

Bogotá D.C., 25 de febrero de 2025

Honorable
Efraín José Cepeda Sarabia
Presidente
Senado de la República

✓

Asunto: Proyecto de Ley No. __ de 2025 "Por el cual se prohíbe establecer sobretasas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones".

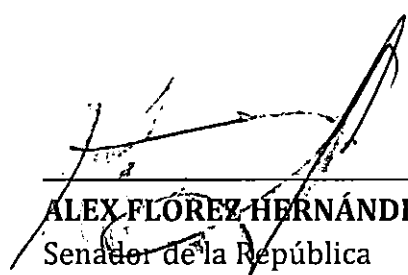
Respetado presidente,

En mi condición de Senador del Congreso de la República radico el presente Proyecto de Ley que busca prohibir que se establezca sobretasas a la prestación de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

De tal forma, presento a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley.

Adjunto original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,



ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ
Senador de la República
Pacto Histórico

Proyecto de Ley No. _____

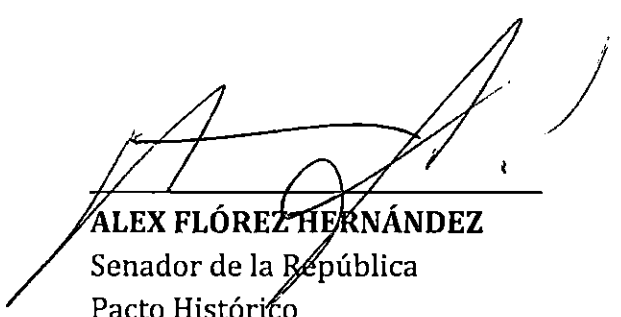
Por el cual se prohíbe establecer sobretasas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto prohibir a todas las autoridades locales, a saber: alcaldes, gobernadores, los concejos municipales y asambleas departamentales, que establezcan sobretasas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, sin perjuicio de las competencias que les son asignadas por la constitución, las cuales permanecen iguales.

Artículo 2. Prohibición de sobretasas. Se prohíbe a los alcaldes, gobernadores, los concejos municipales y asambleas departamentales, establecer sobretasas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, sin perjuicio de las competencias que les son asignadas por la constitución a dichas corporaciones, las cuales permanecen iguales.

Artículo 3. Sobretasas impuestas. Todas las sobretasas vigentes al momento de la promulgación y entrada en vigencia de esta ley quedan automáticamente suprimidas, con lo cual deberá variar el valor de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en lo que compete.

Artículo 4. Vigencia Y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.



ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ

Senador de la República
Pacto Histórico

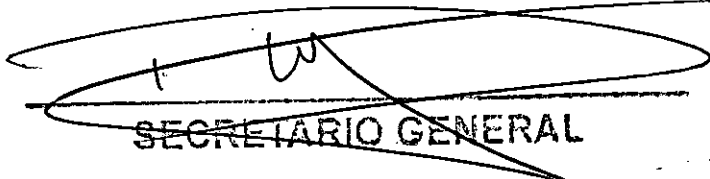
SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 25 del mes Febrero del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 379 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H. S. Alex Florez H.



SECRETARIO GENERAL

Exposición de Motivos

I. Iniciativas Legislativas

El artículo 150 de la Constitución Política establece: *"Corresponde al Congreso hacer las leyes (...)".* El mismo texto constitucional consagra en su artículo 154: *"Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución (...)".*

En el desarrollo legal, la Ley 5ª de 1992 estableció en su artículo 140, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, lo que a continuación se indica: Pueden presentar proyectos de ley: 1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas. 2. El Gobierno nacional, a través de los ministros del Despacho. 3. La Corte Constitucional. 4. El Consejo Superior de la Judicatura. 5. La Corte Suprema de Justicia. 6. El Consejo de Estado. 7. El Consejo Nacional Electoral. 8. El Procurador General de la Nación. 9. El Contralor General de la República. 10. El Fiscal General de la Nación. 11. El Defensor del Pueblo.

II. Fundamentos Constitucionales.

El proyecto de ley tiene como base los siguientes principios constitucionales, que permiten justificar la necesidad de eliminar las sobretasas a los servicios públicos domiciliarios:

Derecho a una Vida Digna (Artículo 11 de la Constitución): El acceso a servicios públicos domiciliarios adecuados es fundamental para el bienestar de las personas. La imposición de sobretasas a estos servicios, al elevar el costo de vida, vulnera este derecho y obstaculiza el acceso a condiciones mínimas de dignidad.

Principio de Universalidad (Artículo 365 de la Constitución): Los servicios públicos deben ser accesibles para todos los ciudadanos, sin discriminación alguna. Las sobretasas crean barreras adicionales que restringen el acceso a estos servicios, especialmente para los más pobres, lo cual es contrario al principio de universalidad.

Equidad (Artículos 13 y 51 de la Constitución): El acceso a servicios públicos debe ser equitativo y no puede estar condicionado por la capacidad económica de los ciudadanos. La imposición de sobretasas incrementa la desigualdad entre diferentes estratos socioeconómicos, afectando más a los que tienen menos recursos.

Autonomía de las Entidades Territoriales (Artículos 287 y 338 de la Constitución): Si bien las entidades territoriales tienen la facultad de gestionar y administrar los recursos de su territorio, esta facultad no debe usarse de manera que afecte la capacidad de los ciudadanos para acceder a servicios básicos. La autonomía debe ser ejercida de manera responsable y equilibrada, con miras al bienestar común.

Principio de Solidaridad (Artículos 1 y 48 de la Constitución): Las políticas públicas deben tener un enfoque solidario, garantizando que los sectores más vulnerables no sean los más afectados por medidas fiscales como las sobretasas, que agravan las desigualdades existentes.

III. Marco Conceptual y sustentación del proyecto.

Los elementos de importancia a considerar para sustentar el presente proyecto son los siguientes:

1. El derecho a los servicios públicos domiciliarios como derecho fundamental.

El acceso a los servicios públicos domiciliarios – agua potable, energía eléctrica, gas domiciliario, y servicios de saneamiento básico – está reconocido como un derecho fundamental de los ciudadanos en Colombia. La Constitución Política de 1991 establece, en su artículo 365, que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y que su prestación debe ajustarse a criterios de eficiencia, calidad, continuidad y cobertura. Sin embargo, las sobretasas que se han impuesto en varias regiones del país afectan directamente la tarifa final que los ciudadanos deben pagar por estos servicios esenciales, lo que, a su vez, genera distorsiones económicas y pone en riesgo el derecho constitucional al acceso universal y a precios razonables.

2. Impacto negativo de las sobretasas en la población vulnerable.

Las sobretasas impuestas a los servicios públicos domiciliarios, a pesar de ser una herramienta recaudatoria para los municipios y otras entidades territoriales, han incrementado de manera desmedida el costo de vida de millones de colombianos, especialmente aquellos que viven en situación de vulnerabilidad. En un contexto económico ya marcado por altos niveles de desigualdad, desempleo y pobreza, el aumento de tarifas por sobretasas constituye un obstáculo para que las personas de los estratos más bajos puedan acceder a servicios básicos de calidad.

Estudios recientes han demostrado que el costo elevado de las tarifas por servicios públicos impacta negativamente en el presupuesto familiar de las personas que habitan en zonas rurales y urbanas marginales, quienes se ven obligados a destinar

un porcentaje elevado de sus ingresos para poder cubrir los pagos correspondientes. Esto genera una doble vulnerabilidad, tanto económica como social, para estas poblaciones.

3. Desigualdad en la aplicación de las sobretasas.

Es importante señalar que la aplicación de las sobretasas no ha sido homogénea en todo el territorio nacional. Mientras que algunos departamentos y municipios aplican estos cobros, otros no lo hacen, lo que genera un panorama de inequidad entre los ciudadanos colombianos. Esta desigualdad territorial afecta la competitividad y las condiciones de vida de quienes viven en zonas con mayores cargas impositivas, generando una distorsión en la prestación de los servicios públicos domiciliarios y en el principio de equidad que debe regir la política pública en Colombia.

4. La sostenibilidad financiera de los servicios públicos.

La sostenibilidad de los servicios públicos domiciliarios no debe basarse en un modelo de recaudación que dependa de las sobretasas, sino en un sistema tarifario que contemple costos razonables para los usuarios y que, a su vez, garantice la viabilidad económica de las empresas prestadoras de servicios. Las sobretasas no son una solución estructural a los problemas financieros de las empresas de servicios públicos, sino un parche que recae de manera directa sobre los ciudadanos, afectando su capacidad de pago y creando un círculo vicioso que impacta negativamente la calidad del servicio.

Por ello, el presente proyecto busca que los recursos necesarios para garantizar la prestación adecuada de los servicios públicos domiciliarios provengan de fuentes más sostenibles y equitativas, sin que esto implique una carga adicional para los usuarios, especialmente para los más vulnerables.

5. Compromiso con la transición hacia una política pública de tarifas justas.

La eliminación de las sobretasas es una medida que responde a la necesidad de avanzar hacia un modelo de tarifas justas y accesibles, en el que los costos de los servicios sean proporcionales a los ingresos de los ciudadanos. De esta manera, se busca promover un sistema en el que los servicios públicos domiciliarios se conviertan en un bien verdaderamente universal, accesible para todos, sin distinciones sociales ni económicas. Además, se espera que esta medida sea complementada con políticas públicas que fortalezcan la gestión eficiente y transparente de las empresas prestadoras de servicios.

A continuación, se presenta un análisis detallado del marco conceptual, los principios constitucionales y los fundamentos de política pública que sustentan este proyecto.

Marco Conceptual y Principios Fundamentales

Servicios Públicos Domiciliarios como Derecho Fundamental

El acceso a servicios públicos domiciliarios es un derecho reconocido por la Constitución Política de Colombia de 1991, que establece que el Estado tiene la obligación de garantizar la prestación de estos servicios a todos los ciudadanos, con criterios de eficiencia, calidad, continuidad y cobertura. Este derecho se fundamenta en los principios de universalidad e igualdad, los cuales son pilares fundamentales del Estado Social de Derecho en el que vivimos.

El artículo 365 de la Constitución dispone que: *"Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Son actividades de interés general, y el Estado, para el cumplimiento de sus fines, podrá intervenir para regularlos, prestarlos directamente o autorizar su prestación privada."*

Esta disposición resalta que el acceso a servicios públicos domiciliarios no es un lujo ni una mercancía, sino un derecho básico y esencial para la vida digna de todos los colombianos. Por ello, cualquier acción o política pública que afecte el acceso a estos servicios debe estar alineada con los principios de universalidad, solidaridad, sostenibilidad y accesibilidad, y no generar barreras adicionales para la población, especialmente para los grupos más vulnerables.

La Imposición de Sobretasas como una Carga Injustificada

Las sobretasas son cargas impositivas adicionales que se aplican sobre el costo de los servicios públicos domiciliarios, generalmente con fines recaudatorios para los municipios o entidades territoriales. Sin embargo, esta práctica ha demostrado ser contraproducente en diversos contextos, ya que, lejos de mejorar la calidad de los servicios, incrementa la brecha entre los sectores más favorecidos y los más vulnerables. En lugar de contribuir a una financiación eficiente de los servicios, las sobretasas incrementan el costo para los usuarios, afectando especialmente a aquellos que ya enfrentan dificultades económicas para cubrir los costos básicos de vida.

La imposición de sobretasas contradice el principio de justicia social, dado que no toma en cuenta la capacidad económica de los ciudadanos, ni busca reducir las inequidades regionales o de acceso. En lugar de beneficiar a los ciudadanos, las

sobretasas aumentan las dificultades que enfrentan las familias de estratos bajos, propiciando una situación de desigualdad en el acceso a servicios esenciales.

Sustentación Económica y Social

Impacto de las Sobretasas en la Población Vulnerable

Uno de los principales objetivos del proyecto es reducir la carga económica de los hogares más vulnerables, quienes destinan una parte significativa de sus ingresos a cubrir las tarifas de los servicios públicos domiciliarios. Según datos de la Superintendencia de Servicios Públicos, los hogares de estratos 1, 2 y 3 son los que más se ven afectados por las sobretasas, dado que en muchos casos representan una proporción mayor de sus ingresos mensuales. Para estos hogares, el aumento de tarifas genera una presión económica adicional, lo que puede llevar a situaciones de privación de servicios, endeudamiento y afectación de su calidad de vida.

Inequidad Regional y Desigualdad Social

La imposición de sobretasas no solo genera una mayor carga para los ciudadanos de los estratos más bajos, sino que también agudiza las desigualdades territoriales. Las sobretasas no se aplican de manera uniforme en todo el país, y los ciudadanos que viven en ciertas regiones enfrentan tarifas mucho más altas que aquellos en otros territorios, lo que refuerza las disparidades en el acceso y la calidad de los servicios públicos.

Sostenibilidad de los Servicios Públicos sin Sobretasas

El proyecto de ley también tiene en cuenta la necesidad de asegurar la sostenibilidad económica de los servicios públicos domiciliarios. La eliminación de las sobretasas no implica que las empresas prestadoras de servicios públicos se verán desfinanciadas; por el contrario, se pueden generar fuentes de financiación alternativas y sostenibles, como una mejor gestión empresarial, la optimización de recursos, y la implementación de mecanismos de subsidios cruzados entre estratos. Además, en lugar de depender de medidas fiscales regresivas como las sobretasas, se pueden fortalecer los sistemas de subsidios y tarifas progresivas, que están diseñados para proteger a los sectores más vulnerables, a la vez que garantizan la viabilidad financiera de las empresas de servicios.

Conclusión

Este proyecto de ley representa un avance significativo en la consolidación de un Estado Social de Derecho en Colombia, en el que se garantice el acceso universal y equitativo a los servicios públicos domiciliarios, como una extensión del derecho a

la vida digna. La prohibición de las sobretasas busca corregir una distorsión económica que afecta directamente a los sectores más desfavorecidos, promoviendo un sistema más justo y solidario.

El Estado, al eliminar las sobretasas, reafirma su compromiso con el bienestar de todos los colombianos, sin que el costo de los servicios públicos se convierta en un impedimento para el acceso a derechos fundamentales. En este sentido, se invita a los honorables congresistas a apoyar este proyecto de ley, con el firme propósito de fortalecer la cohesión social, la justicia económica y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

El proyecto de ley que hoy presentamos busca, en primer lugar, proteger y garantizar el derecho de los colombianos a acceder a servicios públicos domiciliarios sin que las sobretasas constituyan un obstáculo adicional. La eliminación de estos cobros permitirá que los ciudadanos puedan contar con tarifas más justas y razonables, mientras que las empresas prestadoras de servicios públicos podrán continuar operando de manera eficiente y sostenible.

Así, con este proyecto de ley se busca avanzar hacia una Colombia más equitativa, en la que todos los ciudadanos, sin importar su ubicación geográfica ni su nivel socioeconómico, puedan acceder a los servicios públicos domiciliarios como un derecho fundamental, sin enfrentar cargas desproporcionadas que afecten su bienestar.

Por lo expuesto, solicitamos a los honorables congresistas su apoyo para la pronta aprobación de este proyecto de ley, convencidos de que esta es una medida que contribuirá al bienestar de millones de colombianos y a la consolidación de un país más justo, equitativo y solidario.

IV. Impacto Fiscal.

De conformidad con lo establecido artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que, una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo con la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:

"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. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público."
(Resaltado fuera del texto).

Así mismo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, **en la cual establecido que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera 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." (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 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 legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7º de la Ley 819/03 no

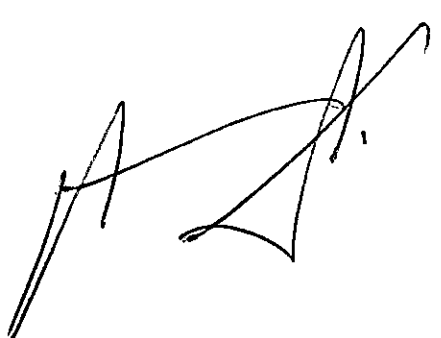
Puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo." (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

V. Posibles conflictos de interés.

Se advierte que el presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite del mismo.


SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 25 del mes Febrero del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 379 Acto Legislativo N°. _____, con todos ycada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H. E. Alex Flórez H.
SECRETARIO GENERAL