

Bogotá, octubre de 2024

Radicado Asocars N° 04247  
4-10-2024

Doctor

**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**

Presidente de la Cámara de Representantes.

Correo electrónico [presidencia@camara.gov.co](mailto:presidencia@camara.gov.co)

Ciudad

Doctor

**JOSE OCTAVIO CARDONA LEÓN**

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

Correo electrónico: [jose.cardona@camara.gov.co](mailto:jose.cardona@camara.gov.co) –

[comision.quinta@camara.gov.co](mailto:comision.quinta@camara.gov.co)

Ciudad

**Asunto: Petición, observaciones y solicitud de archivo y/o participación en los debates del Proyecto de Ley No. 235-2023, “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”**

Honorables Representantes,

YESID GONZALEZ DUQUE, Director Ejecutivo de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible- ASOCARS, en representación de nuestras asociadas, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, CAR, formalmente presentamos observaciones al proyecto de ley referenciado, en atención a su calidad de Honorables Congresistas de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, esperando sean tenidos en cuenta durante el trámite legislativo.

Sea lo primero anotar que, expresamos nuestra inconformidad y objeciones por la crítica situación laboral, funcional y misional que puede traer consigo la reducción presupuestal de las autoridades ambientales – CAR, derivadas de la aprobación o expedición del Proyecto de Ley 235/2023 “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”,

proyecto de ley en el que evidenciamos vicios de inconstitucionalidad e inconveniencia.

De lo anterior, frente a los aspectos de inconstitucionalidad e inconveniencia, consideramos que existen los siguientes:

## **1. VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

Las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR-, por definición de la Ley 99 de 1993 son entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales que por sus características, constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, **dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica**, las cuales, se encargan de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente, los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (Negrilla y subraya fuera del texto).

Ejercen la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio de Ambiente. A su turno, a ellas atañe la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio de Ambiente.

En ese contexto frente al mandato constitucional y haciendo el análisis de cara a la Ley 99 de 1993, disposición de carácter especial que establece la naturaleza y régimen jurídico de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, es preciso anotar que no fueron simplemente unos entes creados (art. 33 ley ibidem), en el papel a los que se les encomendó la administración de los recursos naturales renovables y el medio ambiente, sino que la misma ley las dotó de un régimen especial de autonomía a fin de garantizar el cumplimiento efectivo

de las funciones que les fueron asignadas y propender por la satisfacción del interés general.

Así las cosas, la Corte Constitucional señaló que la autonomía de estas entidades podría manifestarse en tres categorías a saber: (i) autonomía administrativa u orgánica, (ii) autonomía política y funcional, y (iii) autonomía financiera y patrimonial,

Respecto de la primera, es menester precisar que, si bien las CAR son consideradas para algunos efectos como entidades del orden nacional, no se encuentran adscritas a un ministerio o departamento administrativo, pues son organismos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente.

Tratándose de la autonomía política y funcional se tiene que si bien el legislador puede establecer pautas o reglas generales a las que deban sujetarse en la reestructuración de sus plantas de personal, no pueden llegar al extremo de exigir en ese proceso una autorización de un órgano del Gobierno Nacional, por cuanto que eso implica anular la autonomía constitucional de esas entidades y someterlas a un control jerárquico de parte del Gobierno.

Por último, en cuanto a la autonomía financiera y patrimonial, se sabe que la administración de los recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible es un asunto propio del núcleo de su independencia.

Esta última tipología de autonomía, que es la que nos interesa, en palabras de la Corte Constitucional, permite a las Corporaciones Autónomas Regionales percibir, gestionar y administrar sus bienes y rentas propias, tales como el recaudo del porcentaje ambiental del impuesto predial, las tasas, las contribuciones de valorización, el porcentaje de las indemnizaciones y las multas, entre otros conceptos establecidos en el artículo 46 de la Ley 99 de 1993, precepto legal que establece la conformación del patrimonio y las rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales así:<sup>1</sup>

**“ARTÍCULO 46. Patrimonio y Rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales.** *Constituyen el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales:*

*1. El producto de las sumas que, por concepto de porcentaje ambiental del impuesto predial, les transferirán los municipios y distritos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44 de la presente Ley.*

---

<sup>1</sup> C-125-23, Num.59.

2. Los recursos que le transfieren las entidades territoriales con cargo a sus participaciones en las regalías nacionales.
3. El porcentaje de los recursos que asigne la ley, con destino al medio ambiente y a la protección de los recursos naturales renovables, provenientes del Fondo Nacional de Regalías.
4. Los recursos provenientes de derechos, contribuciones, tasas, tarifas, multas y participaciones, que perciban, conforme a la ley y las reglamentaciones correspondientes; y en especial el producto de las tasas retributivas y compensatorias de que trata el Decreto Ley 2811 de 1974, en concordancia con lo dispuesto en la presente Ley;
5. Los ingresos causados por las contribuciones de valorización que se establezcan, conforme a la ley, para la financiación de obras de beneficio común ejecutadas en ejercicio de sus funciones legales.
6. Un porcentaje hasta del 10% del producto del impuesto de timbre a los vehículos que autónomamente decidan fijar los Departamentos, como retribución del servicio de reducción del impacto o de control de las emisiones de sustancias tóxicas o contaminantes del parque automotor.
7. El 50% de las indemnizaciones, distintas a la recompensa que beneficiará en su totalidad al actor, impuestas en desarrollo de los procesos instaurados en ejercicio de las acciones populares de que trata el artículo 88 de la Constitución Política. Estos valores corresponderán a la Corporación que tenga jurisdicción en el lugar donde se haya producido el daño ambiental respectivo. En caso de que corresponda a varias Corporaciones, el juez competente determinará la distribución de las indemnizaciones.
8. El 50% del valor de las multas o penas pecuniarias impuestas, por las autoridades de las entidades territoriales que forman parte de la jurisdicción de la respectiva Corporación, como sanciones por violación a las leyes, reglamentos o actos administrativos de carácter general en materia ambiental.
9. Los recursos que se apropien para serles transferidos en el presupuesto nacional.

10. *Las sumas de dinero y los bienes y especies que a cualquier título le transfieran las entidades o personas públicas o privadas, los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran y les sean transferidos en el futuro a cualquier título.*

11. *Los derechos causados por el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y salvoconductos, de acuerdo a la escala tarifaria que para el efecto expida el Ministerio del Medio Ambiente.*

**PARÁGRAFO.** *Los recursos y rentas previstos en este artículo ingresarán al Fondo Nacional Ambiental en aquellas regiones del país donde no se hayan organizado corporaciones autónomas regionales, hasta el momento en que éstas se creen. Estas rentas deberán asignarse a programas y proyectos que se ejecuten en las regiones respectivas.”*

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de igual forma ha señalado que cada Corporación realiza su gestión “*de conformidad con las metas físicas y financieras previstas en sus respectivos planes de acción cuatrienal, para lo cual (...) toman las decisiones de fondo que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las metas previstas tanto en lo físico como en lo financiero. Es de anotar que los planes de acción de cada corporación son diferentes, pues cada uno se plantea considerando las necesidades y retos ambientales de la jurisdicción, la política nacional ambiental y los recursos con que cuente cada corporación que son muy diferentes en cada caso*”

En ese entendido, los recursos y el patrimonio de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, al encontrarse amparadas legalmente por el principio de autonomía presupuestal no pueden ser objeto de **supresiones arbitrarias**, si no que se deben atemperar a los parámetros fijados en la constitución y la ley, entre otras razones, porque estas autoridades ambientales dentro de su autonomía presupuestal dan prioridad a la inversión en proyectos, programas, actividades y políticas sobre medio ambiente y recursos naturales renovables de acuerdo a su carácter misional y a su organización administrativa y funcional.

Actualmente, se han identificado a tres Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible que se verían gravemente afectadas con el aval del proyecto de ley en cuestión, al tener participación accionaria en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios: la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la

Meseta de Bucaramanga – CDMB, la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC.

La Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga - **CDMB**, en sus estatutos posee un paquete accionario con un monto aproximado de **\$220.953.000.000**, que hace parte de su patrimonio, asimismo, todos los bienes están discriminados en la Escritura Pública No. 2803 del 19 de octubre de 2006 otorgada en la Notaría Primera del Círculo de Bucaramanga por medio de la cual se constituyó la Sociedad.

La Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC, por su parte, posee en sus estatutos una participación accionaria con un monto aproximado de **\$ 107.261 millones de pesos en E.S.P.**, que hace parte de su patrimonio, lo que representa el 37% de los activos totales de esta entidad.

ACCIONES CRC EN EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS	VALOR	% DE PARTICIPACION	% QUE REPRESENTA FRENTE A LOS ACTIVOS DE LA CRC
ACCIONES EN ACUEDUCTO DE POPAYAN	38,760,299,459	19.71%	36,14%
ACCIONES EN CEDELCA	613,287,492	0.27%	0,57 %

Información Indicadores Financieros (cifras MLLS)	
Total Activo Corriente	<b>35.377</b>
Total Activo	<b>107.261</b>
Total Pasivo Corriente	<b>6.106</b>
Total Pasivo	<b>8.129</b>
Total Patrimonio	<b>99.132</b>

Por último, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, tiene acciones en Empresas de Servicios Públicos -ESP, equivalentes a la suma de **\$1.426 billones de pesos**, que representa el 36.18% del total del patrimonio de la autoridad ambiental a corte de Junio 30 de 2024, que le fueron entregadas con ocasión de la transferencia de activos y pasivos relacionados con la actividad eléctrica y la capitalización de EPSA, ordenada en 1993 por la Ley 99 y reglamentada en 1994 a través del Decreto 1275 del año, por el cual se restructuró la Corporación.

Como se observa, la participación accionaria que tiene la CVC en estas empresas cuenta con el aval legal citado, el cual se articula con la naturaleza jurídica otorgada a las Corporaciones por la Constitución Política y la Ley 99 de 1993.

Esta situación causa una gran preocupación en el gremio, pues el Proyecto de Ley 235/2023 “*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*”, limita el patrimonio de estas autoridades ambientales, mengua su autonomía presupuestal y financiera amparada por la Constitución Política y la Ley, y las despoja de los recursos que han adquirido con ocasión de negocios válidos y legales y que están invirtiéndose conforme a su objeto misional.

En otras palabras, se cercena la posibilidad que tienen las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible para percibir, gestionar y administrar sus propios bienes y rentas, lo cual lo convierte claramente en un proyecto de ley inconstitucional e inconveniente.

## **2. OPOSICIÓN A LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y EL RÉGIMEN DE SERVICIOS PÚBLICOS**

Es de advertir que las motivaciones del Proyecto de Ley 235-2023 se oponen a las siguientes disposiciones de la Constitución Política y el régimen de servicios públicos contenido en la Ley 142 de 1994.

***“ARTICULO 49. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.***

***Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley...”.*** (Negritas y subrayas fuera de texto)

Por otra parte, el artículo 79 ibidem, señala a su tenor literal:

*“ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.* (Subrayas fuera de texto)

En el mismo sentido, el artículo 80, de la Carta Superior, describe que:

*“ARTICULO 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.*

*Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”* (Subrayas fuera de texto)

Ahora bien, el numeral 9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, dispone lo siguiente:

**“87.9 <Numeral modificado por el artículo 8 del Decreto Legislativo 819 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:>** Las entidades públicas podrán aportar bienes o derechos a las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, siempre y cuando su valor no se incluya en el cálculo de las tarifas que hayan de cobrarse a los usuarios y que en el presupuesto de la entidad que autorice el aporte figure este valor. Las Comisiones de Regulación establecerán los mecanismos necesarios para garantizar la reposición y mantenimiento de estos bienes.

*Lo dispuesto en el presente artículo no es aplicable cuando se realice enajenación o capitalización de dichos bienes o derechos”. (Negrillas y subrayas fuera de texto).*

Lo anterior por cuanto, introduce modificaciones que restringen el patrimonio de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, afectando el margen de actuación de estas autoridades ambientales y limitando el presupuesto que aquellas destinan para administrar el ambiente y los recursos naturales renovables, así como para propender por el desarrollo sostenible de las regiones a lo largo y ancho del país.

Igualmente, contraría la normativa en materia de servicios públicos que prevé la participación de otras entidades mediante el aporte de bienes o derechos a las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, mientras no se incluya la recuperación de estos valores en las tarifas cobradas a los usuarios, situación que genera una antinomia.

### **3. INVIABILIDAD DE DEROGAR LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO A TRAVÉS DE UNA LEY ORDINARIA. PLANEACIÓN AMBIENTAL.**

La prohibición sobre la participación accionaria de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en las empresas de servicios públicos domiciliarios, a la que hace alusión el Proyecto de Ley 235 de 2023, existe desde que se promulgó la Ley 1151 de 2007 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*”, que en el Parágrafo de su artículo 92 expresa lo siguiente:

**“ARTÍCULO 92. DE LAS 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 a Empresas de Servicios Públicos bajo la condición de que trata el numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 o las normas que las modifiquen o sustituyan. En ningún caso se configurará detrimento patrimonial o situación similar cuando la Corporación Autónoma Regional, realice este tipo de aportes.*

**PARÁGRAFO. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán tener participación en la composición accionaria, propiedad, administración y operación de un prestador de servicios públicos domiciliarios, con excepción de inversiones que hayan realizado las CAR con anterioridad a la expedición de esta ley**". (Negrillas y subrayas fuera de texto)

Igualmente, tal prohibición con la respectiva salvedad se mantuvo en el parágrafo del artículo 22 de la Ley 1450 de 2011, *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*, que a su tenor literal señala:

**“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 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 parágrafo 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**. (Negrillas y subrayas fuera de texto)

Por su parte, ni el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*”; ni el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*; ni el artículo 30 de la Ley 2294 de 2023 “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*”, derogaron tal prohibición y mantuvieron vigente la excepción contemplada en el parágrafo del artículo 22 de la Ley 1450 de 2011, en el sentido de exceptuar de la aplicación de tal precepto normativo a las Corporaciones Autónomas Regionales que fueran accionistas o hubiesen efectuado sus inversiones con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1151 de 2007. Es decir, el texto de la Ley 1450 de 2011, nunca fue derogado expresamente, por lo cual se concluye que continuará vigente hasta que sea derogado o modificado por una norma posterior.

Al respecto es preciso señalar que, conforme a jurisprudencia ampliamente reiterada por la Corte Constitucional, las disposiciones contenidas en la Ley por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo gozan de prevalencia sobre las demás, en tanto fijan el norte del país en el período presidencial constitucional.

En otras palabras, es una norma en la cual se establecen los lineamientos estratégicos de las políticas públicas y objetivos de corto, mediano y largo plazo que se ha propuesto adelantar el Gobierno Nacional, así como los instrumentos financieros y presupuestales para alcanzar tales metas.

En este orden de ideas, debe entenderse que la norma contenida en el Plan Nacional de Desarrollo adoptado por la Ley 1450 de 2011 que establece la prohibición con la salvedad de la inversión realizada antes del año 2007, se encuentra vigente y sólo puede ser derogada por una norma de igual jerarquía. Teniendo en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo adoptado por la Ley 2294 de 2023 guardó silencio al respecto se entiende entonces que no es posible modificar la disposición vigente por vía de una ley ordinaria, como se pretende hacer en el presente caso al obligar a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible a ceder la participación accionaria que poseen sobre las

Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios a entidades territoriales que sean destinatarias en la prestación de los servicios que ofrecen tales empresas.

Con relación a este tema manifiesta la Corte Constitucional en la Sentencia C-600A de 1995 lo siguiente:

*“La prevalencia de las disposiciones constitucionales se desprende del artículo 4° de la Carta que dispone: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”. La Constitución consagra además una jerarquía entre distintas clases de leyes, así, la subordinación de las leyes ordinarias respecto de las orgánicas ha sido expresamente reconocida por la Corte Constitucional, que, al respecto, dijo: “Una ley ordinaria tiene entonces que respetar los mandatos de la legislación orgánica; no puede entonces una ley ordinaria derogar una ley orgánica, ni tampoco invadir su órbita de competencia”.*

Aunado a lo anterior, el Alto Tribunal en Sentencia C-15 de 23 de enero de 1996 sostuvo lo que se trasunta a continuación:

*(...) Como lo señala de modo expreso la Constitución, los mandatos contenidos en la ley del plan constituyen mecanismos idóneos para la ejecución de las leyes y suplirán los existentes, sin necesidad de la expedición de leyes posteriores. En ese orden de ideas la jerarquía superior de dicha ley implica la necesaria adaptación de la normatividad que la precede a sus dictados (...)*

*De todas maneras, puesto que el plan ha de tener origen en la iniciativa del ejecutivo, según lo preceptúa el artículo 154 ibidem, es necesaria la iniciativa del Gobierno para introducir modificaciones al plan, al menos tratándose de incrementos en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o en el caso de proyectos de inversión no solicitados en él (artículo 341, inciso final, C.P.). Habrán de acatarse en tales casos las reglas que imponen la Constitución y la ley orgánica para la expedición de la ley del plan, pues con arreglo al conocido principio de derecho, tal como han sido hechas las cosas deben deshacerse o modificarse.”*

En ese entendido, la planificación ambiental de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible se concreta en el Plan de Gestión Ambiental Regional, el Plan de Acción y el Presupuesto Anual de rentas y gastos, los cuales se estructuran atendiendo a los lineamientos nacionales contenidos en las disposiciones vigentes del Plan Nacional de Desarrollo<sup>2</sup> y el Principio de Continuidad contemplado en el artículo 3, literal f) de la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, según el cual con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos tengan cabal culminación.

Luego entonces, resulta ilógico, contradictorio y nocivo para las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, que se despoje de los recursos financieros con que cuentan para realizar la gestión ambiental concebida de manera concertada con los entes territoriales que lo integran.

Por otra parte, el Proyecto de Ley, que directa o indirectamente afecta la estructura de la administración, requiere constitucionalmente la iniciativa del Gobierno Nacional y además el concepto sobre los efectos financieros del mismo, en relación con las entidades públicas directamente afectadas, en este caso la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC, principalmente, en virtud de lo establecido en el segundo inciso del artículo 154 Constitucional, que a su tenor literal señala:

*“No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.*

En tal sentido, se requiere la colaboración armónica y los esfuerzos complementarios de la Rama Legislativa y Rama Ejecutiva para la expedición de esta clase de disposiciones normativas.

---

<sup>2</sup> Decreto 1200 de 2004, compilado en el Decreto 1076 de 2015. Planificación ambiental.

#### **4. IMPOSIBILIDAD DE CUMPLIR LA PLANEACIÓN AMBIENTAL CONTENIDA EN EL PLAN DE ACCIÓN DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES IMPLICADAS.**

Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible recaudan y destinan gran porcentaje de sus recursos para garantizar la protección, conservación y salvaguarda del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

En virtud de lo anterior, diseñan y ejecutan proyectos y programas con el fin de fortalecer la restauración y protección ecológica; ejecutan las políticas y planes definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; promueven y desarrollan la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables y; promueven y realizan conjuntamente con otras entidades estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables; entre otras actividades.

Teniendo en cuenta lo expresado previamente, es lógico asegurar que la reducción de los recursos financieros y/o patrimoniales con que cuentan las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible implica la imposibilidad o dificultad de cumplir los compromisos adquiridos como autoridades ambientales en una jurisdicción determinada.

Esto quiere decir que la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB, la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, entidades identificadas que cuentan en la actualidad con participación accionaria en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, verían truncados sus proyectos de descontaminación de fuentes hídricas, reforestación, promoción de mercados verdes, educación ambiental, sostenibilidad de áreas protegidas, procesos sociales de gestión ambiental con comunidades indígenas, negras y campesinas y demás frentes de acción que hoy son adelantados, de aprobese el proyecto de ley en cuestión.

#### **5. RESPECTO AL PRESUNTO CONFLICTO DE INTERÉS.**

El Proyecto de Ley 235/2023 *“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”* tiene por objeto evitar posibles conflictos de interés y afectaciones al principio de imparcialidad y moralidad en los procesos de fiscalización ambiental que deben ejercer las autoridades ambientales sobre las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.

Bajo este entendido, se considera que, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible son juez y parte, pues al tener participación y acciones en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, se crea un incentivo para que los intereses políticos y económicos se pongan por encima de los intereses generales de la población y los objetivos misionales de las instituciones.

En tal sentido, es menester precisar que el Consejo de Estado se pronunció de la siguiente, manera, al resolver una demanda en contra de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC:

*“Las inhabilidades se predicen de las personas naturales o mejor, en este caso, de los representantes legales y miembros de los consejos y juntas directivas de las Corporaciones Autónomas Regionales y no como lo pretende demostrar el actor, respecto de personas jurídicas o de la entidad pública como tal, pues la responsabilidad de las conductas que configuran una inhabilidad se predica de la persona o del servidor público y no de la institución”.*

De lo anterior, es posible colegir entonces que, no existen fundamentos fácticos ni jurídicos que justifiquen el argumento expuesto por la ponente del citado proyecto de ley, al señalar presuntos conflictos de interés en la participación accionaria de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, habida cuenta que las inhabilidades e incompatibilidades se predicen de los representantes legales y de los miembros de los consejos y juntas directivas de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta en las que la Nación o sus entidades posean **el 90% o más de su capital social** y de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios.<sup>3</sup>

Respecto a la función de máxima autoridad ambiental dentro de su jurisdicción, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible cumplen con total observancia lo preceptuado en el ordenamiento jurídico, realizando la evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos de los recursos naturales y ejerciendo la potestad sancionatoria en los casos en donde hayan advertido infracciones de la normatividad expedida para la debida protección del medio ambiente.

---

<sup>3</sup> Sentencia Radicado: 2008-00139-00 del 19 de marzo de 2014, Consejo de Estado.

Esto significa que cumplen sus funciones sin importar si tienen o no participación accionaria en las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios, pues se les exige el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 99 de 1993, Decreto Ley 2811 de 1974, decreto 176 de 2015 y Ley 1333 de 2009 para la obtención de permisos, autorizaciones, licencias ambientales, concesiones para el uso y aprovechamiento de recursos naturales, tal como se puede corroborar en los expedientes que reposan en los archivos de las diferentes Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, donde se evidencian los procedimientos y trámites ambientales.

## **6. GRAVES AFECTACIONES PATRIMONIALES A LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE.**

Al revisar la sustentación del informe de ponencia del Proyecto de Ley 235 de 2023, es posible colegir que, no se analizó la totalidad de la participación que tienen las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, pues solo se mencionó en dicho documento la participación del menor porcentaje del 2.64% como se observa en la página 13 en los últimos tres párrafos, dejando de lado la verdadera afectación patrimonial que podrían sufrir estas autoridades ambientales.

Con respecto a este punto se aclara, que solo la participación accionaria de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC, en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, según la Dirección Financiera de CVC, representa el **36.18% del total del patrimonio de esta autoridad ambiental a corte de Junio 30 de 2024**, porcentaje que **equivale a la suma de \$1.426 billones de pesos** y que se encuentra distribuido de la siguiente manera: 15,91% de participación en Celsia Colombia S.A. E.S.P., 39,23% de participación en ACUAVALLE S.A. E.S.P., y 2.64% de participación en CELSIA S.A y la CRC una participación del 37% de sus activos patrimoniales.

Así las cosas, de aprobarse el Proyecto de Ley en cuestión y aplicarse una cesión de dichas participaciones, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC **perdería el 36,18 de su patrimonio** y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CRC, **perdería el 36,18 de su patrimonio**; es decir, más de la tercera parte de sus ingresos, lo cual ocasionaría graves afectaciones económicas que redundarían tanto en el cumplimiento de su objeto misional, como en el funcionamiento interno de dichas Corporaciones.

Lo anterior por cuanto, al presentarse una disminución del flujo de caja del presupuesto de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, se reducen igualmente los recursos que son destinados a cubrir los gastos de funcionamiento y el pago de las nóminas de los empleados, situaciones todas estas que, eventualmente obligan a las autoridades ambientales a reducir a su vez los recursos invertidos para la ejecución y desarrollo de obras y proyectos de sostenibilidad ambiental, en aras de poder sufragar los gastos de sostenimiento internos.

## **7. AFECTACIONES LABORALES, INCUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS LABORALES Y/O SINDICALES.**

A todo lo anterior es preciso añadir la profunda preocupación que desconsuela a las personas que laboran en las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, debido a que la reducción de los recursos que por vía de este Proyecto de Ley se intenta consolidar en cabeza de estas autoridades ambientales, afectaría de manera directa a las familias que devengan su sustento de la labor que desarrollan las CAR, poniendo en riesgo su derecho al trabajo e incluso, en algunos casos su mínimo vital. Asimismo, se perjudicarían los compromisos devenidos de los acuerdos sindicales.

Así entonces, resulta necesario que la honorable Comisión Quinta de la Cámara de Representantes realice un debate sobre la pertinencia y conveniencia de prohibir la participación accionaria de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, escindiendo su capacidad institucional, misional y financiera y; afectando con ello la gestión integral del ambiente en los territorios de su jurisdicción.

## **8. VIOLACION DE LOS PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN.**

La participación, por sabido se tiene, es uno de los fines esenciales del Estado y un pilar fundamental del Estado Social de Derecho que irradia el ordenamiento jurídico y la actuación de las autoridades públicas. Así lo estableció la Constitución Política de 1991 al señalar que, Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Aquella supone entonces, el involucramiento de todas las personas en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Particularmente, en materia ambiental, tal garantía constitucional se traduce en la posibilidad que le asiste a todos los ciudadanos de intervenir en los proyectos, programas, planes, políticas e incluso decisiones que puedan llegar a causar afectaciones a corto, mediano y largo plazo tanto al ambiente como a los recursos naturales.

Así, la participación ambiental entendida como derecho, deber y fin del Estado, parte de la premisa de que todos los asociados en un Estado tienen el derecho y la obligación de tomar parte en los asuntos, discusiones, análisis y decisiones sobre el ambiente y su conservación.

A nivel práctico y, en cumplimiento del numeral 5 de la Ley 99 de 1993 las autoridades ambientales - CAR, deben de participar con los demás organismos y entes competentes, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial del factor ambiental, a fin de que sean tenidas en cuenta en las decisiones que se adopten.

La planificación ambiental es un proceso dinámico de planificación del desarrollo sostenible que permite a un lugar o región orientar de manera coordinada el manejo, la administración y el aprovechamiento de sus recursos naturales, para contribuir a la consolidación de alternativas de desarrollo sostenible en el corto, mediano y largo plazo, acordes con las características y dinámicas biofísicas, económicas, sociales y culturales.

Así pues, la participación en procesos de planificación ambiental consiste en la posibilidad que le asiste a cualquier ciudadano de participar activamente en la discusión de lo que se quiere, estableciendo los objetivos, determinando las estrategias que se emplearán, organizando y orientando las acciones, definiendo los recursos necesarios y concretando las responsabilidades.

En virtud de lo anterior, consideramos que la Comisión Quinta de la Honorable Cámara de Representantes, al momento de debatir el Proyecto de Ley 235- 2023, debió establecer mecanismos directos que permitieran la debida aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad.

En consecuencia, debió invitar para su socialización y concertación a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenibles – CAR, por su especialidad y experticia en la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos en favor del ambiente y los recursos naturales renovables. Más aún cuando un proyecto de ley pretende afectar de

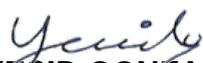
forma directa el patrimonio y por consiguiente, el ejercicio de sus funciones, competencias y facultades.

Asimismo, es pertinente aclarar que las CAR por más de 30 años han sido la médula del Sistema Nacional Ambiental - SINA, y cumplen con su papel de orientación en la proyección de normas, actividades, recursos y programas que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Constitución Política y la Ley. Además, su acción administrativa y jurisdiccional regional, ha logrado descentralizar la protección ambiental, y ha garantizado que *“las regiones tengan mayor injerencia sobre sus intereses ambientales, lo que asegura una mayor protección al medio ambiente, pues se ajustan las políticas y programas a las necesidades específicas de las poblaciones y ecosistemas, desde un ámbito más cercano al ciudadano.*

En consecuencia, desde ASOCARS y las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, instamos a la Honorable Cámara de Representantes y a su Comisión Quinta, para que sobre la materia se adelante un proceso amplio de debate y construcción en el que seamos partícipes activas por ser las encargadas por la ley de administrar, dentro del área de nuestra jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 y numeral 5 artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y tener especialidad y experticia en el sector ambiental.

Aunado a lo anterior, solicitamos respetuosamente que, el Proyecto de Ley 235 – 2023, tal como fue aprobado en el primer debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes sea archivado, pues como se ha mencionado a lo largo de este documento, causa graves afectaciones en las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

Institucionalmente,

  
**YESID GONZALEZ DUQUE**  
Director Ejecutivo

Proyectó: René Arciniegas Andrade, Coordinador Jurídico y Legislativo.