

PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_\_ DE 2021, CÁMARA

**“Por medio del cual se modifica el artículo 102 y se adiciona el artículo 164A a la Ley 142 de 1994 y se dictan otras disposiciones”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1: Objeto.** La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 102 de la Ley 142 de 1994, con el fin de que al momento de establecer la metodología de estratificación, se tenga en cuenta como factor para determinar la asignación del estrato socio económico uno (1), que el inmueble cuente con los servicios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas y acceso a vías de tránsito terrestre, y adicionar el artículo 164A relacionado con el no realizar ningún cobro de servicios públicos domiciliarios a los bienes inmuebles desocupados.

**ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 102 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:**

**Artículo 102. Estratos y metodología.** *Los inmuebles residenciales a los cuales se provean servicios públicos se clasificarán máximo en seis estratos socioeconómicos así: 1) bajo-bajo, 2) bajo, 3) medio-bajo, 4) medio, 5) medio alto, y 6) alto. dependiendo de las características particulares de los municipios y distritos y en atención, exclusivamente, a la puesta en práctica de las metodologías de estratificación de que trata esta ley.*

*Para tal efecto se emplearán las metodologías que elabore el Departamento Nacional de Planeación, las cuales deberán ser suministradas directamente a los alcaldes con seis (6) meses de antelación a las fechas previstas por esta ley para la adopción de la estratificación urbana y de centros poblados rurales, y con tres (3) meses de antelación a la adopción de la estratificación de fincas y viviendas dispersas rurales. Dichas metodologías contendrán las variables, factores, ponderaciones, y método estadístico, teniendo en cuenta la dotación de servicios públicos domiciliarios. Ninguna zona residencial urbana que carezca de la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas natural y acceso a vías de tránsito podrá ser clasificada en un estrato superior al uno (1).*

*Los asentamientos indígenas ubicados en la zona rural dispersa recibirán un tratamiento especial en cuanto a subsidios y contribuciones, que dependa de su clasificación según condiciones socioeconómicas y culturales, aspectos que definirá el Departamento Nacional de Planeación a más tardar doce (12) meses contados a partir de la vigencia de esta ley.*



57 (1) 4325100  
Ext: 5303 - 5304



ricardo.ferro@camara.gov.co



Calle 10 No. 7- 51, Capitolio Oficina 307  
Radikaciones: Carrera 7 No. 8-68.

**ARTÍCULO 3.** Adiciónese el artículo 164A a la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

*Artículo 164A. Las empresas de servicios públicos domiciliarios de que trata el artículo 4 de la presente ley, no podrán realizar ningún cobro a los bienes inmuebles desocupados, para lo cual el propietario del inmueble deberá notificar a la (las) empresa (s) de servicios públicos respectiva (s).*

**ARTICULO 4.** Durante el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley las autoridades locales procederán a actualizar la estratificación acorde con lo previsto en el artículo 2.

**ARTICULO 5. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación.



**RICARDO ALFONSO FERRO LOZANO**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Tolima



57 (1) 4325100  
Ext: 5303 - 5304



ricardo.ferro@camara.gov.co



Calle 10 No. 7- 51, Capitolio Oficina 307  
Radicaciones: Carrera 7 No. 8-68.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### ***“Por medio del cual se modifica el artículo 102 de la Ley 142 de 1994”***

Según el Departamento Nacional de Estadística -DANE-, la estratificación socioeconómica es una clasificación en estratos de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Se realiza principalmente para cobrar de manera diferencial por estratos los servicios públicos domiciliarios permitiendo asignar subsidios y cobrar contribuciones en esta área.

De esta manera, quienes tienen más capacidad económica pagan más por los servicios públicos y contribuyen para que los estratos bajos puedan pagar sus facturas.

La razón fundamental por la que en Colombia se realiza la estratificación obedece a que nuestra Constitución Política determina que el nuestro es un Estado Social de Derecho, soportado entre otros principios en los de solidaridad y en la redistribución del ingreso de las personas que lo integran.

Además de servir de instrumento estadístico para la aplicación de los subsidios en los servicios públicos y dado que con este método de obtención se logran determinar distintos sectores con distintas características socioeconómicas, la estratificación también tiene otros usos como: orientar la planeación de la inversión pública; realizar programas sociales como expansión y mejoramiento de infraestructura de servicios públicos y vías, salud y saneamiento, y servicios educativos y recreativos en las zonas que más lo requieran; cobrar tarifas de impuesto predial diferentes por estrato y orientar el ordenamiento territorial<sup>1</sup>.

Históricamente en Colombia la prestación de los servicios públicos se ha realizado con base en la estratificación socioeconómica. Hasta el año 1990, dicha clasificación era hecha por la propia empresa prestadora de servicios públicos que, al utilizar criterios y metodologías distintas, no permitía comparar los estratos obtenidos en cada región presentándose errores en la aplicación de los subsidios y el cobro de las contribuciones. Por ello, a partir del año 1991, el gobierno nacional ha venido implementando políticas orientadas a la unificación de los procesos de estratificación de los usuarios residenciales de los servicios públicos domiciliarios, mediante estudios técnicos que permitan el pago solidario de dichos servicios.

Desde el punto de vista legal la estratificación es la clasificación de los inmuebles residenciales de un municipio, que se hace en atención al Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia (Ley 142 de 1994).

El artículo 102 de la Ley de Servicios Públicos establece que en nuestro país los inmuebles a los que se les provea servicios públicos se podrán clasificar en un máximo de seis (6) estratos socioeconómicos: 1) bajo-bajo, 2) bajo, 3) medio-bajo, 4) medio, 5) medio alto, y 6) alto. Así mismo determina el citado artículo que las metodologías que elabore el Departamento Nacional de Planeación

---

<sup>1</sup> Tomado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/servicios-al-ciudadano/servicios-informacion/estratificacion-socioeconomica>

para hacer la estratificación, deberá contener las variables, factores, ponderaciones y método estadístico, teniendo en cuenta **la dotación de servicios públicos domiciliarios**. Señalando para entonces y aún vigente, que ningún inmueble que no tenga al menos dos servicios públicos domiciliarios, no debían ser clasificados en un estrato superior al cuatro (4).

Para efectos de la aplicación de los subsidios se tiene que los estratos 1, 2 y 3 son receptores, el estrato cuatro (4) es neutro (es decir que no recibe subsidio, pero tampoco paga sobrecosto o contribución), y los estratos 5 y 6 deben pagar un sobrecosto respecto al servicio público, denominado contribución, el cual se utiliza para amortizar parte de los subsidios que se otorgan a los estratos receptores.

La clasificación en cualquiera de los seis estratos es una aproximación a la diferencia socioeconómica jerarquizada, léase pobreza a riqueza o viceversa. Como resultado de dicha clasificación en una misma ciudad se pueden encontrar viviendas tan disímiles como las que van desde el tugurio que expresa -sin lugar a dudas- la miseria de sus moradores, hasta la mansión o palacete que, en igual forma evidencia una enorme acumulación de riqueza. Lo mismo sucede en la zona rural con viviendas que van desde chozas sin paredes hasta "ranchos", haciendas de grandes extensiones de tierra productiva y fincas de recreo de exuberantes comodidades<sup>2</sup>.

En Colombia el servicio de aseo se regula en el artículo 365 Constitución Política Colombiana, Ley 142 de 1994 siendo este el régimen de servicios públicos, Decreto Único reglamentario del Sector Vivienda (1077 de 2015) que contiene las disposiciones generales en relación con cada una de las actividades generales del servicio público de aseo y sus esquemas de operación.

Encontramos que en la tarifa de aseo existen diferentes componentes que van incluidos como lo son Costo fijo total El cual está definido por Costo de comercialización, Costo de Barrido y Limpieza, Costo de Limpieza Urbana, Costo de Recolección y Transporte, Costo de Estación de Transferencia y Transporte a Granel, Costo de Disposición Final, Costo de Tratamiento de Lixiviado, Costo de Tratamiento, Valor Base de Aprovechamiento, el Costo de Disposición Final de residuos sólidos no aprovechables, y el valor del incentivo a la separación en la fuente, el cual son cobrados así los bienes inmuebles se encuentren desocupados.

### **La estratificación se hace con base en las características físicas de las viviendas y su entorno.**

Para ilustrar de mejor manera este acápite, nos valemos de la descripción que sobre el tema hace DANE:

*“Estratificar con base en las características de las viviendas y su entorno urbano o rural es una opción metodológica fundamentada en que el significativo vivienda-entorno expresa un modo socioeconómico de vida demostrable tomando en cuenta las excepciones que lo confirman.*

*Esta opción fue constatada cuando, como resultado de las pruebas estadísticas de variables*

<sup>2</sup> Tomado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/servicios-al-ciudadano/116-espanol/informacion-georreferenciada/2421-estratificacion-socioeconomica-preguntas-frecuentes>



*a considerar en los modelos, se encontró que las características físicas externas e internas de las viviendas, su entorno inmediato y su contexto habitacional y funcional urbano o rural, tienen asociaciones significativas (correspondencia) con las condiciones socioeconómicas de los usuarios de servicios públicos domiciliarios de dichas viviendas.*

*Y esto lo ha registrado la historia en análisis antropológicos, sociológicos psicológicos y arquitectónicos: la vivienda no es ni ha sido un simple modo de "albergar"; es un modo de habitar y como tal exige que tenga posibilidades de adaptación personalizada según las distintas formas de vida, históricas y culturales, de sus ocupantes. La vivienda es un medio físico que más allá de tener una significación fisiológica, tiene sentido psicológico y social-histórico referido a la estética y conforme a diversas razones económicas y de posición social. A manera de ilustración, un muro es en principio un elemento que debe proveer aislamiento de la intemperie. Existen viviendas en las cuales los muros son latas o cartones que ni siquiera aíslan adecuadamente y viviendas en las cuales los muros reforzados están enchapados en costosos materiales decorativos. En general, las especificaciones de las viviendas van desde lo puramente funcional e indispensable hasta lo estético, ornamental y suntuario, en una gradación, claramente jerarquizada socioeconómicamente, que no es gratuita ni fortuita.*

*En general, se prefieren los materiales más fuertes, durables y que presentan mejor apariencia y acabado sobre los que no reúnen tales cualidades; las viviendas grandes sobre las pequeñas; las que tienen zonas verdes; las de mejor conservación; las que tienen diseños arquitectónicos modernos y los mejores entornos urbanísticos. Sin embargo, la "libre" decisión de construir, adquirir o habitar una determinada vivienda que reúna en mayor o menor grado tales cualidades, está condicionada por factores como los recursos disponibles (económicos), la mayor o menor necesidad de espacio familiar (demográficos), las costumbres familiares (sociales y culturales) y la oferta del mercado inmobiliario (viviendas disponibles).*

*En términos económicos, la vivienda es un bien de inversión; pero no cualquiera. La vivienda es para el hogar una razón de ser (genéricamente, no hay hogar sin vivienda). La decisión de adquirir, arrendar, ampliar o mejorar la vivienda, representa, a todo nivel social y económico, una inversión significativa, de largo plazo y trascendental para el bienestar de la familia. La pobreza es precisamente el limitante económico que impide a un hogar acceder a una vivienda mejor, así como le impide proveerse otros bienes y servicios (salud, educación, recreación, etc.). Por esto, la evaluación de la vivienda del solicitante de subsidio da lugar a muy pocas excepciones (casos como los empleados domésticos o los cuidaderos de fincas) que generen ineficiencias horizontales en la focalización: no es posible considerar pobre a quien habita una "vivienda no pobre".*

*De otra parte, muy pocos con capacidad de pagar una vivienda mejor se someterían o someterían a su familia a permanecer en un lugar que les desmejora su calidad de vida, con el único propósito de acceder a los subsidios destinados a los más pobres. Por tanto, igualmente se infiere que la evaluación de la vivienda, dada su naturaleza, como fuente de información socioeconómica da lugar a muy pocas excepciones que generen ineficiencia vertical: en general, las "viviendas pobres" están habitadas por familias pobres. Es por esto,*



*porque la vivienda es una expresión contundente y significativa de la condición socioeconómica del hogar y, al mismo tiempo, un elemento estable, relevante, apreciable en forma fácil por percepción directa, por lo que a través de esta se evalúa, en la estratificación, dicha condición”<sup>3</sup>.*

### **Objeto del Proyecto:**

Esta iniciativa pretende introducir una modificación al artículo 102 de la Ley 142 de 1994, por un lado en el sentido de que no se pueda clasificar en estrato superior al uno (1), aquellos inmuebles que no tengan al menos los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y gas natural y acceso a vías de tránsito terrestre y adicionar el artículo 164A de la misma ley en cuanto al no cobro de servicios públicos domiciliarios si el inmueble se encuentra desocupado.

### **Justificación de la Iniciativa:**

La razón fundamental para proponer esa reforma obedece a las constantes quejas de los ciudadanos, que ven como sus inmuebles se clasifican teniendo en cuenta fundamentalmente las características de las construcciones, pero en muchos casos no cuentan con los servicios públicos domiciliarios descritos anteriormente, los cuales son imprescindibles para asegurar una vida digna a los seres humanos, además muchas veces pagando servicio de aseo por unas tarifas altas estando el bien desocupado.

Si bien la norma actual para estratificación, la cual se pretende modificar, establece que no podrán clasificarse con estrato superior al cuatro (4) aquellas viviendas que no tengan al menos dos servicios públicos domiciliarios, debemos tener en cuenta que esa es una disposición del año 1994 y desde entonces hasta la fecha, se ha ido ampliando y masificando el portafolio de servicios públicos domiciliarios, ello en respuesta a las permanentes reivindicaciones de los ciudadanos para mejorar su calidad de vida. Así mismo, se incorpora en la propuesta que se tenga en cuenta que el tema de acceso a las viviendas a través de vía de tránsito terrestre, porque en no pocas ocasiones se encuentra que existen residencias clasificadas en estratos altos, sin contar con una vía de acceso digno.

Por último, en cuanto a los servicios públicos domiciliario se esta cobrando tarifas muy altas en cualquier estrato a los bienes inmuebles desocupados quedando así la persona pagando de todas formas una tarifa fija mensual.

### **Marco Legal:**

Nuestra Constitución Política atribuye la facultad legislativa al Congreso de la República en el artículo 114 “Reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración”. Así mismo, el artículo 150 de la CP define que corresponde al Congreso hacer las leyes y ejercer las funciones de interpretar, reformar y derogar las leyes.

<sup>3</sup> Tomado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/servicios-al-ciudadano/116-espanol/informacion-georreferenciada/2421-estratificacion-socioeconomica-preguntas-frecuentes>



La ley 5 de 1992. “Por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”, consagra en su artículo 6 las funciones que debe cumplir el congreso “Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación”.

En relación con el objeto del presente proyecto de ley se tiene como norma especial la Ley 142 de 1994, “*por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*”, artículo 102 que se refiere al tema de los estratos y metodologías; y el artículo 164 que hace refiere a la incorporación de costos especiales.

### Posibles conflictos de Interés:

Teniendo en cuenta el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “*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. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar*”.

A continuación, se señalan las hipótesis jurídicas establecidas por el Legislador en la Ley 2003 de 2019, como presuntamente constitutivas de conflicto de interés.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

**a) Beneficio particular:** *aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

**b) Beneficio actual:** *aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

**c) Beneficio directo:** *aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

**a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.**

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene



57 (1) 4325100  
Ext: 5303 - 5304



ricardo.ferro@camara.gov.co



Calle 10 No. 7- 51, Capitolio Oficina 307  
Radicaciones: Carrera 7 No. 8-68.

*un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

*d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

*e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

*f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)" (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

Visto lo anterior, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo, ni actual.

Sin embargo, es necesario recordar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluar su circunstancia particular, respecto al objeto de regulación.

De los Honorables Representantes,



**RICARDO ALFONSO FERRO LOZANO**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Tolima

