por intermedio de la UPME – Unidad de Planeación Minero - Energética, realizará los estudios durante cada año para determinar el Consumo de Subsistencia del servicio de energía eléctrica y de gas combustible, se precisa que no tendría impacto fiscal en las finanzas de la Nación, *siempre y cuando estas sean ejecutadas con personal ya vinculado a la entidad correspondiente*, y no implique la contratación de personal adicional para el cumplimiento de las funciones y las obligaciones previstas. No obstante, en caso tal que las obligaciones referidas produzcan gastos adicionales para la entidad territorial, causarían presiones de gasto futuras, ocasionando que la Nación tenga que incurrir en costos adicionales no contemplados, asociados a la vinculación de personal profesional especializado que realice la correspondiente ejecución, supervisión y veeduría de dichas obligaciones, así como las erogaciones adicionales que garanticen el despliegue logístico para la puesta en marcha y mantenimiento de las mismas. Costo fiscal que por el momento es incuantificable y solo podrá ser establecido con precisión en cuanto la iniciativa haga expresa las especificaciones técnicas y presupuestales de las propuestas.

⁵ “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”

⁶ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C 652 de 2015.

Finalmente, cabe destacar que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁷, señala que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento, sin embargo, no se observa el cumplimiento de estos requisitos.

Con estas consideraciones, por el impacto fiscal en las finanzas de la Nación y por tratar asunto de reserva de ley orgánica de presupuesto, este Ministerio se abstiene de dar aval al Proyecto de Ley y solicita tener en cuentas las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con las iniciativas legislativas, dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico
DGPPN/DGPM

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz
Revisó: Óscar Januario Bocanegra Ramírez

UJ 1425//2021

⁷ Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Tecnico

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Código Postal 111711
PBX: (571) 381 1700
Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071
atencioncliente@minhacienda.gov.co
Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.
www.minhacienda.gov.co