

Bogotá D.C., 8 de octubre de 2024

DOCTOR

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL

CÁMARA DE REPRESENTANTES

E. S. D.

| | |
|--------------------|---|
| REFERENCIA: | PROYECTO DE LEY « <i>POR LA CUAL SE FIJAN LÍMITES A LA TARIFA DEL IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO</i> » |
| ASUNTO: | RADICACIÓN DE PROYECTO DE LEY |

Respetuoso saludo.

En mi condición de senador de la república, en uso de mis atribuciones constitucionales y legales, por medio del presente escrito radico el proyecto de ley de la referencia y, en mi calidad de autor de la iniciativa, solicito comedidamente a su despacho que se proceda con el trámite correspondiente.

Atentamente,



JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
SENADOR DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY ____ DE 2024 SENADO

«Por la cual se fijan límites al valor del impuesto sobre el servicio de alumbrado público»

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Con el propósito de evitar un cobro excesivo que perjudique a los usuarios del servicio de energía eléctrica, especialmente a aquellos con baja capacidad económica, a los que están sujetos a tarifas elevadas o a los que requieren de altos consumos, y también para no desincentivar la instalación de sistemas de autogeneración, la presente ley tiene por objeto establecer unos límites al valor del impuesto sobre el servicio de alumbrado público. Estos topes buscan proteger a los contribuyentes de cargas tributarias que puedan afectar su capacidad de pago, su bienestar económico, su acceso continuo al servicio o su decisión de implementar soluciones de autogeneración.

Artículo 2. Adiciónese dos incisos al artículo 351 de la Ley 1819 de 2016, los cuales quedará así:

En todo caso, en los distritos y municipios donde el cobro del impuesto de alumbrado público esté asociado al servicio de energía eléctrica, la tarifa tendrá los siguientes límites: para los contribuyentes del sector residencial de estrato 1, será igual a cero (0); para los demás contribuyentes del sector residencial, no podrá exceder el equivalente a 2 UVT por mes; y para los contribuyentes no pertenecientes al sector residencial, no podrá exceder el equivalente a 4 UVT por mes.

Asimismo, en los distritos y municipios en los que las personas naturales o jurídicas que autogeneren energía para su propio consumo sean sujetos pasivos del impuesto de alumbrado público, la tarifa no podrá exceder anualmente el equivalente a 24 UVT o el uno por mil (1 x 1.000) sobre el avalúo que sirve de base para liquidar el impuesto predial del respectivo inmueble, lo que resulte menor.

Artículo 3. Transición. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley, los concejos municipales y distritales deberán, de ser necesario, modificar los acuerdos vigentes para que se ajusten a lo dispuesto esta ley.

Artículo 4. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.



JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
SENADOR DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETIVO Y SÍNTESIS DE LA INICIATIVA

La iniciativa tiene como propósito principal establecer límites al valor del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, con el fin de proteger a los usuarios de energía eléctrica, especialmente aquellos con menores ingresos, de cargas tributarias excesivas que puedan afectar su capacidad de pago, su bienestar económico, su acceso continuo al servicio o su decisión de implementar soluciones de autogeneración.

El proyecto de ley tiene un total de 4 artículos:

- El primero describe el objeto de la ley;
- El segundo adiciona dos incisos al artículo 351 de la Ley 1819 de 2016, fijando límites a la tarifa del impuesto de alumbrado público, diferenciando entre contribuyentes del sector residencial (separando a los de estrato 1 de los demás estratos), sectores no residenciales (comercial, industrial y oficial), y las personas naturales o jurídicas que autogeneren energía para su propio consumo.
- El tercero otorga un plazo para que los concejos municipales y distritales ajusten los acuerdos vigentes, en caso de ser necesario, de acuerdo con lo dispuesto en la ley.
- Finalmente, el cuarto aborda la vigencia.

2. CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Como ya ha quedado claro, el proyecto de ley consta de 4 artículos:

El **ARTÍCULO 1** define el objeto del proyecto, que es establecer unos límites al valor del impuesto sobre el servicio de alumbrado público. A su vez, con estos límites se pretende la consecución de unos objetivos; los cuales podemos dividir en 2: De una parte, evitar un cobro excesivo que perjudique a los usuarios del servicio de energía eléctrica y por la otra no desincentivar la instalación de sistemas de autogeneración.

Como sabemos, en muchos de los municipios y distritos del país los concejos han optado, en virtud del principio de eficiencia tributaria, por asociar el cobro del impuesto de alumbrado público al servicio de energía eléctrica; lo que, en efecto, representa una gran ventaja en cuanto a la facilidad en el recaudo, pero representa un incremento en el valor de la factura que deben pagar los usuarios. Incremento que, afecta o perjudica, en mayor medida, a los usuarios con baja capacidad económica, a los que están sujetos a tarifas elevadas o a los que requieren de altos consumos.

En cuanto a los usuarios con baja capacidad económica, téngase en cuenta que estos suelen destinar una parte significativa de sus ingresos a cubrir necesidades básicas, entre las cuales el servicio de energía eléctrica es esencial. Al asociarse el impuesto de alumbrado público con la factura de energía, cualquier incremento en el valor que se paga por este servicio puede comprometer aún más su estabilidad financiera. La imposición de este tipo de tributo en contextos de bajos ingresos puede generar situaciones en las que los usuarios tengan que optar entre cubrir otras necesidades vitales o pagar su factura de energía, lo que podría llevar a la desconexión del servicio o a la desatención de otras necesidades incluso más importantes. Establecer límites al valor del impuesto busca precisamente evitar que esta carga tributaria sea excesiva para estos usuarios, protegiendo su capacidad de pago y garantizando que puedan mantener su bienestar económico sin tener que sacrificar el acceso a servicios esenciales como la electricidad.

Otro grupo de usuarios que puede verse afectado de manera significativa por el cobro del impuesto de alumbrado público son aquellos que están sujetos a tarifas elevadas en el servicio de energía eléctrica. Estas tarifas más altas suelen darse en regiones donde los costos de distribución son mayores o en municipios donde los precios de la energía están influidos por factores locales que incrementan el costo del servicio. Incluso si los usuarios no tienen una baja capacidad económica, el hecho de estar sujetos a tarifas elevadas implica una mayor presión financiera. Al añadir el impuesto de alumbrado público a la factura, se suma una carga adicional que, en muchas ocasiones, agrava la situación económica de los hogares o empresas en esas áreas. El aumento en la factura puede convertirse en un desafío para mantener el acceso regular y continuo al servicio de energía. Por tanto, establecer límites al valor del impuesto de alumbrado público es fundamental para moderar el impacto económico sobre estos usuarios. Con estos topes, se busca garantizar que el impuesto no incremente de manera excesiva el costo total del servicio, brindando un alivio necesario para quienes ya enfrentan altos precios de la energía, independientemente de su capacidad económica.

El tercer grupo de usuarios que se ve afectado por el impuesto de alumbrado público son aquellos que requieren altos consumos de energía eléctrica. Estos usuarios pueden pertenecer tanto a sectores residenciales como no residenciales, como pequeñas y medianas empresas, comercios, e incluso instituciones públicas o privadas que dependen de un uso intensivo de energía para sus actividades diarias. En estos casos, el consumo elevado no siempre está relacionado con la capacidad económica, sino con la naturaleza de las actividades que realizan o las necesidades específicas de sus hogares o negocios.

El problema para estos usuarios surge cuando el impuesto de alumbrado público se asocia directamente al valor de la factura de energía, ya que un consumo alto implica un mayor pago no solo por el servicio, sino también por el impuesto. Esta situación puede generar una carga económica considerable que afecta tanto la rentabilidad de las empresas como el bienestar financiero de los hogares que dependen de un consumo elevado para cubrir sus necesidades.

En este contexto, establecer límites al valor del impuesto de alumbrado público es necesario para evitar que estos usuarios enfrenten un aumento en sus costos debido a su alto consumo. Los topes propuestos buscan garantizar que el pago del impuesto no crezca de manera automática junto con el consumo energético, protegiendo a estos usuarios de costos adicionales que podrían impactar negativamente sus finanzas y su acceso al servicio eléctrico.

En algunos municipios y distritos, no solo se asocia el cobro del impuesto de alumbrado público al servicio de energía eléctrica, sino que también se considera sujetos pasivos de este tributo a quienes autogeneran energía, liquidando el impuesto con base en la capacidad instalada de sus sistemas de generación.

Este enfoque puede desincentivar la adopción de tecnologías de autogeneración, como los paneles solares, ya que impone una carga tributaria a quienes buscan reducir su dependencia de la red eléctrica y promover el uso de energías renovables. Al calcular el impuesto con base en la capacidad instalada, se puede terminar gravando a estos autogeneradores de manera excesiva, aunque no dependan del suministro eléctrico convencional para su consumo diario, lo que podría ir en contra de los objetivos de sostenibilidad y eficiencia energética.

Establecer límites claros al impuesto de alumbrado público para los autogeneradores es necesario para evitar que se les impongan cargas fiscales que lleven a las personas a no optar por estas soluciones de generación propia. Los topes propuestos buscan asegurar que estos contribuyentes no enfrenten un impuesto que resulte incoherente con los beneficios obtenidos de su propio sistema, fomentando así la adopción de energías renovables y la reducción de la dependencia de la red eléctrica.

Así pues, como se indica en la parte final de este artículo, los topes propuestos buscan proteger a los contribuyentes de cargas tributarias que puedan afectar su capacidad de pago, su bienestar económico, su acceso continuo al servicio o su decisión de implementar soluciones de autogeneración.

El **ARTÍCULO 2** adiciona dos incisos al artículo 351 de la Ley 1819 de 2016 (Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones), cuyo texto vigente es el siguiente:

ARTÍCULO 351. LÍMITE DEL IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. En la determinación del valor del impuesto a recaudar, los municipios y distritos deberán considerar como criterio de referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente de servicio. Los Municipios y Distritos deberán realizar un estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, de conformidad con la metodología para la determinación de costos establecida por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue el Ministerio.

Se observa como en el texto vigente más que establecer un límite al impuesto sobre el servicio de alumbrado público lo que propone es un criterio de referencia que deben tener en cuenta los concejos en la determinación del valor del impuesto; esto es, el valor total de los costos estimados de prestación del servicio (para lo cual se debe contar con un estudio técnico, realizado con la metodología establecida por el Ministerio de Minas y Energía o la entidad que delegue dicho ministerio).

Por lo anterior, sin dejar de lado la referencia que deberán seguir teniendo en cuenta los distritos y municipios al establecer el valor del impuesto a recaudar, este proyecto de ley introduce límites claros y razonables a la tarifa del impuesto de alumbrado público, en línea con los principios tributarios de progresividad y equidad. Estos topes responden a las problemáticas expuestas en el artículo 1, tales como el impacto que este impuesto tiene sobre los usuarios con baja capacidad económica, aquellos sujetos a tarifas elevadas, los que requieren altos consumos de energía, y las personas o empresas que autogeneran su propia

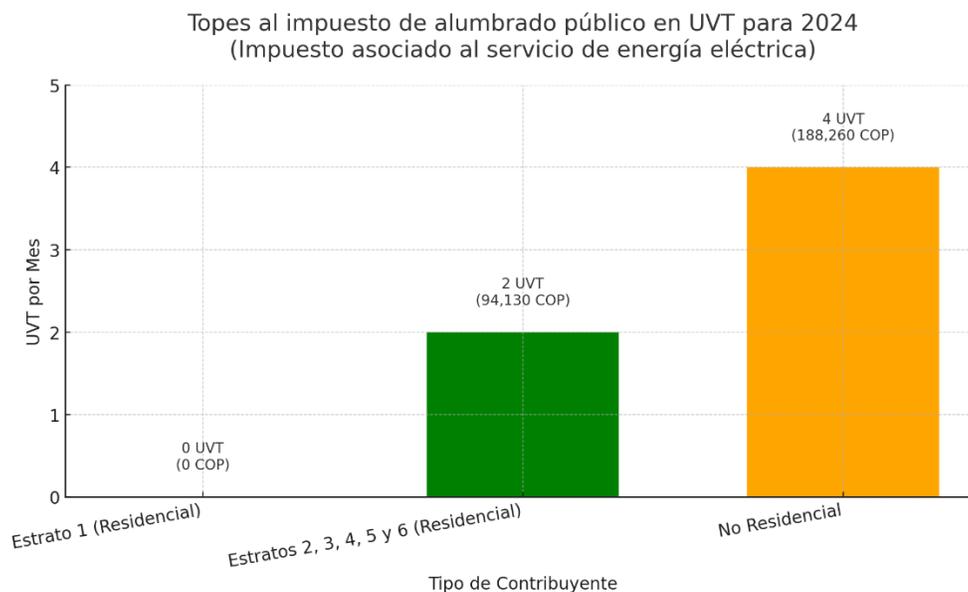
energía. Así, se aplican de manera adecuada los principios de equidad vertical y horizontal, permitiendo que quienes cuentan con mayor capacidad de pago contribuyan más, sin que se vea afectado su acceso al servicio ni comprometido su bienestar económico.

El primer inciso que se adiciona con este artículo 2 se refiere a los distritos y municipios donde el cobro del impuesto de alumbrado público está asociado al servicio de energía eléctrica, estableciendo los siguientes topes o límites a la tarifa del impuesto:

- Para los contribuyentes del sector residencial de estrato 1, la tarifa será igual a cero (0): Esta medida busca proteger a los hogares más vulnerables desde el punto de vista socioeconómico. El estrato 1 corresponde a la población con menores ingresos en el sistema de estratificación socioeconómica en Colombia, donde el acceso a servicios públicos como la energía eléctrica es fundamental para su calidad de vida. En algunas entidades territoriales, los contribuyentes del estrato 1 ya están exentos del pago del impuesto de alumbrado público, y esta iniciativa pretende extender ese beneficio a nivel nacional. Al establecer una tarifa de cero para este impuesto, se evita que estos hogares enfrenten una carga tributaria adicional que podría comprometer su capacidad de pago y dificultar su acceso a bienes y servicios básicos. De esta manera, se asegura un tratamiento preferencial, alineado con los principios de justicia social y equidad tributaria, garantizando que las personas con menores ingresos no se vean afectadas por un impuesto que, en su caso, podría ser injusto en relación con su capacidad económica.
- Para los demás contribuyentes del sector residencial, la tarifa no podrá exceder el equivalente a 2 UVT por mes: Este límite busca asegurar que los hogares de estratos 2 en adelante no enfrenten un incremento considerable en el costo del impuesto de alumbrado público, evitando así que el valor de la factura de energía se vea afectado de manera desmesurada. El tope de 2 UVT mensuales establece una tarifa manejable y acorde a la capacidad económica de estos usuarios, sin comprometer el financiamiento del servicio. Además, al estar vinculada a la UVT, la tarifa se ajusta anualmente de acuerdo con la variación de esta unidad, lo que garantiza que su valor refleje las condiciones económicas del país y que no quede desactualizado con el tiempo. De este modo, se ofrece estabilidad y previsibilidad a los contribuyentes, asegurando que el impuesto siga siendo equitativo pese al paso del tiempo.

- Para los contribuyentes no pertenecientes al sector residencial, la tarifa no podrá exceder el equivalente a 4 UVT por mes: Este límite aplica a usuarios comerciales, industriales y oficiales, quienes generalmente tienen un mayor consumo energético que los hogares residenciales. El tope de 4 UVT mensuales busca equilibrar la necesidad de recaudo para financiar el servicio de alumbrado público con la protección de estos sectores frente a un aumento considerable en sus costos operativos. Mantener la tarifa dentro de este límite asegura que el impuesto no se convierta en una carga excesiva, preservando la viabilidad económica de las actividades productivas, comerciales y administrativas. Además, la vinculación de la tarifa a la UVT permite que su valor se ajuste anualmente según las condiciones económicas del país, proporcionando previsibilidad a los contribuyentes no residenciales y garantizando la estabilidad en el recaudo sin afectar negativamente la competitividad de estos sectores.

Teniendo en cuenta que mediante la Resolución 187 del 28 de noviembre de 2023, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) fijó el valor de la UVT (Unidad de Valor Tributario) para el año 2024 en \$47.065, la siguiente gráfica muestra con claridad los valores correspondientes a los topes mensuales propuestos, de acuerdo con lo establecido para cada tipo de contribuyente:



El segundo inciso que se adiciona se refiere a los distritos y municipios donde las personas naturales o jurídicas que autogeneren energía para su propio consumo

son sujetos pasivos del impuesto de alumbrado público. En estos casos, se fija un tope o techo a la tarifa del impuesto, que puede calcularse de dos maneras alternativas, aplicándose siempre la que resulte menor.

Por un lado, se establece el uno por mil (1 x 1.000) sobre el avalúo que sirve de base para liquidar el impuesto predial del respectivo inmueble, lo que significa que el impuesto está alineado con la capacidad contributiva del propietario o tenedor, basada en el valor del predio.

Por otro lado, se fija un límite máximo de 24 UVT anuales, el cual equivale al tope anual que pagarían los usuarios residenciales de estratos 2, 3, 4, 5 y 6, con un límite mensual de 2 UVT (que suman 24 UVT al año). Esto garantiza que, incluso para los autogeneradores con inmuebles de mayor valor, el impuesto no exceda un monto razonable, comparable con el de los usuarios residenciales.

De esta manera, los autogeneradores pueden beneficiarse de un trato similar al de los usuarios residenciales, al no pagar más de 24 UVT al año, sin importar el valor del inmueble. Además, si el avalúo del inmueble es menor, podrían obtener un beneficio aún mayor gracias a la aplicación del 1 x 1.000 sobre el avalúo. En cualquier caso, estos topes brindan un incentivo claro para la adopción de tecnologías de autogeneración de energía, evitando cargas fiscales que puedan desincentivar su implementación.

A continuación, se presenta una gráfica que ilustra la aplicación de los topes para los autogeneradores de energía, tomando como referencia avalúos de predios de 200, 500 y 750 millones de pesos. La última columna corresponde a un avalúo de \$1.129.560.000, que es el valor a partir del cual, de acuerdo con el valor de la UVT para 2024, se aplicaría el tope máximo de 24 UVT anuales:



El **ARTÍCULO 3** establece un periodo de transición de un año para que los concejos municipales y distritales puedan realizar los ajustes necesarios a los acuerdos vigentes en materia de alumbrado público, de modo que estos queden alineados con las disposiciones de la nueva ley. Este artículo se justifica porque, aunque los topes al impuesto se aplicarán de manera uniforme en todo el país, no todos los municipios y distritos tienen actualmente acuerdos que respeten los nuevos límites.

Durante este periodo, los concejos deberán revisar los acuerdos vigentes teniendo en cuenta el estudio técnico de referencia para la determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, elaborado de conformidad con la metodología establecida por el Ministerio de Minas y Energía o la entidad que este designe, tal como lo establece el artículo 351 de la Ley 1819 de 2016. Este criterio de referencia, que sigue vigente, deberá seguir siendo una herramienta clave para la determinación del valor del impuesto a recaudar.

El propósito de este artículo es evitar una implementación apresurada que pueda generar incertidumbre tanto para los contribuyentes como para las administraciones locales. Se busca garantizar que las autoridades territoriales cuenten con el tiempo necesario para revisar y ajustar los acuerdos existentes, armonizando las decisiones locales con los nuevos límites tributarios establecidos por esta ley, sin perder de vista el criterio técnico que ya está presente en la normativa actual. Así, se asegura que los municipios y distritos puedan adaptarse sin afectar la continuidad en la prestación del servicio de alumbrado público ni la estabilidad en el recaudo del impuesto.

Finalmente, el **ARTÍCULO 4** corresponde a la vigencia, la cual inicia con la promulgación de la ley.

3. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR UN CONFLICTO DE INTERÉS

El inciso primero del artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, dispone:

ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> 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 su vez, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, regula el régimen de conflicto de interés de los congresistas en los siguientes términos:

ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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 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) <Literal INEXEQUIBLE>

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.

PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3o. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó:

No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.

Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio particular, actual y directo. **No obstante, cabe precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime al congresista de identificar causales en las que pueda estar inmerso.**

4. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone:

ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene

gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse 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 financiamiento de dicho costo.

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.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló:

35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas – o las bancadas - tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 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. **El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la**

compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 – atrás reseñada – y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptuado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo

36. Por todo lo anterior, **la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda,** una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

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. **Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.** Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que **la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda,** la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.

(Subrayado y negrita fuera de texto)

Así, atendiendo a la interpretación de la Corte Constitucional, se advierte que el proyecto será remitido al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectos de que se emita, por parte de esa cartera, un concepto sobre éste y se pronuncie sobre sus aspectos e implicaciones fiscales.

En todo caso, preliminarmente, se considera que la iniciativa no tiene incidencia fiscal, en razón a que, si bien en el proyecto de ley se establece topes al valor que puede tener el impuesto sobre el servicio de alumbrado público, la determinación del valor del impuesto a recaudar seguirá teniendo como referencia el valor total de los costos estimados de prestación en cada componente de servicio y el *«estudio técnico de referencia de determinación de costos de la prestación del servicio de alumbrado público, de conformidad con la metodología para la determinación de costos establecida por el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que delegue el Ministerio»*, de que trata el artículo 351 de la Ley 1819 de 2016.

Atentamente,



JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
SENADOR DE LA REPÚBLICA