**PROYECTO DE LEY. \_\_\_\_\_\_\_\_ DE 2025**

**“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., 22 de julio de 2025**

Señor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

E. S. D.

**Asunto:** Radicación proyecto de Ley “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”

Cordial saludo. De manera respetuosa, y en consideración del artículo 139 de la Ley 5 de 1992, presentamos a consideración de la Cámara de Representantes el proyecto de Ley “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”, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos contemplados en el artículo 145 de la presente ley.

Atentamente,

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

**PROYECTO DE LEY. \_\_\_\_\_\_\_\_ DE 2025**

**“Por medio del cual se prohíbe la participación accionaria de las Corporaciones Autónomas Regionales- CAR en las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**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 empresas 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,

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

1. **OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.**

El presente proyecto de ley tiene como finalidad prohibir que las Corporaciones Autónomas Regionales puedan tener empresas u acciones en empresas de servicios públicos domiciliarios, en tanto que, sobre las mismas tienen el deber de fiscalización ambiental, por lo que se pueden ocasionar conflictos de intereses, e incluso transgresiones al principio de imparcialidad y moralidad que son propios de la administración pública, los cuales están contemplados en los numerales 3 y 5 de la Ley 1437 de 2011.

No es viable constitucional y legalmente que las autoridades ambientales encargadas de otorgar y aprobar a las empresas de servicios públicos los planes, permisos y autorizaciones ambientales como pueden ser concesiones de agua, vertimientos, planes de saneamiento, sean a su vez, dueñas o accionistas de dichas empresas, toda vez que también se pone en riesgo la teoría de control de poder que rige actualmente en el sistema estatal colombiano.

1. **ANTECEDENTES**

Esta iniciativa legislativa fue radicada anteriormente en la Cámara de Representantes dentro de la legislatura 2023 – 2024 bajo el número 235 de 2023 Cámara. Allí fue designada como ponente la representante a la cámara Julia Miranda Londoño, quien rindió ponencia positiva para primer y segundo debate. Aunque la iniciativa fue aprobada por la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, no alcanzó a surtir los debates restantes dentro del término de dos legislaturas, razón por la cual fue archivada.

Sin embargo, dada la importancia de la iniciativa, se vuelve a presentar en los mismos términos de la iniciativa original con los ajustes aprobados por la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes durante el trámite de su primer debate.

1. **SUSTENTO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY.**

De conformidad con el artículo 1 constitucional Colombia es un Estado Social y Democrático de Derecho, que propende por garantizar el bienestar social y el interés general, a través de sus distintas instituciones públicas.

Dentro de esos derechos y deberes constitucionales se resalta el contenido en el artículo 8 superior que establece el deber del Estado de proteger el patrimonio ecológico, el artículo 79 que consagra el derecho de los ciudadanos a gozar de un ambiente sano, y el artículo 333 constitucional que establece la protección ecológica como limitante de la libertad económica.

En el sistema constitucional colombiano se crearon una serie de instituciones públicas, de tal forma que existiera una división y control de poder bajo el principio de colaboración armónica. Ejemplo de ello son las tres ramas del poder público (Ejecutiva, Legislativa y Judicial), así como los órganos de control como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República. Esta arquitectura institucional se diseña para que exista necesariamente un control entre la misma institucionalidad.

En materia ambiental, la Ley 99 de 1993 ha establecido el Sistema Nacional Ambiental, como el conjunto de normas e instituciones dirigidas a la conservación y protección ambiental, el cual es dirigido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y donde también están las Corporaciones Autónomas Regionales, como entidades administrativa y presupuestal autónomas, que tienen la naturaleza de autoridades ambientales en los territorios donde ejercen su jurisdicción, las cuales puede otorgar permisos y autorizaciones a personas naturales o jurídicas, así como sancionarlas en caso de cometer acciones y omisiones atentatorios contra el ambiente.

De acuerdo con el artículo 30 de la Ley 99 de 1993 el objeto de las Corporaciones Autónomas es *“la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.”*

Para la ejecución de este objeto, el artículo 31 ibidem ha determinado las siguientes funciones en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales, así:

*“1) Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción;*

*2) Ejercer 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 del Medio Ambiente;*

*3) Promover y desarrollar la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables;*

*4) Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales;*

*5) Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten;*

*6) Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas;*

*7) Promover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, y con las entidades de apoyo técnico y científico del Sistema Nacional Ambiental (SINA), estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables;*

*8) Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional;*

*9) 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. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;*

*10) Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir restringir o regular la fabricación, distribución, uso disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites, restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente.*

*11) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo*[*58*](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993_pr001.html#58)*de esta Ley.*

*12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, solidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos;*

*13) <Ver Notas del Editor> Recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasa, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente;*

*14) Ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y otras autoridades de policía, con conformidad con la ley y los reglamentos; y expedir los permisos, licencias y salvoconductos para la movilización de recursos naturales renovables;*

*15) <Ver Notas del Editor> Administrar, bajo la tutela del Ministerio del Medio Ambiente las áreas del Sistemas de Parques Nacionales que ese Ministerio les delegue. Esta administración podrá hacerse con la participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil.*

*16) <Ver Notas del Editor> <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Reservar, alinderar, administrar o****~~sustraer~~****, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.*

*17) Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados.”* (Subrayado fuera de texto).

De lo anterior se puede advertir que, tanto en el objeto y funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales no se evidencia la potestad legal para que estas autoridades ambientales puedan prestar servicios públicos domiciliarios o hacer parte como accionistas de empresas de servicios públicos domiciliarios, máxime cuando las funciones de que tratan especialmente los numerales 2,9,10,12 del artículo 31 precitado comprenden facultades que se ejercen, entre otras, sobre empresas de servicios públicos domiciliarios, como son las empresas de Acueducto y Alcantarillado.

Por otra parte, la Ley 142 de 1994 en su artículo 15 instituyó cuáles son las personas que pueden prestar los servicios públicos, así:

*15.1. Las empresas de servicios públicos.*

*15.2. Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.*

*15.3. Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley.*

*15.4.*[*Reglamentada por el Decreto Nacional 421 de 2000*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4639)*. Las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas.*

*15.5. Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley.*

*15.6. Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el parágrafo del Artículo 17.”*

En ese sentido, en esta normatividad especial tampoco se observa que exista el habilitante legal para que las Corporaciones Autónomas Regionales puedan prestar servicios públicos o hacer parte como accionistas de empresas que presten servicios públicos.

1. **CASOS DE ESTUDIO SOBRE CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES CON ACCIONES EN EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.**

De las 33 Corporaciones Autónomas Regionales que existen en el país, se logró identificar tres corporaciones que en la actualidad tienen participación accionaria en Empresas de Servicios Públicos: Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC y Corporación Autónoma Regional del Cauca- CRC.

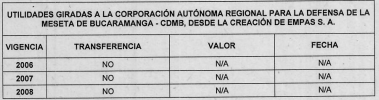
Para el caso de la Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, esta es la accionista mayoritaria de la Empresa Pública de Alcantarillado de Santander- EMPAS, con 220.948 de las 220.953 acciones totales que tiene dicha empresa de alcantarillado, lo que equivale al 99.9977.37% de participación accionaria.

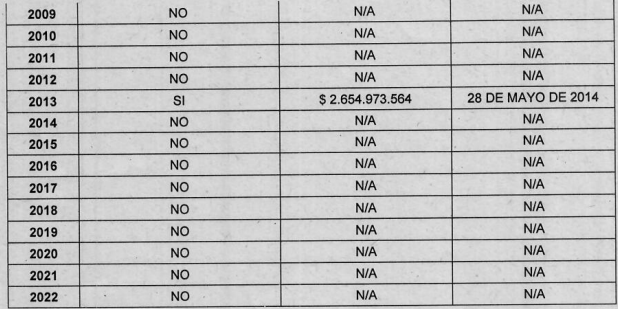
Esta mayoría accionaria otorga la potestad para que la CDMB participe en la designación de los integrantes de la Junta Directiva del EMPAS, y tenga la influencia mayoritaria para la designación del Gerente General de esta empresa, de conformidad con el Acuerdo No. 1401 del 14 de octubre del 2020 que reglamenta la designación de este gerente.

Ahora bien, 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 del sistema de Alcantarillado en los Municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta. Lo anterior evidencia que, la empresa EMPAS de propiedad de la CDMB presta sus servicios en Municipios donde dicha autoridad ambiental ejerce sus funciones legales, lo cual implica un grave riesgo para la fiscalización ambiental y para los principios de imparcialidad y moralidad de la administración pública, aunado al desequilibrio en el control de poder que se puede generar.

Este cruce territorial trae como consecuencia que, sea la CDMB la que le emita a su propia empresa el permiso de vertimientos, mediante la Resolución 0133 del 10 de febrero de 2023; y el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos- PSMV, mediante la Resolución No. 0666 del 10 de julio de 2019.

Por otra parte, respecto a los recursos económicos que ha obtenido la CDMB como propietaria del EMPAS se identificó que desde el 2006 (fecha de constitución del EMPAS) hasta la actualidad, esta autoridad ambiental solamente ha obtenido utilidades en el 2014 por la suma de Dos mil seiscientos cincuenta y cuatro millones novecientos setenta y tres mil quinientos ochenta y cuatro pesos ($2.654.973.564).





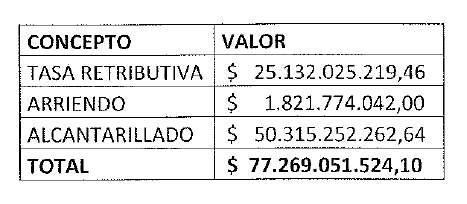


Según la CDMB la carencia de ingresos por utilidades en la EMPAS ocurre por una decisión de la Asamblea General de Accionistas, quienes dispusieron que dichos recursos deben reinvertirse con una destinación específica para proyectos de la empresa.

Desde el punto de vista económico es de suma gravedad esta decisión de la Asamblea de Accionistas, porque le cercena el ingreso de recursos a la CAR, los cuales pueden ser utilizados para programas de protección ambiental. Lo anterior con el único propósito de reinvertir recursos en una empresa, de la cual no se reciben dividendos.

Desde el punto de vista de la transparencia de la contratación pública también es preocupante estas decisiones, toda vez que, la EMPAS por su naturaleza jurídica ejecuta sus recursos mediante regímenes especiales de contratación (lo que se ha denominado contrataderos), y no por las reglas establecidas para la contratación pública aplicando los procedimientos de Ley 80 de 1993 y sus modificaciones.

Por último, la CDMB ha recibido los siguientes recursos económicos por parte de la empresa EMPAS, pero los mismos tienen fundamento en ítems distintos a ingresos por utilidades, por lo que estos ingresos continuarían, así la CDMB no siga siendo accionista mayoritaria de la empresa EMPAS.

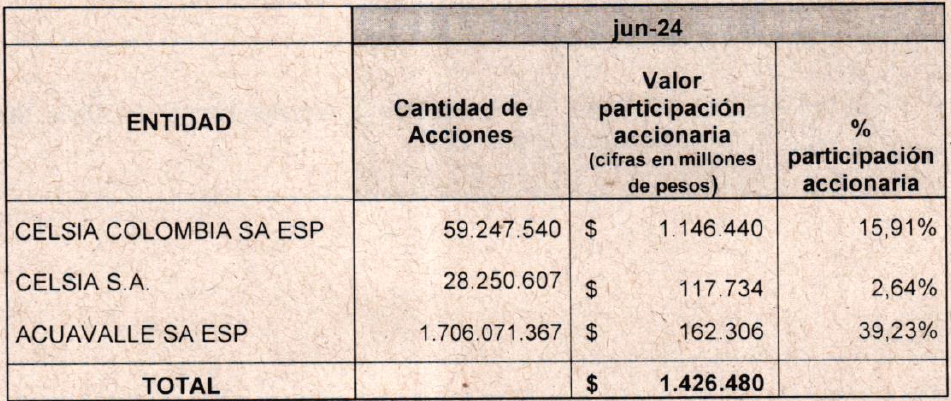




Por otro lado, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, esta cuenta como parte de su patrimonio con acciones que le fueron entregadas con ocasión de la transferencia de activos y pasivos relacionados con la actividad eléctrica y la capitalización de la Empresa de Energía del Pacífico SA - EPSA, ordenada en 1993 por la Ley 99 y reglamentada en 1994 a través del Decreto 1275 de 1994, por medio del cual se reestructuró la Corporación.

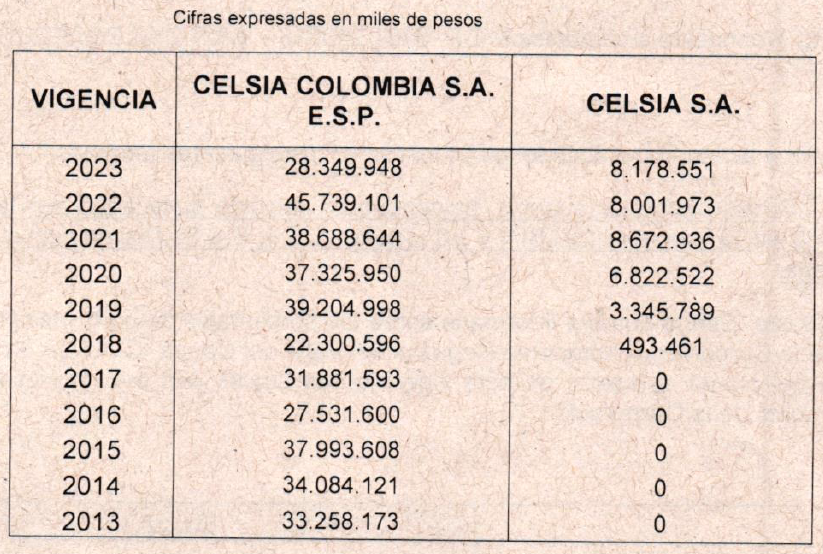
De acuerdo con la Resolución 4461 del 05 de diciembre de 1994 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizada la valoración del componente eléctrico de la Corporación Autónoma Regional del Cauca -CVC- excluyendo la totalidad de la represa de Salvajina e incluyendo los activos de generación de Alto Anchicayá, Calima la propiedad empresa Chidral, el Centro de Control y de la totalidad de los activos de transmisión y distribución, y la valoración de la Resolución 4745 del 22 de diciembre de 1995 en la que Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó la valoración de Salvajina dado su carácter de proyecto multipropósito en lo ambiental y eléctrico resolviendo que el 45% correspondía al componente eléctrico y el 55% al componente ambiental, se estableció que el 55% que le correspondía a la CVC por ser del componente ambiental se entregaría en participación accionaria en la EPSA S.A., razón por la cual hoy la CVC tiene participación accionaria en EPSA – CELSIA COLOMBIA.

De acuerdo con la información suministrada por la CVC el pasado 20 de agosto de 2024, a corte del primer semestre de 2024, la participación accionaria y la cuantía de dividendos ascendió a cerca de 1.4 billones de pesos por su participación en CELSIA y ACUAVALLE SA ESP, tal como se describe a continuación:



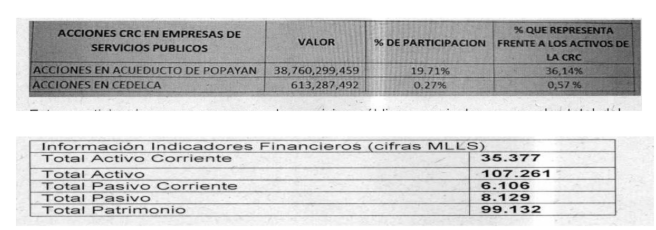


A continuación, se relacionan los dividendos recibidos por las participaciones accionarias de la CVC en CELSIA S.A y CELSIA COLOMBIA SA ESP (antes Empresa de Energía del Pacífico SA ESP):





Por último, la Corporación Autónoma Regional del Cauca, de acuerdo con la información suministrada por ASOCARS (2024), posee en sus estatutos una participación accionaria en Acueducto de Popayán y CEDELCA cercana a los $107.291 millones de pesos, que hacen parte de su patrimonio, lo que representa el 37 % de los activos totales de dicha corporación.





1. **ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY.**

De acuerdo al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en los proyectos de ley deberá hacerse explícito en impacto fiscal de dicha normatividad, cuando se ordene gasto o se otorguen beneficios tributarios, así:

*“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.”*

En el presente proyecto de ley no es menester realizar el respectivo análisis de impacto fiscal, teniendo en cuenta que su contenido no se dirige a ordenar el gasto y mucho menos otorga beneficios tributarios.

**Atentamente,**

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |