



Bogotá, D.C. Abril de 2024

Senador

JAIME ENRIQUE DURAN BARRERA

Presidente Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate senado al **PROYECTO DE LEY 187 DE 2023 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA DE SUBSIDIOS AL CONSUMO DE GAS LICUADO DEL PETRÓLEO DISTRIBUIDO EN CILINDROS A LOS HOGARES QUE UTILIZAN COMBUSTIBLES INEFICIENTES Y ALTAMENTE CONTAMINANTES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

Respetado Presidente

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia positivo para primer debate del Proyecto de Ley de la referencia.

Adjunto a la presente la ponencia en original, dos copias físicas y una electrónica.

Cordialmente,

Andrés Felipe Guerra Hoyos
Coordinador Ponente

José David Name Cardozo
Senador Ponente

Jaime Enrique Duran Barrera
Senador Ponente



INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO 187 DE 2023 SENADO

“POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA DE SUBSIDIOS AL CONSUMO DE GAS LICUADO DEL PETRÓLEO DISTRIBUIDO EN CILINDROS A LOS HOGARES QUE UTILIZAN COMBUSTIBLES INEFICIENTES Y ALTAMENTE CONTAMINANTES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

1. INTRODUCCIÓN

Colombia es un país donde un alto porcentaje de la población aún cocina con leña, la mayor concentración de estos hogares habita en lugares rurales y son poblaciones principalmente de estratos 1 y 2.

La cocina en leña u otros derivados genera múltiples problemáticas de salud pública (problemas cardiorrespiratorios y cancerígenos, entre otros) de productividad (una persona en la ruralidad pasa alrededor de doce horas por mes recogiendo la leña) entre otros derivados con calidad de vida. Lo anterior sin mencionar que el uso de leña como forma de combustión además de ineficiente es altamente contaminante.

Por las condiciones topográficas del país, el presupuesto y capacidad de infraestructura de algunos departamentos y lo aislado de algunos hogares o veredas rurales, pensar en redes de gas domiciliarios resulta sumamente complejo en materias de ejecución y gasto público, sin embargo para estos hogares el Gas Licuado del Petróleo (en adelante GPL) distribuido en cilindros resulta como una opción viable capaz de sustituir la leña y resolver los problemas derivados del uso de la misma. Además resulta ser la solución más eficiente en relación al costo beneficio.

El gran problema que ha tenido la sustitución de la leña y otras fuentes de combustión contaminantes, dañinas y contaminantes es el costo del GPL en relación a estos otros medios de combustión, en otras palabras los hogares que usan estos medios de combustión usualmente son hogares rurales de los estratos 1 y 2. El proyecto propone ampliar la cobertura del subsidio para más hogares en el país hasta el monto de su consumo, en busca de mejorar el medio ambiente, la calidad de vida y la salud de los usuarios de menores ingresos.



La población objeto de esta iniciativa es la población de estratos 1 y 2 en aquellos departamentos donde más del 9% de la población utiliza leña para cocinar y donde es técnicamente viable o en Doce (12) departamentos adicionales (actualmente existe un plan de subsidio y la idea es aumentar su capacidad para impactar de manera más eficiente y veloz) Se incorporarán Cesar, Santander, Córdoba, Cauca, Sucre, Boyacá, Chocó, Huila, Magdalena, Bolívar, Tolima, Norte de Santander.

El proyecto como se indicó anteriormente busca crear nuevos beneficiarios del subsidio en este sentido se buscará ampliar los beneficios del subsidio energético a 814.070 nuevos usuarios (484.315 hogares de estrato 1 y 329.755 hogares de estrato 2).

El mecanismo a través del cual será entregado el subsidio a los beneficiarios será a través de la empresa comercializadora o distribuidora de GLP, el cual será descontado del precio de venta al público en el momento de la compra del cilindro de gas. Esto después de la verificación de los datos de los beneficiarios.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO

ORIGEN: Congresional

AUTORES DE LA INICIATIVA:

PALOMA VALENCIA LASERNA, PAOLA HOLGUIN MORENO, ESTEBAN QUINTERO CARDONA, DAVID LUNA SÁNCHEZ, JOSÉ DAVID NAME CARDOZO, FABIO RAÚL AMIN SALEME, IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ, ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO, CIRO RAMÍREZ CORTÉS, ANDRÉS GUERRA HOYOS, JOSÉ VICENTE CARREÑO, NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF, JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS, JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ, BEATRIZ LORENA RIOS CUELLAR, MIGUEL URIBE TURBAY.

El día 18 Octubre 2023 fue radicado ante la Secretaria General Del Senado el proyecto de ley no 187 de 2023 senado “POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA DE SUBSIDIOS AL CONSUMO DE GAS LICUADO DEL PETRÓLEO DISTRIBUIDO EN CILINDROS A LOS HOGARES QUE UTILIZAN COMBUSTIBLES INEFICIENTES Y ALTAMENTE CONTAMINANTES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

En razón de su objeto, la Secretaria General del Senado de la República el 28 de octubre lo repartió a la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de



la República. Y como consecuencia. La Mesa Directiva de esta célula legislativa, conforme con el artículo 150 de la ley 5 de 1992, modificado por el art. 14, Ley 974 de 2005 designó como ponentes los H.S: **Andrés Felipe Guerra Hoyos, José David Name Cardozo y Jaime Enrique Duran Barrera.**

3. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN

Conforme al artículo 174 ley 5 de 1992, modificado por el artículo 15, de la Ley 974 de 2005, fuimos designados ponentes por la mesa directiva de la comisión para primer debate del Proyecto de Ley No. 187 de 2023 senado **“Por medio del cual se garantiza la ampliación de la cobertura de subsidios al consumo de gas licuado del petróleo distribuido en cilindros a los hogares que utilizan combustibles ineficientes y altamente contaminantes, y se dictan otras disposiciones”**

4. OBJETIVO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La presente iniciativa busca ampliar la cobertura del subsidio al consumo de GLP distribuido en cilindros, expandiendo el programa actual a Departamentos e ampliar la cobertura de subsidios en cilindros para aquellos departamentos en donde hay viabilidad de sustitución de leña por GLP, de conformidad con lo indicado en el Plan Nacional de Sustitución de Leña publicado por la UPME en 2022. Esto sería a Doce (12) departamentos adicionales: a saber: Cesar, Santander, Córdoba, Cauca, Sucre, Boyacá, Chocó, Huila, Magdalena, Bolívar, Tolima, y Norte de Santander. Dichos subsidios se ampliarán progresivamente, iniciando por aquellos departamentos que tengan más del 9% de la población utilizando combustibles altamente contaminantes para cocinar.

El proyecto busca ampliar los beneficios del subsidio energético a 814.070 nuevos usuarios (484.315 hogares de estrato 1 y 329.755 hogares de estrato 2).

Uno de los objetivos principales del proyecto de ley es la sustitución de Combustibles Ineficientes y Altamente Contaminantes, en adelante CIAC, or un combustible con menores emisiones de GEI, en busca de mejorar el medio ambiente, la calidad de vida y la salud de los usuarios de menores ingresos. Cabe señalar que los CIAC son: la Leña y madera; carbón mineral; carbón de leña; material de desecho; petróleo, gasolina, kerosene, alcohol y cocinol.

5. IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

La importancia de su sustitución radica principalmente en que el uso de CIAC genera externalidades negativas: principalmente afecta la salud de las personas más vulnerables (mujeres, adultos mayores y niños),

Además el uso diario de Leña y madera conlleva a la deforestación.

Los CIAC a su vez generan emisiones de Gases de Efecto Invernadero -GEI, la cantidad de leña consumida a nivel nacional genera **7 '878.000 toneladas equivalentes de CO2 al año por combustión.**

De los 1'691.000 hogares que utilizan las CIAC, el 81,7% son campesinos y el 29,8% son de origen étnico. Y es precisamente a esta población a la cual el PL busca impactar de manera positiva su bienestar.

Además el GLP es una alternativa con alta viabilidad técnica para sustituir el uso de CIAC en la mayoría de los departamentos del país y en forma inmediata (sin grandes inversiones o desarrollos tecnológicos), de acuerdo con el PNSL.

En síntesis el cambio al GLP traería beneficios en:

Salud: La UPME estima que por el uso de leña anualmente se enferman alrededor de 341.000 niños menores de 5 años y cerca de 453.000 mujeres adultas mayores de 30 años. Realizar la sustitución por GLP conllevaría a una reducción en los costos de atención médica por morbilidad asociados al uso de CIAC (\$73.296 millones de pesos para el año 2030).

Tiempo: En promedio los hogares rurales que utilizan leña para cocinar destinan 14 horas mensuales a su recolección. La transición podría liberar hasta un total de 3.609 millones de horas (2023-2050), que tradicionalmente se destinan a la recolección de leña.

Emisiones: La sustitución hacia energéticos limpios para cocinar permitirá disminuir el consumo de cerca de 513.000 toneladas anuales de leña. Esto traería una reducción por combustión de hasta 857.000 toneladas equivalentes de CO2. Esta reducción equivale a un ahorro anual de alrededor de \$20.058 millones de pesos.

Reducción contrabando: Se reducirá el contrabando de GLP que ingresa por la frontera con Venezuela en Norte de Santander, Cesar y Santander.

Además de los componentes anteriores se estima un beneficio aproximado de \$198.939 millones de pesos para el año 2026, de \$673.220 millones de pesos para el año 2030 y de \$1'715.366 millones de pesos/año para el 2050

Es menester resaltar que la presente iniciativa protege el derecho fundamental a la salud, en especial de niños ancianos y mujeres, quienes son los más afectados, los anteriores todos sujetos de protección constitucional especial.

6. MARCO NORMATIVO

Como se ha venido sosteniendo, el proyecto de ley busca expandir el proyecto piloto de subsidio para el consumo del GLP en cilindros, instaurado en 2013, mediante la Resolución 90855 del Ministerio de Minas y Energía. por ello, nos permitimos rescatar su fundamento constitucional, legal y reglamentario:

Que las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Nacional se encuentran facultadas para conceder subsidios en sus respectivos presupuestos.

Que corresponde al Estado apoyar a los estratos económicamente más desfavorecidos de la población, en el acceso a los servicios públicos domiciliarios, entre otros mecanismos, mediante el otorgamiento de subsidios.

Que el Decreto número 2195 de 2013 estableció los lineamientos a seguir para el otorgamiento de subsidios al consumo de GLP distribuido por cilindros.

Que el párrafo del artículo 2o del Decreto número 2195 de 2013 estableció que el Ministerio de Minas y Energía podrá realizar programas piloto para la entrega del subsidio al consumo de GLP distribuido por cilindros, con el fin de diseñar e implementar el mecanismo idóneo para la entrega del mismo, como resultado de la experiencia obtenida con dichos pilotos.

Que el artículo 3o del Decreto número 2195 de 2013 señaló que el monto máximo a subsidiar por usuario, será un porcentaje del costo del consumo básico o de subsistencia definido por la Upme, condicionado a la disponibilidad presupuestal, y que no supere el 50% para el estrato 1 y el 40% para el estrato 2, de los usuarios de inmuebles residenciales y de las zonas rurales.

Que es deber del Estado el mejorar el nivel de vida en el campo y de luchar contra la pobreza (artículo 9o del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Ley 1450 de 2011).

Que la implementación del sistema de responsabilidad de marcación de cilindros de las empresas comercializadoras minoristas de GLP facilita la



puesta en práctica de un sistema de subsidios a usuarios de bajos ingresos. (Artículo 62 Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010).

Como se aprecia, el sustento jurídico que soporta el otorgamiento de subsidios al GLP en cilindros, está plenamente vigente y recobra mayor trascendencia, en la actualidad, de cara a un Estado preocupado por la Transición Energética y la descontaminación ambiental.

En cuanto a la ampliación de los beneficiarios de este subsidio, es menester recordar que la ley de presupuesto de 2015, Ley 1769 de 2015, determinó:

Artículo 1140. Autorízase a la Nación para destinar recursos hasta por \$20 mil millones en la vigencia de 2016 del proyecto 020-500-15 Recurso 10 "Distribución de recursos para pago de menores tarifas Sector GLP, distribuidos en cilindros y estanques estacionarios a nivel nacional previo concepto DNP", apropiados en el presupuesto de inversión de la sección presupuestal 21 01- 01 Ministerio de Minas y Energía-Gestión General, para promover y cofinanciar proyectos dirigidos a la prestación del servicio público de gas combustible a través del desarrollo de infraestructura del Gas Licuado del Petróleo-GLP por red a nivel nacional y masificar su LISO en el sector rural y en los estratos bajos urbanos. El Ministerio de Minas y Energía reglamentará las condiciones para la destinación de estos recursos.

Con base en las facultades legales, se procedió a expedir el Decreto 2550 de 2015, donde se especificó:

Con el fin de proteger el medio ambiente en la zona del Macizo colombiano, durante la vigencia del presente decreto, se podrá ampliar la cobertura del Plan Piloto de Subsidios al GLP en cilindros que se viene desarrollando en los departamentos de Nariño, Putumayo, Caquetá y el Archipiélago de San Andrés y Providencia, a los municipios del departamento del Cauca ubicados en la zona del Macizo colombiano. El Ministerio de Minas y Energía definirá los términos, condiciones y cobertura para la asignación de recursos de conformidad con las disponibilidades presupuestales.

7. ALCANCE DEL PROYECTO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto busca expandir el alcance del Plan Piloto que se estructuró en el año 2013 para subsidiar el consumo en cilindros de GLP para los estratos 1 y 2. El subsidio se limitó al “consumo de subsistencia” (14,6 kilogramos al mes).

Los municipios beneficiarios del plan piloto: Caquetá, Nariño, Putumayo, Amazonas, Archipiélago de San Andrés y algunos municipios del Cauca.

De acuerdo a la consultora independiente Valjer Energy concluyó que el plan piloto tuvo un impacto positivo sobre la población focalizada y destacó su buen indicador de costo-eficiencia.

La idea es expandir el programa actual a Departamentos donde más del 9% de la población utiliza leña para cocinar, esto sería a Doce (12) departamentos adicionales: Se incorporarán Cesar, Santander, Córdoba, Cauca, Sucre, Boyacá, Chocó, Huila, Magdalena, Bolívar, Tolima, Norte de Santander.

El proyecto busca ampliar los beneficios del subsidio energético a 814.070 nuevos usuarios (484.315 hogares de estrato 1 y 329.755 hogares de estrato 2).

La Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) ha venido desarrollando un análisis para la implementación de un plan indicativo para sustituir el consumo de energéticos altamente contaminantes para la cocción doméstica en concordancia con las directrices de la Organización Mundial de la Salud sobre calidad de aire, contaminación intramural y uso de combustibles domésticos, entre otros plasmado en de conformidad con lo indicado en el Plan Nacional de Sustitución de Leña publicado por la UPME en 2022.

El objetivo principal del Plan Nacional de Sustitución de Leña (PNSL) es "brindar elementos técnicos para orientar la actuación del sector energético en el proceso de sustitución gradual de los combustibles de uso ineficiente y altamente contaminantes (CIAC) utilizados para la cocción doméstica de alimentos en los hogares colombianos, los cuales son considerados altamente nocivos para la salud pública y para la calidad del aire, en función de las emisiones de contaminantes criterio y de gases de efecto invernadero"¹

Para ello la UPME desarrolló un diagnóstico a nivel nacional para determinar los hogares que utilizan combustibles utilizados de manera ineficiente y altamente contaminante para la cocción de alimentos dentro de los cuales se encuentran la

¹ "Plan Nacional de Sustitución de Leña y Otros Combustibles de Uso Ineficiente y Altamente Contaminante Para la Cocción Doméstica de Alimentos", UPME, junio 2023.

leña, madera, carbón de leña, carbón mineral, petróleo, gasolina, kerosene, alcohol y materiales de desecho.

Según la encuesta de calidad de vida del DANE 2021 existen en Colombia alrededor de 1'691.000 hogares que hacen uso de estos combustibles (CIAC) y el 93% corresponde al uso de leña; es decir, que alrededor del 10% de los hogares colombianos todavía utilizan este energético. Del total de hogares ubicados en cabeceras municipales, el 1,1 % usa CIAC, mientras que, en centros poblados y rural disperso, lo hace el 40,1 %. Por este motivo, generar un subsidio en este combustible tendría una focalización muy precisa para personas de bajos ingresos y que, además, se encuentran en zonas marginales del país.

La adopción del GLP va en el mismo sentido de los acuerdos internacionales y nacionales, referente al cambio climático y solución de necesidades básicas para la población. Entre estos, se encuentra el Acuerdo de París, (Ley 2169 de 2021 - Ley de Acción Climática), acuerdo que busca la sustitución de fogones tradicionales de leña por estufas eficientes en un plazo de 10 años; así mismo propende por lograr los Objetivos del Desarrollo Sostenible: energía asequible y no contaminante.

Por otra parte, la utilización de este energético desarrolla la Ley 2128 de 2021, en la medida que promueve el abastecimiento del GLP y, además, establece el programa de sustitución de leña, carbón y residuos, por energéticos de transición para la cocción de alimentos, ejecutado desde el Ministerio de Minas y Energía. Finalmente, con el Plan Energético Nacional (2020-2050) se busca disminuir el consumo per cápita de leña, como una de las acciones para mejorar la eficiencia en el consumo energético.

Retomando el plan de sustitución de leña, la UPME, precisa:

De acuerdo con los análisis de viabilidad técnica efectuados, para 1,38 millones de hogares que no cuentan con combustible alternativo a los CIAC, las redes de gas natural y de GLP representan una alternativa proyectada para el 32,9% de los hogares, el GLP en cilindros para el 37,9%, la energía eléctrica para el 19,3% y el biogás para el 9,8%. Se propone avanzar de manera progresiva en el proceso de sustitución llegando al 11,6% de los hogares mencionados al año 2026, al 39,3% en el año 2030 y al 100% en el año 2050. Para el reemplazo progresivo de CIAC para cocinar se plantean los siguientes combustibles alternativos:

De igual manera, plantea horizontes de tiempo para la implementación de cada alternativa y la cantidad de hogares que deberían atenderse, por ejemplo, en el

corto plazo (2023-2026) la meta de sustitución de CIAC es de alrededor de 159.000 hogares (ver cuadro 3) en donde el 75,8% de los hogares deberían ser sustituidos con GLP en cilindros, es decir, 120 mil hogares. En el mediano plazo (2027-2030) la meta es de 381.000 hogares y el 31,3% deberá ser atendido con GLP en cilindros. Posteriormente, en el largo plazo (2031-2050) la meta es de 836.000 hogares y el 33,7% deberá ser atendido con GLP en cilindros.

Tabla 1. Proyecciones para la sustitución de CIAC para cocinar

Proyección 2023 – 2026 de las alternativas de sustitución de CIAC				
Horizonte 2023 a 2026	GLP Cilindros	Redes de GLP y GN	Biogás	Energía Eléctrica
% de hogares (sobre un estimado de 159.000)	75,8%	5,7%	7,5%	11%
Proyección 2027- 2030 de las alternativas de sustitución de CIAC				
Horizonte 2027 a 2030	GLP Cilindros	Redes de GLP y GN	Biogás	Energía Eléctrica
% hogares (sobre un estimado de 381.000)	31,3%	57,1%	4,7%	6,9%
Proyección 2031- 2050 de las alternativas de sustitución de CIAC				
Horizonte 2031 a 2050	GLP Cilindros	Redes de GLP y GN	Biogás	Energía Eléctrica
% de hogares (sobre un estimado de 836.000)	33,7%	27,1%	12,7%	26,5%

De acuerdo a estas proyecciones, la UPME pronostica: “Para el año 2026 se espera reducir el consumo nacional de leña usada en la cocción doméstica de alimentos hasta en un 10,1%; para el año 2030 en un 34,3%; y finalmente para el año 2050, se espera reducir hasta en un 87,3%. Respecto de la línea base de emisiones de gases de efecto invernadero, la sustitución gradual en el uso de leña para cocinar, para el año 2026 traería consigo una reducción por combustión cercana a las 857 mil toneladas de CO2 equivalentes; para el año 2030 la reducción de emisiones se estima en 2,8 millones de toneladas de CO2 equivalentes; y para el año 2050 se espera una reducción aproximada de 7,3 millones de toneladas de CO2 equivalentes.”

8. IMPACTO FISCAL EL PROYECTO DE LEY

La agremiación GASNOVA, realizó un estudio sobre el posible impacto fiscal de la presente iniciativa, el cual nos permitimos transcribir:

“Para poder identificar de forma focalizada los beneficiarios del Proyecto de Ley (PL), fue necesario utilizar la información de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2018 del DANE, la información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) reportada en el Sistema Único de Información (SUI) y el Plan Nacional de Sustitución de Leña elaborado por la UPME.

La ECV permite obtener información que permite analizar y realizar comparaciones de las condiciones socioeconómicas de los hogares que habitan el país, y posibilitan el seguimiento a las variables necesarias para el diseño e implementación de políticas públicas. Con la caracterización de la encuesta, es posible determinar el energético que se utiliza para la cocción de alimentos, desagregado de forma departamental y a su vez es posible identificar los hogares en cabecera municipal y rural. De igual forma es posible cuantificar la cantidad de personas que conforman los hogares colombianos.

En la columna 2 (censo 2018) de la Tabla 1 están las personas de los departamentos propuestos en el Proyecto de Ley, y en la columna 3 (censo total de hogares) se expone el cálculo de la cantidad de personas por hogar, en este caso se obtiene de dividir por 3,23. En la columna 4 están los hogares que utilizan GLP para la cocción de alimentos, valor proveniente de la ECV. Finalmente, el porcentaje de hogares que usan GLP expuesto en la columna 5 es el resultado de dividir la columna 4 (hogares que usan GLP) en la columna 3 (censo total de hogares), valor que permite cuantificar el porcentaje del GLP utilizado por los hogares en cada departamento.

Departamento	(1) Valor a subsidiar anual (millones de pesos) Cálculo GASNOVA	(2) Censo 2018 Total personas x dpto. (ECV Dane 2018)	(3) Censo 2018 total hogares	(4) Del total hogares, los que usan GLP (ECV Dane 2018)	(5) Hogares que usan GLP % (ECV Dane 2018)	(6) Porcentaje de usuarios (hogares) Estrato 1 (SUI /SSPD)	(7) Porcentaje de usuarios (hogares) Estrato 2 (SUI /SSPD)	(8) Estimado usuarios (hogares) de GLP Estrato 1 (Cálculo GASNOVA)	(9) Estimado usuarios (hogares) de GLP Estrato 2 (Cálculo GASNOVA)	(10) Suma usuarios (hogares) beneficiarios subsidios al GLP Estratos 1 y 2	(11) Personas a beneficiar (3,23 personas por usuario)
41-HUILA	\$ 10.009	1.100.386	343.871	43.000	13%	38%	49%	16.175	20.894	37.069	119.733
70-SUCRE	\$ 4.393	904.863	282.770	23.000	8%	68%	26%	15.539	5.956	21.495	69.430
73-TOLIMA	\$ 10.398	1.330.187	415.683	62.000	15%	28%	49%	17.311	30.184	47.495	153.408
15-BOYACA	\$ 10.674	1.217.376	380.430	82.000	22%	12%	60%	9.816	49.510	59.325	191.621
19-CAUCA	\$ 22.975	1.464.488	457.653	134.000	29%	67%	20%	89.744	26.441	116.185	375.277
54-NORTE DE SANTANDER	\$ 17.085	1.491.689	466.153	155.000	33%	30%	48%	46.083	73.930	120.013	387.643
20-CESAR	\$ 9.969	1.200.574	375.179	62.000	17%	50%	36%	31.205	22.052	53.257	172.021
68-SANTANDER	\$ 16.888	2.184.837	682.762	111.000	16%	25%	38%	27.571	42.307	69.878	225.706
13-BOLIVAR	\$ 9.795	2.070.110	646.909	76.000	12%	54%	27%	40.923	20.483	61.406	198.342
23-CORDOBA	\$ 9.690	1.784.783	557.745	98.000	18%	73%	19%	71.679	19.051	90.730	293.058
27-CHOCO	\$ 10.690	534.826	167.133	106.000	63%	89%	8%	94.275	8.410	102.686	331.674
47-MAGDALENA	\$ 4.601	1.341.746	419.296	48.000	11%	50%	22%	23.995	10.535	34.530	111.533
Total	\$ 137.168	16.625.865	5.195.583	1.000.000				484.315	329.755	814.070	2.629.446

Escala de viabilidad*

Viabilidad Muy Alta
Viabilidad Alta
Viable

*Escala de viabilidad según Plan Nacional de Sustitución de Leña

Tabla 1. Cálculo del impacto fiscal del Proyecto de Ley.

Fuente: DANE, UPME, SUI. Cálculos Gasnova.

Sin embargo, con la información de la ECV no es posible determinar el estrato socioeconómico de los usuarios de GLP a nivel departamental, por lo tanto, se realizó una aproximación con los usuarios de energía eléctrica, en donde la cobertura a nivel nacional es del 94%[1], lo cual permite tener una caracterización a nivel nacional.

En las columnas (5) y (6) están los porcentajes de los hogares de estrato 1 y 2 del servicio de energía eléctrica[2] para el año en referencia, y haciendo una extrapolación porcentual con el sector de GLP, se calcula la cantidad de usuarios que podrían estar utilizando GLP de los estratos 1 y 2.

En la columna (8) se presenta el estimado de usuarios estrato 1 que utilizan GLP, se obtiene de multiplicar la columna 4 (hogares que utilizan GLP) y 6 (porcentaje de hogares estrato 1); los valores de la columna 9 que representan los hogares de estrato 2 se obtiene de multiplicar la columna 4 (hogares que utilizan GLP) y 7 (porcentaje de hogares estrato 1). Es importante ver, que en los departamentos del PL la mayoría de los usuarios de estrato 1 y 2 representan un importante porcentaje del total de hogares, el 49% para el estrato 1 y el 33% para el estrato 2.

En la columna (10) se presentan los hogares de estrato 1 y 2 estimados para cada departamento, y es el resultado de la suma de las columnas 8 (estimado de hogares de estrato 1 que utilizan GLP) y 9 (estimado de hogares de estrato 2 que utilizan GLP). Posteriormente, se realiza el cálculo de las personas que estarían en los estratos socioeconómicos expuestos anteriormente, la columna 11 (personas a beneficiar) corresponde a multiplicar 3,23 por los valores de la columna 10

(estimación de hogares de estrato 1 y 2 beneficiados). Como se mencionó previamente el valor 3,23 sale de los datos de la ECV del DANE.

Finalmente, se realiza una aproximación del valor a subsidiar por departamento, teniendo en cuenta la información histórica de la entrega de subsidios al consumo en cilindros del Plan Piloto[3] que hoy cubre 6 departamentos: Nariño, Putumayo, Caquetá, las comunidades indígenas de los municipios del departamento del Cauca con jurisdicción en el Macizo Colombiano, Amazonas y San Andrés Islas. Este Plan Piloto se estructuró para cubrir a usuarios de los estratos 1 y 2 en esos departamentos, limitando el subsidio a un máximo de consumo por hogar, denominado “consumo de subsistencia”. Se determinó que el monto máximo a subsidiar es del 50% del precio de dicho consumo para el estrato 1 y del 40% para el estrato 2.

[1] Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica 2019-2023. UPME. Disponible en: https://www1.upme.gov.co/siel/PIEC/2019-23/PIEC_2019-2023_VF.pdf

[2] Número de Suscriptores EE – Modulo SUI_COMERCIAL_ENERGIA/VISTA_FACTURACION_ENERGIA, disponible en: <http://bi.superservicios.gov.co/o3web/>

[3] Decreto MME 2195/13.

De la información del SUI, es posible determinar la cantidad de cilindros de GLP vendidos a nivel departamental, y a su vez la cantidad de cilindros que hacen parte del Plan Piloto. Se utilizó el promedio de 2022 para estos departamentos, en donde el 64% del total de los cilindros en estos departamentos es subsidiado. Así mismo, utilizando las cifras del plan piloto, se asumió que el porcentaje de subsidio sobre los cilindros es del 40% sobre el precio promedio de los cilindros de 30 libras en cada departamento. De esta forma es posible realizar una aproximación del valor mensual a subsidiar por cada departamento. El valor anual del subsidio por departamento está en la columna (1) de la Tabla 1.

Inicialmente, se estimó un costo de cerca de 400.000 millones anuales para llevar este subsidio a todos los hogares de estratos 1 y 2 en el territorio nacional. Sin embargo, debido al principio de gradualidad y la compatibilidad con el Marco Fiscal a Mediano Plazo se escogieron doce departamentos, de acuerdo con criterios de focalización de población vulnerable, necesidades de transformación energética y, en especial, criterios de viabilidad que permitan la realización efectiva de los objetivos del proyecto de ley.

El costo total de los 12 departamentos adicionales se estima en \$137.168 millones de pesos anuales. Se prevé que 484.315 hogares de estrato 1 y 329.755 hogares de estrato 2 adicionales se beneficien de la ampliación del subsidio de GLP en cilindros, lo que representará un aumento en la calidad de vida en poco más de dos millones seiscientas personas.

También hay que considerar que el Plan Nacional de Sustitución de Leña (PNSL) , incluye los siguientes costos asociados a esta iniciativa:

La inversión requerida en la sustitución progresiva de los CIAC para cocinar considera tres componentes principales: i) Costos asociados a un kit doméstico y a las conexiones internas requeridas para la cocción de alimentos, los cuales se consideran como los costos directos asociados a la implementación del PNSL; ii) Costos de infraestructura de abastecimiento del energético utilizado para la sustitución, y iii) Costos asociados a los posibles subsidios para el consumo del energético; estos dos últimos componentes se consideran costos indirectos del PNSL, en la medida en que su financiación debe armonizarse con las proyecciones, tanto de ampliación de cobertura energética como de ampliación de subsidios al consumo previstos en otros instrumentos de planeación sectorial.

Tabla 2. Costos agregados de la sustitución de CIAC (\$millones)

Costos directos e indirectos	Horizonte 2023 a 2026	Horizonte 2027 a 2030	Horizonte 2031 a 2050	Totales 2023 a 2050
Costos de Kits de Sustitución (costo directo)	\$ 87.016	\$ 449.081	\$ 655.711	\$ 1.191.808
Costos de Infraestructura (costo indirecto)	\$ 423.550	\$ 1.120.116	\$ 5.503.447	\$ 7.047.113
Costo de los Subsidios (costo indirecto) Escenario 1	\$ 136.534	\$ 794.440	\$ 13.537.222	\$ 14.468.196
Costo de los Subsidios (costo indirecto) Escenario 2	\$ 136.534	\$ 794.440	\$ -	\$ 930.974
Costo de los Subsidios (costo indirecto) Escenario 3	\$ 114.908	\$ 730.843	\$ -	\$ 845.751
Costos Agregados por Escenarios (\$millones)				
Costo total bajo Escenario 1	\$ 647.100	\$ 2.363.637	\$ 19.696.380	\$ 22.707.117
Costo total bajo Escenario 2	\$ 647.100	\$ 2.363.637	\$ 6.159.158	\$ 9.169.895
Costo total bajo Escenario 3	\$ 625.474	\$ 2.300.041	\$ 6.159.158	\$ 9.084.672

Sin embargo, en cumplimiento de la ley del artículo 7 de la ley 819 de 2003, “El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior”. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.” se solicitará el concepto de esa Cartera.

Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de esta, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los <sic> derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

9. CONFLICTO DE INTERESES – ARTÍCULO 291 LEY 5 DE 1992

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291- 01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto

de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...]»

De conformidad con lo establecido en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286.”

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación a la ampliación de subsidios al GLP. Por lo cual, nos limitamos a presentar algunos posibles conflictos de interés que pueden llegar a presentarse con relación actividades relacionadas con la distribución o comercialización del GLP, sin perjuicio de que se deban acreditar los mencionados requisitos de la jurisprudencia, para cada caso concreto.

En el presente Proyecto de Ley se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tenga relaciones, comerciales, accionarias o económicas, en general, con sociedades en cuyo objeto social se incluya el desarrollo de actividades relacionadas con la distribución o comercialización del GLP.

De esta forma, cada congresista debe realizar el estudio respectivo de acuerdo a sus actividades económicas y presentar los conflictos o impedimentos que consideren, esto dentro del marco de su autonomía parlamentaria.

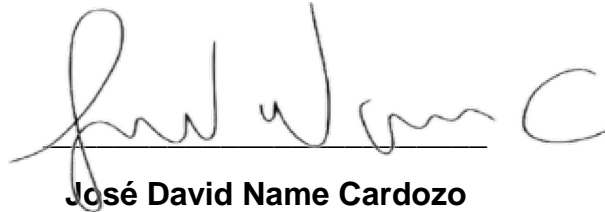
PROPOSICIÓN

Con base en lo anterior y en concordancia con los motivos expuestos en la presente ponencia, se propone de manera respetuosa a la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate del proyecto de ley 187 de 2023 senado, **“POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA DE SUBSIDIOS AL CONSUMO DE GAS LICUADO DEL PETRÓLEO DISTRIBUIDO EN CILINDROS A LOS HOGARES QUE UTILIZAN COMBUSTIBLES INEFICIENTES Y ALTAMENTE CONTAMINANTES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

Cordialmente,



Andrés Felipe Guerra Hoyos



José David Name Cardozo



Jaime Enrique Duran Barrera

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NO. 187 DE 2023 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA DE SUBSIDIOS AL CONSUMO DE GAS LICUADO DEL PETRÓLEO DISTRIBUIDO EN CILINDROS A LOS HOGARES QUE UTILIZAN COMBUSTIBLES INEFICIENTES Y ALTAMENTE CONTAMINANTES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Artículo 1 º. OBJETO. La presente ley tiene por objeto ampliar la cobertura del subsidio al consumo de GLP distribuido por cilindros, en busca de mejorar el medio ambiente, la calidad de vida y la salud de los usuarios de menores ingresos. El monto máximo a subsidiar por hogar será el consumo de subsistencia definido por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) y no podrá superar el 50% para el estrato 1 y el 40% para el estrato 2, se otorgará teniendo en cuenta el Precio Unitario de Referencia de venta al usuario final, calculado como el promedio del precio de venta reportado en el SUI para el respectivo departamento durante el mes anterior.

El Ministerio de Minas y Energía aplicará estas y las demás condiciones vigentes del Plan Piloto de Subsidios al consumo de GLP en cilindros, establecido para los departamentos de Caquetá, Nariño, Putumayo, Amazonas, Archipiélago de San Andrés y algunos municipios del Cauca.

Además, el Gobierno nacional garantizará la cobertura del subsidio al consumo de GLP distribuido en cilindros para los estratos 1 y 2, en aquellos departamentos donde el Plan Nacional de Sustitución de Leña (PNSL) muestra que el GLP es viable técnicamente. La ampliación de la cobertura se hará gradualmente, iniciando por los siguientes departamentos que, además de tener viabilidad para la sustitución de leña, tienen más del 9% de consumo de leña de conformidad con el Plan Nacional de Sustitución de Leña (PNSL): Cesar, Santander, Córdoba, Cauca, Sucre, Boyacá, Chocó, Huila, Magdalena, Bolívar, Tolima, Norte de Santander.

arágrafo 1. Los departamentos que hoy son beneficiarios del Plan Pilot; de Subsidios al consumo de GLP distribuido en cilindros seguirán obteniendo el subsidio en las condiciones aquí establecidas.

Parágrafo 2. El gobierno ampliará de manera progresiva la cobertura del subsidio al consumo del servicio público de GLP distribuido en cilindros, a los demás departamentos priorizados en el "Plan Nacional de Sustitución de Leña (PNSL)-UPME -2023" por tener viabilidad técnica para sustituir con GLP en cilindros el uso de la leña y otros combustibles de uso ineficiente y altamente contaminantes.

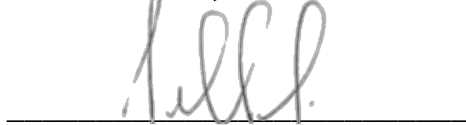
Parágrafo 3. El Ministerio de Minas y Energía, con base en esta ley y en la información reportada por las empresas Comercializadoras Minoristas y/ o Distribuidoras de GLP, determinará los beneficiarios del subsidio y el monto a subsidiar. En dicho proceso se realizarán las validaciones con otras fuentes de información que se consideren pertinentes, con el fin de garantizar, dentro de los principios de equidad y solidaridad, la efectividad de los recursos. La información deberá ser reportada al Sistema Único de Información (SUI).

Artículo 2°. Entrega de los subsidios a los usuarios. El subsidio será entregado a los beneficiarios a través de la empresa Comercializadora Minorista y/ o Distribuidora de GLP en cilindros, legalmente constituida, descontándolo del precio de venta al público en el momento de la compra del cilindro de GLP, y por su parte, el beneficiario deberá presentar el original de la cédula de ciudadanía.

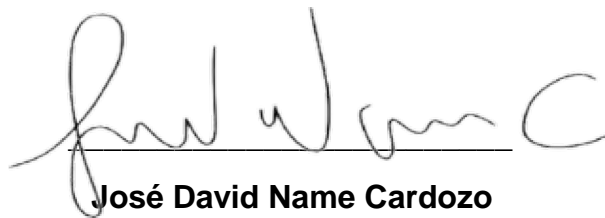
Parágrafo 1. Con el fin de tener una focalización más precisa, los beneficiarios del subsidio se identificarán mediante el sistema de información diseñado por la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Artículo 3°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



Andrés Felipe Guerra Hoyos



José David Name Cardozo



Jaime Enrique Duran Barrera

SENADORES DE LA REPUBLICA.