



INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 235 DE 2023 CÁMARA “Por medio del cual se prohíbe la participación accionaria de las corporaciones autónomas regionales- car en las empresas de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

Bogotá, D.C., 9 de abril de 2024

Doctor

LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS

Presidente de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley No. 235 de 2023 Cámara “Por medio del cual se prohíbe la participación accionaria de las corporaciones autónomas regionales- car en las empresas de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

Señor Presidente:

Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes me hizo, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5a de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva del Proyecto de Ley 235/2023 para primer debate en la Comisión V de Cámara.

Cordialmente,

JULIA MIRANDA LONDOÑO

Ponente única

Representante a la Cámara por Bogotá

Partido Nuevo Liberalismo

1. Objeto

La presente iniciativa tiene por objeto fortalecer la acción institucional y la legitimidad de las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR, prohibiendo la participación accionaria de estas en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.

2. Trámite del proyecto

El proyecto de Ley 235 de 2023 Cámara se radicó ante la Secretaría de la Cámara de Representantes el día 18 de septiembre del 2023 por los congresistas Cristian Danilo Avendaño Fino, Representante a la Cámara por Santander y Julia Miranda Londoño, Representante a la Cámara por Bogotá.

El proyecto de ley fue remitido a la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el día 29 de septiembre de 2023. Mediante oficio CQCP 3.5 del día 3 de octubre del 2023, el Presidente de la Comisión Quinta designó a la Representante Julia Miranda Londoño como ponente única, concediendo un plazo de 15 días para la presentación de la ponencia. Dicho término fue oportuna y consecutivamente prorrogado por la mesa directiva de la comisión quinta de cámara a solicitud de la ponente. La última prórroga se concedió mediante oficio CQCP 3.5/235/2023-2024 por un periodo de 15 días calendario contados a partir del día 5 de marzo del 2024.

3. Contenido de la iniciativa

El presente informe se refiere a un proyecto con articulado concreto y breve:

- **El artículo 1** describe el objeto de la normatividad.
- **El artículo 2** consagra la prohibición de participación accionaria de las CAR en ESPD.
- **El artículo 3** se refiere a la cesión de acciones disponiendo 1) Que las CAR con acciones en ESPD, las cederán a las entidades territoriales responsables de la prestación de los servicios públicos en un plazo de un año a partir de la vigencia de la ley. 2) Que se considerarán criterios de ponderación, proporcionalidad y equidad en la cesión. Y 3) Que las ESPD reorganizarán sus estatutos para garantizar la participación prioritaria de las entidades territoriales en su gobernanza.
- Finalmente, **el artículo 4** establece la vigencia inmediata y las derogatorias de modo general

4. Análisis de la ponente

4.1 Rol institucional de las CAR frente a las ESPD

Son deberes constitucionales del Estado colombiano (Arts. 79 y 80 C.P), proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados...". En este marco, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) son una de las principales herramientas institucionales previstas por el constituyente para implementar la "constitución ecológica" y garantizar la protección de los ecosistemas "desde un ámbito más cercano al ciudadano"

Por su parte, el artículo 23 de la Ley 99 de 1993 define la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales como las "encargadas por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente".

En línea con lo anterior, el artículo 30 de la Ley 99 de 1993¹ dispone que las CAR tienen dos objetos principales. I), "la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables" y II), "dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales" que regulen la disposición, administración, manejo y aprovechamiento del ambiente y los recursos naturales renovables, todo conforme a las pautas y directrices del Ministerio de Ambiente.

A su turno, el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, sobre las funciones de las CAR, dispone que ellas tienen, entre otras competencias, la de "otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente", la de establecer valores o límites permisibles de contaminación, la de ejercer control y seguimiento sobre el uso del agua, el suelo, el aire y los demás recursos renovables, así como la de imponer sanciones en caso de que se vulneren las normas sobre protección ambiental.

De igual forma, prevé que son competentes para otorgar concesiones destinadas al uso de aguas superficiales y subterráneas, las cuáles se encuentran reguladas en el Decreto Ley 2811 de 1974.² Las CAR además pueden revocar las autorizaciones otorgadas, en los términos del artículo 62 de la citada ley 99 y su facultad a prevención para imponer medidas de reparación o compensación, preventivas y sancionatorias, se encuentra consagrada en los artículos 2, 31, 36 y 40 de la ley 1333 de 2009.³

Cabe destacar también, el artículo 55 del Decreto Ley 2811 de 1974⁴, que prevé el "permiso para el uso temporal de partes delimitadas de recursos naturales renovables de dominio público" que será otorgado por la autoridad ambiental "a quien ofrezca y asegure las mejores condiciones para el interés público", por un

¹ "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones".

² "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente".

³ "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones"

⁴ Ibidem.

plazo no mayor a diez años. El artículo 56 del mismo decreto reconoce el “permiso para el estudio de recursos naturales, cuyo propósito sea proyectar obras o trabajos para su futuro aprovechamiento”, por un plazo máximo de dos años.

Así mismo, la Ley 1450 de 2011⁵ estableció en su artículo 206 que "corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible efectuar, en el área de su jurisdicción y en el marco de sus competencias, el acotamiento de la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto-ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente, para lo cual deberán realizar los estudios correspondientes, conforme a los criterios que defina el Gobierno Nacional".

En desarrollo de las disposiciones legales, el decreto 1541 de 1978⁶ establece los requisitos para el permiso de ocupación de cauces, playas, lechos y ríos, el artículo 18 del Decreto 1640 de 2012⁷, dispuso que es función de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible elaborar los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas de su jurisdicción, así como la coordinación de la ejecución, seguimiento y evaluación de los mismos y el Decreto 1076 de 2015⁸ prevé entre otros, los requisitos que deben cumplir las solicitudes para la prospección y exploración de aguas subterráneas, los vertimientos y la emisión atmosférica para fuentes fijas.

Una vez reseñado de forma general, el amplio espectro funcional a cargo de las corporaciones autónomas regionales que puede ser ejercido en relación con las actividades desarrolladas por empresas de servicios públicos domiciliarios, es importante subrayar que, según la Corte Constitucional, la inexistencia de reglas superiores precisas sobre las funciones y grado de autonomía de las CAR implica que el constituyente confirió al legislador un “margen de configuración de considerable amplitud en la materia”. Este margen, sin embargo, debe mantener un “mínimo de autonomía” y en particular, no puede anular la competencia de protección ambiental que el constituyente confió a estas corporaciones.⁹

Pues bien, el presente proyecto, lejos de restringir las competencias de protección ambiental a cargo de las CAR, busca potenciar el ejercicio de aquellas, armonizar su autonomía financiera con el ejercicio objetivo e imparcial de sus funciones. En tal sentido, se propone una disposición legal que garantice que sus rentas propias se administrarán en el desarrollo de su misionalidad, tales como el recaudo del porcentaje ambiental del impuesto predial, las tasas, las contribuciones de valorización, el porcentaje de las indemnizaciones y las multas (art. 46 de la Ley 99 de 1993), de modo que no puedan invertir en empresas de servicios públicos domiciliarios. De acuerdo con el artículo 150 de la Constitución, se establece que corresponde al Congreso hacer las leyes. Entre las funciones que cumple, se encuentran, según el numeral 7, reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así

⁵ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”

⁶ “Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974: “De las aguas no marítimas” y parcialmente la Ley 23 de 1973.”

⁷ Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones.

⁸ Decreto único compilatorio, reglamentario del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-498 de 2003, C-462 de 2008, C-145 de 2021 y C-152 de 2023.

mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.

4.2 Implicaciones de la participación accionaria

Ser accionista; es decir, propietario de una empresa, conlleva para este sujeto jurídico un conjunto de derechos y responsabilidades debido a los cuáles, su patrimonio queda expuesto a los resultados de los ejercicios que aquella realiza, tanto por vía de fluctuación en las utilidades, que percibirá a modo de dividendos, como por fluctuación en el valor de mercado de las acciones que posea.

De igual manera, el accionista deberá asumir el riesgo por las pérdidas que pueda tener la empresa y en caso de que aquella sea declarada en quiebra, responderá por las deudas insolutas. Pues bien, cuando las corporaciones autónomas regionales son accionistas de empresas de servicios públicos, deben seguir adoptando decisiones de control y vigilancia ambiental, a menudo con consecuencias patrimoniales, sobre las mismas empresas en las que tienen participación. Deben seguir estableciendo límites, restricciones y regulaciones ambientales, decidir sobre el otorgamiento de permisos y licencias ambientales a estas empresas, sancionarlas por incumplimientos relacionados con dichas regulaciones e instrumentos y exigir la remediación de los impactos ambientales que hayan generado.

En resumen, deben seguir atendiendo al interés general que está envuelto en el adecuado desarrollo de sus competencias, pero a la vez deben velar en aras de la responsabilidad fiscal, para que sus inversiones sean rentables y no comprometan su patrimonio, siendo en muchos casos imposible satisfacer simultáneamente ambos intereses y viéndose abocadas así no quisieran, a escenarios de incumplimiento en uno u otro sentido.

En adición a lo expuesto, el accionista por regla general tiene la facultad de incidir con voz y voto en las decisiones importantes de la empresa. Dicha incidencia puede ser más determinante, cuando ejerce control como accionista mayoritario. Sin embargo, cuando además de accionista (mayoritario o no), la misma persona ejerce autoridad ambiental, es claro que a menudo debe controlar e incluso sancionar decisiones que ella misma adoptó, convirtiéndose en juez y parte; es decir, perdiendo objetividad y poniendo sus decisiones como CAR en tela de juicio público, en sacrificio de su credibilidad y su legitimidad.

Como hemos advertido los autores y se reitera en este informe de ponencia, la participación accionaria de las CAR en empresas de servicios públicos domiciliarios, por razones asociadas precisamente con el derecho al voto como accionista, incrementa considerablemente el riesgo de transgresión a los principios esenciales de la función pública al interior de los entes corporativos ambientales, tales como la imparcialidad y la moralidad administrativa.

A lo dicho debemos sumar, el derecho que tiene todo accionista a conocer información sensible de la empresa, incluyendo estados financieros y contables, así como informes de gestión, lo cual implica que cuando el accionista es una Car, se distorsione el ejercicio de inspección que este ejerce sobre la sociedad comercial,

tornándose casi en un nuevo mecanismo de fiscalización ambiental difícil de controlar judicial o administrativamente, ya que se conduce de acuerdo con parámetros extraños a los que ordinariamente rigen el control y la vigilancia ambiental, poniendo en situación desfavorable a la empresa de servicios públicos domiciliarios, a los demás accionistas y partes interesadas.

Todo lo anterior se traduce en un considerable debilitamiento de la institucionalidad ambiental, en el vaciamiento fáctico de sus competencias y en pérdida de confianza ciudadana con respecto a la labor de las CAR. Por ende, en los territorios, repercute en mayor deterioro ecológico, como se expondrá más adelante. Además, expone a las empresas de servicios públicos domiciliarios y a sus accionistas, a manejos inapropiados de los intereses corporativos que, en muchos casos, por cierto, son los intereses de las entidades territoriales constituyentes.

Teniendo en cuenta lo expuesto y siendo misión natural de las CAR la gestión ambiental en el territorio, más no la inversión en empresas de servicios públicos, debe el Estado optar por generar una prohibición que elimine estos escenarios perniciosos y socialmente indeseables, para restringir el espectro de inversiones que las corporaciones autónomas regionales pueden realizar.

Dicha disposición debe consagrarse desde luego expresa e inequívocamente y, además, sólo puede ser adoptada por el legislador, dentro de un ordenamiento que establece en su artículo 333 C.P, la protección ecológica como claro límite a la libertad económica. Cabe resaltar que la titularidad del capital de las empresas de servicios públicos domiciliarios, dividido en acciones de igual valor y representado en títulos negociables, podrá seguir siendo ostentada por entes públicos de forma total o parcial. Aquellas empresas en consecuencia podrán seguir siendo oficiales, privadas o mixtas al tenor de lo que hoy establece el artículo 14 de la ley 142 de 1994, de modo que, con la aprobación de la presente propuesta normativa, no se altera para nada el régimen de propiedad aplicable a las empresas de servicios públicos domiciliarios. Lo que se impide, es que dicha propiedad pueda ser ejercida por un tipo de entidades misionalmente vinculadas de modo singular y permanente, con el desarrollo de su importante objeto social.

4.2.1 Falta de aplicación de las regulaciones ambientales

La falta de fiscalización efectiva sobre el cumplimiento de la normatividad ambiental, plantea un conjunto de problemáticas que para efectos de estas consideraciones, ilustraremos por vía de ejemplo, con los impactos asociados a vertimientos, los cuáles suelen ser directos en la biodiversidad acuática y los hábitats naturales, así como en la salud pública y la actividad económica. La contaminación resultante amenaza la supervivencia de especies acuáticas y degrada los ecosistemas, generando pérdidas económicas en sectores como la pesca y el turismo. Además, afecta la confianza en las instituciones ambientales y aumenta las tensiones sociales. La falta de acción por parte de la autoridad ambiental profundiza estas preocupaciones, ya que la ausencia de supervisión rigurosa e imposición de sanciones a los infractores no sólo genera una continua contaminación, sino que también debilitan la confianza pública en la capacidad del gobierno para abordar problemas ambientales. Entre los impactos más significativos encontramos:

a. Impacto en la flora y fauna acuática

Los contaminantes que se encuentran en los cuerpos de agua representan unos de los mayores problemas que se pueden observar en el medio natural. La introducción de sustancias en las fuentes de agua, por vertimientos incontrolados de uso doméstico, comercial e industrial podrían provocar impactos a corto o mediano plazo sobre la fuente receptora; por esto, algunos vertidos, están generando problemas ambientales, donde se afecta directamente la fauna y flora, llegando a ser incluso mortal.¹⁰

Algunos de los contaminantes más frecuentes en los vertimientos incontrolados son los metales pesados, como el mercurio, cobre y plomo. Estas sustancias están naturalmente presentes en la naturaleza en diversas concentraciones, pero se ha observado un aumento en sus niveles debido a prácticas industriales insostenibles, lo que ha generado un problema ambiental que requiere ser caracterizado y cuantificado. Este análisis proporciona información sobre cómo estas sustancias químicas se acumulan en los organismos vivos, se propagan a lo largo de la cadena alimentaria y se concentran en el medio. Debido a sus propiedades químicas, los metales pesados son fácilmente absorbidos por los seres vivos, bioacumulándose en sus tejidos y sufriendo procesos de biomagnificación a medida que pasan de un organismo a otro a lo largo de la cadena alimentaria. Para muchos organismos, la exposición a niveles altos de metales pesados puede ser altamente tóxica, lo que los convierte en uno de los contaminantes ambientales más peligrosos y representa un riesgo significativo para la salud de los seres vivos.¹²

b. Pérdida de hábitats naturales

El agua es vital para los procesos biológicos en seres vivos y para actividades como la agricultura e industria, las cuales generan desechos que necesitan ser tratados antes de su eliminación. Los desechos de industrias y agricultura pueden contaminar el agua, el aire y el suelo con metales pesados, pesticidas, fármacos y otros productos químicos. Estos contaminantes, aunque presentes en cantidades pequeñas, pueden acumularse en los organismos y tener efectos dañinos en la salud humana y en el ambiente. Se realizan pruebas de toxicidad, como bioensayos y pruebas con organismos sensibles, para evaluar los efectos perjudiciales de estos contaminantes. En Colombia, se utilizan pruebas con bacterias lumínicas y especies sensibles para evaluar la toxicidad en el ambiente y la salud humana. Se investiga activamente la toxicidad y mutagenicidad de nuevos contaminantes para mejorar la evaluación y gestión de aguas contaminadas.¹²

La introducción de sedimentos y la modificación física de los cuerpos de agua como resultado de los vertimientos pueden alterar drásticamente la morfología del hábitat acuático, afectando negativamente a las plantas y a los organismos que dependen de ellos, lo cual puede resultar en la obstrucción y enterramiento de lechos de ríos, arroyos y áreas de desove. Esta acumulación de sedimentos altera drásticamente la

¹⁰ Salazar, D. Universidad Militar Nueva Granada. 2015. Estudio del impacto ambiental generado por vertimientos provenientes de un establecimiento penitenciario de orden nacional al recurso hídrico. “estudio de caso”.

morfología del hábitat acuático, eliminando espacios vitales para la reproducción, alimentación y refugio de especies acuáticas.¹¹

Además, la contaminación crónica de los cuerpos de agua debido a vertimientos sin tratar puede reducir la diversidad de especies acuáticas, alterar las interacciones tróficas y disminuir la resiliencia del ecosistema frente a cambios ambientales, finalmente esta reducción del hábitat mencionada puede afectar negativamente la conectividad de los ecosistemas acuáticos, limitando la capacidad de las especies para dispersarse y mantener poblaciones saludables.

c. Impactos en la salud de quienes consumen o usan el agua

En Colombia, se reconoce que los vertimientos de aguas residuales representan la principal causa de contaminación que impacta la calidad del agua en las áreas marinas cercanas a la costa del país.¹² Esto se debe principalmente a la acción insuficiente por parte del Estado, las deficiencias en el manejo de residuos municipales y el incumplimiento de la normatividad. De hecho, cerca del 100% de las aguas residuales en los municipios costeros no reciben un tratamiento adecuado antes de ser vertidas a cuerpos de aguas naturales receptores, y aproximadamente el 65% de los residuos sólidos generados son quemados, enterrados o arrojados directamente al ambiente natural.¹³ Lo anterior genera contaminación microbiológica y por MPs de los ecosistemas costeros, que brindan diversos servicios a las comunidades locales como la provisión de alimento, lo cual implica un gran riesgo en términos de salud.¹⁴

Además, según estudios realizados por la Asociación Española de Ecología Terrestre, los vertimientos de aguas residuales en los ecosistemas acuáticos son fuente de microplásticos y microorganismos patógenos, que no solo afectan la calidad ambiental, sino que representan un alto riesgo para la salud humana.¹⁵ En el caso de este estudio realizado más específicamente en las aguas costeras del país, se identificaron riesgos asociados a la contaminación microbiológica y por microplásticos relacionados con los vertimientos que requieren una mejor gestión y la aplicación de la normatividad vigente.

Los MPs pueden actuar como depósitos de genes de resistencia a antibióticos por parte de bacterias como *Citrobacter freundii*, *Klebsiella pneumoniae* y *Vibrio cholerae* que se encuentran en plantas de tratamiento de aguas residuales y que generan grandes riesgos para la salud humana por su resistencia a fármacos y genes de virulencia.¹⁶

d. Afectaciones a actividad económica

¹¹ Lobón, J. Effects of riparian forest removal on the trophic dynamics of a Neotropical stream fish assemblage. 2016.

¹² INVEMAR 2020. Diagnóstico y evaluación de la calidad de las aguas marinas y costeras en el Caribe y Pacífico colombianos. Informe técnico REDCAM 2019. Serie de Publicaciones Periódicas No. 4 del INVEMAR, Santa Marta, Colombia. 171p.

¹³ Garcés-Ordóñez et al. 2020a, 2021; INVEMAR 2020.

¹⁴ Antão-Barboza et al. 2018; Garcés-Ordóñez et al. 2020a, 2021, 2022.

¹⁵ AEET. Contaminación por vertidos de aguas residuales: Una revisión de las interacciones de microorganismos–microplásticos y sus posibles riesgos ambientales en aguas costeras colombianas. 2023.

¹⁶ Martínez, S., González, M., Fernández-Piñas, F., Rosal, R., Leganés, F. 2021. Early and differential bacterial colonization on microplastics deployed into the effluents of wastewater treatment plants. Science of the Total Environment 757:143832. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.143832>

Como se indicó anteriormente, los vertimientos sin control o cumplimiento de la normatividad contaminan ríos, lagos y mares, generando desequilibrios en los ecosistemas. La falta de supervisión estatal puede llegar a afectar negativamente actividades económicas propias de los territorios como la pesca, el turismo y otras que dependen de la calidad del agua.

Esto se debe a que los vertimientos alteran el oxígeno disuelto y varios indicadores de calidad del agua¹⁷. En el caso del sector alimenticio, estos vertidos de sustancias tóxicas pueden contaminar los peces, haciéndolos no aptos para el consumo humano o incluso afectar la reproducción y supervivencia de las especies, lo que reduce las poblaciones disponibles para la pesca. Un ejemplo de esto, es lo que ocurrió en 2019 en el Río Cesar, donde las plantas de tratamiento de aguas residuales de los municipios de la región no eran eficientes en la remoción de elementos contaminantes, lo cual afectó al bocachico, población de interés comercial para la región.¹⁸

Incluso pueden impactar otras actividades productivas como las agrícolas, ya que los vertidos de residuos peligrosos pueden contaminar el suelo, lo que reduce su fertilidad y productividad de la tierra. En ocasiones, se generan vertimientos directos al suelo, lo cual contamina las aguas superficiales y de nivel freático¹⁹, esto tiene un impacto negativo en la calidad del suelo debido a la acumulación de sustancias dañinas para cada tipo de ecosistema, así como a la producción de olores desagradables causados por la descomposición de los residuos y a la alimentación inadecuada de las especies.²⁰

e. Pérdida de confianza en las instituciones

La confianza en las instituciones ambientales es un componente clave para la lucha contra el cambio climático. La acción climática entendida como “políticas, medidas o programas con miras a reducir los gases de efecto invernadero, construir resiliencia al cambio climático y apoyar y financiar esos objetivos”²¹ tiene como instrumento esencial para lograr sus objetivos las instituciones ambientales. En el marco de la lucha contra el cambio climático, la construcción de instituciones ambientales robustas, que logren tener confianza en la población se ve directamente reflejado en alcanzar (o no) sus objetivos misionales.

La pérdida de confianza en las instituciones ambientales tiene sendas implicaciones en el relacionamiento de la población civil con la institucionalidad ambiental que vale la pena mencionar. La primera y más clara consecuencia es la pérdida de legitimidad de las instituciones ambientales frente a las personas. La desconfianza desemboca inevitablemente en una pérdida de interés en temáticas tan importantes

¹⁷ Universidad Nacional. Contaminación reduce pesca en ciénaga de Zapatosa. 2019. <https://periodico.unal.edu.co/articulos/contaminacion-reduce-pesca-en-cienaga-de-zapatosa/>

¹⁸ Universidad Nacional. Contaminación reduce pesca en ciénaga de Zapatosa. 2019. <https://periodico.unal.edu.co/articulos/contaminacion-reduce-pesca-en-cienaga-de-zapatosa/>

¹⁹ Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales. Efectos contaminantes ocasionados por vertimientos y ruido en cinco explotaciones porcícolas en la vereda de Fagua en el municipio de Chía en la actualidad. 2016.

²⁰ Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales. Efectos contaminantes ocasionados por vertimientos y ruido en cinco explotaciones porcícolas en la vereda de Fagua en el municipio de Chía en la actualidad. 2016.

²¹ Galvanizing the groundswell of climate actions. <https://www.climategroundswell.org/>

para el país como las ambientales. Esto puede llegar a conducir a una menor cooperación y apoyo a las acciones de la institucionalidad de forma general debido a casos particulares como la crisis de confianza ciudadana frente a las Corporaciones Autónomas Regionales del país.

El valor más importante para una institución pública es su legitimidad. Dicho valor es uno de los bienes más preciados de cualquier institución pública, la presencia o falta de la misma tiene grandes consecuencias para una gestión pública eficaz. La consecuencia directa en ese sentido es una relación inversamente proporcional entre la confianza y legitimidad de las instituciones y su capacidad para actuar de manera eficaz como implementadores de la acción climática.

“Tres de cada cuatro ciudadanos de América Latina tienen poca o ninguna confianza en sus gobiernos. Y alrededor de un 80% creen que la corrupción está extendida en las instituciones públicas. Estas cifras se han deteriorado desde niveles del 55% y 67% en 2010, respectivamente. La desconfianza ciudadana crece y está llevando a una desconexión entre sociedad e instituciones públicas, poniendo así en riesgo la cohesión social y debilitando el contrato social.”²² Tal como lo resalta la CEPAL, la pérdida de confianza en las instituciones lleva a una desconexión entre la sociedad (y por lo tanto sus problemáticas) y las instituciones y su accionar. En ese orden de ideas, hay dinámicas que resultan agravantes a la pérdida de confianza en las instituciones. Un ejemplo claro es la situación objeto del presente proyecto de ley, con dinámicas en donde una institución ambiental llega a ser juez y parte para la aplicación de la normatividad ambiental en contextos territoriales específicos, afecta directamente no sólo la confianza de la institución en particular, sino de todo el sistema nacional ambiental en general, con todas las consecuencias anteriormente mencionadas.

f. Aumento de la conflictividad socioambiental

Los conflictos socio ambientales, en un país mega diverso como Colombia, deben ser un tema central en la agenda ambiental del país. Entender las diversas causas de los conflictos socio ambientales y a partir de allí lograr evitarlos con todas las herramientas de gestión pública y legislativa disponibles, debe ser una prioridad de los diferentes actores relacionados. En un país que ha sufrido históricamente el conflicto armado, es importante reflexionar acerca de qué situaciones hacen que la conflictividad aumente o disminuya, particularmente para este caso, se debe entender los tipos de conflicto socio ambiental que pueden desarrollarse para situar la discusión de cómo las situaciones que intenta solucionar este proyecto son un caldo de cultivo para el aumento de los conflictos socio ambientales en Colombia. Frente a ello, “Francisco Sabatini sugiere que, en el marco de esta discusión, debe distinguirse dos tipos diferentes de conflictos, uno es específicamente el que está relacionado con el control de los recursos ambientales, entendidos estos como recursos naturales, y otro es el que está motivado o generado por externalidades. Indica, sin embargo, como precaución preámbulo que los conflictos ambientales

²² CEPAL Perspectivas Económicas de América Latina. En: Repensando las instituciones para el desarrollo. 2018. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43513-perspectivas-economicas-america-latina-2018-repensando-instituciones-desarrollo>

tienen, en el caso latinoamericano, una carga cultural especial además de un componente socio-económico relacionado con la pobreza y el subdesarrollo. Así, existiría una relación muy estrecha entre los conflictos ambientales y los conflictos sociales. Propone entonces, los siguientes conceptos: conflictos ambientales son aquellos que se dan en torno a la distribución de las externalidades o efectos externos emergentes de cambios producidos en los usos del suelo y de actividades nuevas; conflictos socio ambientales son, en cambio, aquellos generados por el acceso y el control de los recursos ambientales, particularmente de la tierra, pero también de aguas, minerales y otros”²³

La naturaleza de la prestación de servicios públicos en Colombia, particularmente de los acueductos, responde en su gran mayoría a dinámicas municipales y regionales. Es en aquellos espacios donde las lógicas políticas pueden llegar a configurar intereses particulares que en muchos casos llegan a estar por encima del interés general de la población. En esta línea, es importante recalcar que la intensidad de las dinámicas políticas locales y regionales, sumado a una configuración político-administrativa que crea un ambiente propicio para el surgimiento de conflictos de interés da como resultado una falta de acción por parte de las instituciones, principal componente para que se de un aumento de la conflictividad socioambiental en Colombia.

4.3 Antecedentes de contexto

4.3.1. Antecedentes normativos

La Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014” establece en su artículo 22:

ARTÍCULO 22. Inversiones de las Corporaciones Autónomas Regionales en el sector de agua potable y saneamiento básico. Las obras de infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico financiadas con recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales, podrán ser entregadas como aportes a municipios o a las Empresas de Servicios Públicos que operen estos servicios en el municipio, de acuerdo con lo que este determine, bajo la condición de que trata el numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 o las normas que la modifiquen o sustituyan.

En ningún caso la entrega de aportes bajo condición por las Corporaciones Autónomas Regionales se constituye como detrimento patrimonial del Estado. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán exigir contraprestaciones por la entrega de las obras de las que trata este artículo.

La ejecución de los recursos de destinación específica para el sector de agua potable y saneamiento básico por las Corporaciones Autónomas Regionales, deberá efectuarse en el marco de los PDA, lo anterior sin perjuicio de las inversiones que

²³ Ortiz, Pablo. Comunidades y conflictos socio ambientales: experiencias y desafíos en América Latina. 1999. https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1037&context=abya_yala

puedan realizar las mismas en los municipios de su jurisdicción no vinculados al PDA.

PARÁGRAFO . Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán participar en la composición accionaria, propiedad, administración y operación de un prestador de servicios públicos domiciliarios. El presente párrafo no se aplicará a las Corporaciones Autónomas Regionales que sean accionistas o hayan efectuado sus inversiones con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1151 de 2007.

Analizando una demanda de constitucionalidad contra el artículo transcrito, la Corte Constitucional recordó que al tramitar y aprobar el Plan de Desarrollo 2010-2014, el Gobierno y el Congreso optaron por implementar como estrategia para el mejoramiento de viviendas y la mitigación de los efectos generados por la tragedia invernal sucedida desde finales de 2010, la de permitir que las Corporaciones Autónomas Regionales transfirieran obras de infraestructura realizadas por ellas a los municipios o a las empresas de servicios públicos, para solucionar los problemas de los acueductos del país, pero tomaron buen recaudo de dejar expresamente prohibido que las CAR se constituyeran en propietarias de las empresas de servicios públicos domiciliarios.

En tal sentido la Corte, estimó que la norma se encontraba cobijada por un eje de políticas y objetivos del Plan, denominado "sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo". Como trajo a colación la Corte, el ejecutivo y el legislador de entonces se propusieron con esta norma entre otras cosas, lograr el cumplimiento de los requisitos ambientales y la sostenibilidad de la oferta del recurso hídrico.

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo se estableció así, con el objetivo de generar mecanismos para la articulación regional y sectorial en pro de las infraestructuras necesarias para los servicios públicos. Asimismo, de impulsar el mejoramiento de las condiciones de accesibilidad e intermodalidad en el caso de los corredores fluviales, en los que establece que "El mantenimiento de ciénagas, y el desarrollo de obras para el control de inundación en la ribera del río, así como otras actividades de adecuación de tierras, saneamiento, producción minera y energética, se desarrollarán en coordinación con las respectivas Corporaciones Autónomas Regionales, municipios, gobernaciones ribereñas y los ministerios correspondientes".

Además, con el fin de lograr el cumplimiento de los requisitos ambientales y la sostenibilidad de la oferta del recurso hídrico, se promovió la vinculación y mayor participación de las Corporaciones Autónomas Regionales a los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento de Segunda Generación con visión regional (PDA II).

Por último, se debe aclarar, que a diferencia del párrafo del artículo 22 de la Ley 1450 de 2011, las disposiciones propuestas en el presente Proyecto de Ley no incluyen ninguna excepción frente a la prohibición de participación accionaria.

4.3.2 Otros antecedentes

La Ley 99 de 1993, también conocida como la Ley de Medio Ambiente, introdujo cambios significativos en la naturaleza y funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en Colombia. Antes de esta ley, las CAR eran entidades descentralizadas encargadas principalmente de la gestión ambiental a nivel regional, tras esta ley se amplía su alcance y funciones, otorgándoles un papel más integral en la gestión ambiental y el desarrollo sostenible a nivel regional, y promoviendo la participación ciudadana y el enfoque territorializado en sus acciones.

Caso Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga

Se identificó que la Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) es la accionista mayoritaria de la Empresa Pública de Alcantarillado de Santander (Empas), con el 99.9977% de participación accionaria. Esto le otorga influencia en la junta directiva y en la designación del gerente de Empas. Es importante tener en cuenta que el área de influencia de la CDMB está integrada por los siguientes trece (13) municipios: Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta, Vetas, California, Suratá, Matanza, Charta, Tona, El Playón y Rionegro y Lebrija. Por su parte, la empresa Empas administra y opera el alcantarillado en los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta. Esto plantea riesgos para la fiscalización ambiental y la imparcialidad de la administración pública. Incluso, implica un grave riesgo para la fiscalización ambiental y para los principios de imparcialidad y moralidad de la Administración pública.

La CDMB emite permisos ambientales a Empas, lo que genera conflictos de interés. Además, la falta de ingresos por utilidades en Empas afecta los recursos económicos de la CDMB, que podrían destinarse a programas de protección ambiental. La ejecución de recursos por parte de Empas se realiza mediante regímenes especiales de contratación, lo que plantea preocupaciones sobre la transparencia en la contratación pública. A pesar de esto, la CDMB continúa recibiendo recursos económicos de Empas, aunque no provengan de utilidades.

Corporación Autónoma del Valle del Cauca

En el caso del Valle del Cauca, se identificó que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) tuvo en 2023 una participación accionaria del 2,64% en Celsia, empresa encargada de la energía eléctrica en el departamento.

A pesar de los cambios introducidos por la Ley 99 de 1993, aún persisten casos como los de Santander y Valle del Cauca que requieren la atención del legislador. Este último tiene la responsabilidad de definir el marco de autonomía de estas entidades de acuerdo con lo establecido en la Constitución. (Artículo 150, numeral 7).

Los entes públicos están sujetos a un régimen legal especial debido a diversos riesgos asociados. Por lo tanto, es necesario que el legislador intervenga para mitigar estos riesgos y prevenir situaciones como las mencionadas anteriormente.

4.4 Fortalecimiento de la institucionalidad ambiental previniendo conflictos de interés

Los casos específicos señalados a lo largo de esta ponencia son fiel muestra de que en Colombia el arreglo institucional es una herramienta importante para evitar conflictos de interés, aumentar la confianza en las instituciones y así mismo, prevenir el aumento de conflictos socio ambientales. De igual forma, hay que señalar que el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental no parte únicamente en dimensiones económicas, sino que también se da a partir de una construcción administrativa que evite la proliferación de conflictos de interés. La configuración administrativa actual, como se ha demostrado a lo largo de esta ponencia, crea un ambiente en donde las Corporaciones Autónomas Regionales son juez y parte, al tener la facultad de adquirir acciones de acueductos se crea un incentivo perverso para que los intereses políticos se pongan por encima de los intereses generales de la población y los objetivos misionales de las instituciones. El cambio que proponen las disposiciones de este proyecto de ley buscan principalmente el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental a través de prevenir los conflictos de interés, con consecuencias directas en disminuir los conflictos socio ambientales y aumentar la legitimidad de las mismas.

5. Conflictos de interés de los congresistas

Sobre el conflicto de interés, instituto jurídico reglado en la ley 2003 de 2019²⁴, la jurisprudencia del Consejo de Estado en múltiples oportunidades ha establecido:

“(…) el conflicto de intereses surge cuando el congresista tiene interés directo²⁵ en la decisión correspondiente, porque lo afecta de alguna manera, o afecta a su cónyuge o compañero o compañera permanente o a sus parientes, o a sus socios. Cuando lo advierte, está en el deber de declarar su impedimento”²⁶.

Ahora bien, también ha señalado el máximo tribunal de lo contencioso administrativo:

“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 le 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 ende, sólo si el interés que rodea al legislador satisface los prenotados calificativos, podrá imputársele un auténtico e inexcusable deber jurídico de separarse del conocimiento del asunto vía impedimento, so

²⁴ Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.

²⁵ Existe un interés directo, cuando el provecho que se obtenga por el parlamentario, sus familiares o socios en los términos previstos en la ley, no requiera para su demostración de actos, hechos o desarrollos posteriores que lo conviertan en hipotético o aleatorio (Corte Constitucional. Sentencia C-1055 de 2005, M.P Clara Inés Vargas Hernández).

²⁶ Consejo de Estado. Expediente PI-2009-00043-00, 11 de mayo de 2009, consejero ponente doctor Alfonso Vargas Rincón.

pena de defraudar la expectativa normativa que gobierna el actuar congresional y abrir paso a su desinvestidura”²⁷.

Teniendo en cuenta lo anterior, no se advierten hipótesis donde se pueda configurar conflicto de interés para los congresistas que participen en la discusión y votación de la presente iniciativa. Ello sin perjuicio de las valoraciones que, en cada caso, los legisladores puedan realizar como deben hacerlo según dispone el artículo 291 de la ley 5ª de 1992, para encontrar causales aplicables en concreto a cada situación particular.

6. Pliego de Modificaciones


Texto radicado	Texto propuesto	Justificación
<p>ARTÍCULO 1. OBJETO DE LA PRESENTE LEY. La presente Ley tiene como objeto prohibir la participación accionaria de las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, con el fin de evitar conflictos de intereses y la afectación del principio de imparcialidad y moralidad en los procesos de fiscalización ambiental que deben ejercer estas autoridades ambientales sobre las empresas de servicios públicos domiciliarios.</p>	<p>ARTÍCULO 1. OBJETO DE LA PRESENTE LEY. La presente Ley tiene como por objeto prohibir la participación accionaria de las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios. con el fin de evitar conflictos de intereses y la afectación del principio de imparcialidad y moralidad en los procesos de fiscalización ambiental que deben ejercer estas autoridades ambientales sobre las empresas de servicios públicos domiciliarios.</p>	<p>Se simplifica el objeto del proyecto, se excluye la finalidad consecuente o razón de la norma por cuanto se desarrolla ampliamente en su exposición de motivos.</p>
<p>ARTÍCULO 2. PROHIBICIÓN ACCIONARIA. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán tener participación accionaria en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.</p>	<p>Se mantiene el artículo conforme al texto radicado.</p>	

²⁷ Consejo de Estado. Expediente N.º 11001-03-15-000-2016-02279-00 del Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa, de 6 de junio de 2017.

<p>ARTÍCULO 3. CESIÓN ACCIONARIA. A partir de un (01) año de la entrada en vigencia de la presente Ley, las Corporaciones Autónomas Regionales que posean participación accionaria sobre Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, deberán cederlas a las entidades territoriales que sean destinatarias en la prestación de servicios públicos domiciliarios de tales empresas, teniendo en cuenta los criterios de ponderación, proporcionalidad y equidad.</p> <p>PARÁGRAFO. Una vez realizada la cesión que trata el presente artículo, las Empresas de Servicios Públicos domiciliarios reorganizarán sus estatutos, con el fin de garantizar la participación prioritaria de las entidades territoriales en la gobernanza de las mismas.</p>	<p>Se mantiene el artículo conforme al texto radicado.</p>	
<p>ARTÍCULO 4. VIGENCIA. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>ARTÍCULO 4. VIGENCIA. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias, en particular el parágrafo del artículo 22 de la La Ley 1450 de 2011.</p>	<p>Hay una norma vigente en la materia con alcances temporalmente restringidos, por lo cual se busca evitar la dispersión normativa.</p>

7. Proposición

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, de manera respetuosa rendimos ponencia POSITIVA para el primer debate y, en consecuencia, solicitarle a la Honorable Cámara de Representantes dar trámite al **PROYECTO DE LEY NO. 235 DE 2023 “Por medio del cual se prohíbe la participación accionaria de las corporaciones autónomas regionales- car en las empresas de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”**.



JULIA MIRANDA LONDOÑO
Ponente única
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Nuevo Liberalismo

8. Texto propuesto para primer debate

PROYECTO DE LEY NO. 235 DE 2023 “Por medio del cual se prohíbe la participación accionaria de las corporaciones autónomas regionales- car en las empresas de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

ARTÍCULO 1. OBJETO DE LA PRESENTE LEY. La presente Ley tiene por objeto fortalecer la acción institucional y la legitimidad de las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR, prohibiendo la participación accionaria de estas en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.

ARTÍCULO 2. PROHIBICIÓN ACCIONARIA. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán tener participación accionaria en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.

ARTÍCULO 3. CESIÓN ACCIONARIA. A partir de un (01) año de la entrada en vigencia de la presente Ley, las Corporaciones Autónomas Regionales que posean participación accionaria sobre Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, deberán cederlas a las entidades territoriales que sean destinatarias en la prestación de servicios públicos domiciliarios de tales empresas, teniendo en cuenta los criterios de ponderación, proporcionalidad y equidad.

PARÁGRAFO. Una vez realizada la cesión que trata el presente artículo, las Empresas de Servicios Públicos domiciliarios reorganizarán sus estatutos, con el fin de garantizar la participación prioritaria de las entidades territoriales en la gobernanza de las mismas.

ARTÍCULO 4. VIGENCIA. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



JULIA MIRANDA LONDOÑO
Ponente única
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Nuevo Liberalismo