



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 323

Bogotá, D. C., miércoles, 10 de mayo de 2017

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariassenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se adiciona el artículo 397A y se modifican los artículos 399A, 400A y 415 de Ley 599 de 2000 y los artículos 202 y 205 de la Ley 906 de 2004.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese a la Ley 599 de 2000 el artículo 397A, el cual quedará así:

“Artículo 397A. Circunstancia de agravación punitiva. La pena prevista en el artículo 397 se agravará de una tercera parte a la mitad cuando el funcionario se apropie de los recursos destinados a Seguridad Social Integral y a los programas relacionados con menores de catorce años (14), sin importar su cuantía”.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 399A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 399A. Circunstancia de agravación punitiva. La pena prevista en el artículo 399 se agravará de una tercera parte a la mitad, cuando se dé una aplicación oficial diferente a recursos destinados a la Seguridad Social Integral y a los programas relacionados con menores de catorce años (14), sin importar su cuantía”.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 400A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 400A. Circunstancia de agravación punitiva. Las penas previstas en el artículo 400 de la Ley 599 de 2000 se agravarán de una tercera parte a la mitad, cuando se dé una aplicación oficial diferente a recursos destinados a la Seguridad Social Integral y a los programas relacionados con menores de catorce años (14), sin importa su cuantía”.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 415 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 415. Circunstancia de agravación punitiva. Las penas establecidas en los artículos anteriores se aumentarán hasta en una tercera parte cuando las conductas se realicen en actuaciones judiciales o ad-

ministrativas que se adelanten por delitos de genocidio, homicidio, tortura, desplazamiento forzado, desaparición forzada, secuestro, secuestro extorsivo, extorsión, rebelión, terrorismo, concierto para delinquir, narcotráfico, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, o cualquiera de las conductas contempladas en el título II de este Libro.

Las penas establecidas en el artículo 414 se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando el servidor público omita, retarde, rehúse o deniegue un acto propio de sus funciones que se relacionen con Seguridad Social Integral y la protección del interés superior de los menores de (14) años”.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 202 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

“Artículo 202. Órganos que ejercen funciones permanentes de Policía Judicial de manera especial dentro de su competencia. Ejercen permanentemente funciones especializadas de Policía Judicial dentro del proceso penal y en el ámbito de su competencia, los siguientes organismos:

1. La Procuraduría General de la Nación.
2. La Contraloría General de la República.
3. Las autoridades de tránsito.
4. Las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control.
5. Los directores nacional y regional del Inpec, los directores de los establecimientos de reclusión y el personal de custodia y vigilancia, conforme con lo señalado en el Código Penitenciario y Carcelario.
6. Los alcaldes.
7. Los inspectores de policía.
8. Los comisarios de familia.

Parágrafo. Los directores de estas entidades, en coordinación con el Fiscal General de la Nación, determinarán los servidores públicos de su dependencia que integrarán las unidades correspondientes”.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 205 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

“**Artículo 205. Actividad de policía Judicial en la indagación e investigación.** Los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones de Policía Judicial, reciban denuncias, querellas o informes de otra clase, de los cuales se infiera la posible comisión de un delito, realizarán de inmediato todos los actos urgentes, tales como inspección en el lugar del hecho, inspección de cadáver, entrevistas e interrogatorios. Además, identificarán, recogerán, embalarán técnicamente los elementos materiales probatorios y evidencia física y registrarán por escrito, grabación magnetofónica o fonóptica las entrevistas e interrogatorios y se someterán a cadena de custodia.

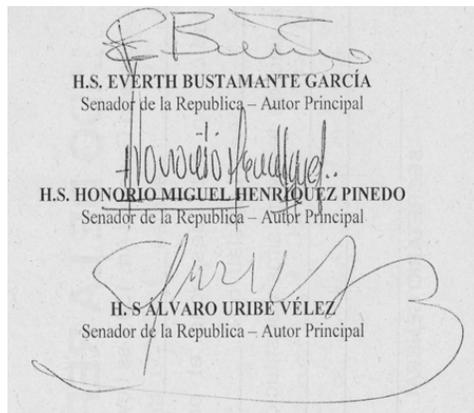
Cuando deba practicarse examen médico-legal a la víctima, en lo posible, la acompañará al centro médico respectivo. Si se trata de un cadáver, este será trasladado a la respectiva dependencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses o, en su defecto, a un centro médico oficial para que se realice la necropsia médico-legal.

Sobre esos actos urgentes y sus resultados la Policía Judicial deberá presentar, dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, un informe ejecutivo al fiscal competente para que asuma la dirección, coordinación y control de la investigación.

En cualquier caso, las autoridades de Policía Judicial harán un reporte de iniciación de su actividad para que la Fiscalía General de la Nación asuma inmediatamente esa dirección, coordinación y control.

Parágrafo. En ejercicio de las funciones de Policía Judicial, se deberá atender de manera preferente y prioritaria, todas aquellas denuncias, querellas o informes de otra clase, de los cuales se infiera la posible comisión de un delito donde la víctima sea un menor de (14 años)”.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

El presente proyecto de ley, que es iniciativa de los Senadores Éverth Bustamante García, Honorio Miguel Henríquez Pinedo y Álvaro Uribe Vélez, de la bancada del Centro Democrático, busca la protección de los recursos del sistema de Seguridad Social Integral, en especial en el Sistema General de Salud y para los menores de catorce (14) años; competencia asignada a los servidores públicos, quienes están en la obligación de ejercerlas con plena observancia del principio de colaboración armónica entre las distintas ramas del

poder público, con el fin de garantizar una rápida y eficiente aplicación de la justicia. Con lo que apunta a la reducción de los casos como los del programa de alimentación escolar o con los grandes descalabros a los recursos del sistema de seguridad social en salud, estableciendo unos mecanismos que permitan fortalecer la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las funciones relacionadas.

En consecuencia el proyecto busca:

a) Establecer mecanismos de agravación punitiva por la omisión en las actuaciones de los servidores públicos y la apropiación abusiva de los recursos públicos destinados a la Seguridad Social Integral y a los menores de catorce (14) años;

b) Fortalecer a los órganos de Policía Judicial que coadyuvan en las actividades de indagación e investigación de los hechos que revisten características de delito y que son puestos en conocimiento del ente investigador, vinculando para ello a las Comisarías de Familia, como la autoridad que en primera instancia, conoce de las conductas que atentan contra los menores de catorce (14) años.

II. ASPECTOS GENERALES

• Desvío y apropiación de los recursos en Seguridad Social en Salud y los menores de catorce (14) años

El desvío y apropiación de los recursos en Seguridad Social en Salud y los menores de catorce (14) años, son problemas gravísimos dentro de una sociedad ya que aun cuando, para la mente de quien se apropia, estos recursos no pertenecen a un ser determinado, en el momento en que se priva a la sociedad del goce de estos recursos se convierte en un problema social.

Por tratarse de dineros públicos no solo pertenecen a la Nación, sino que también a cada uno de los habitantes; el daño antijurídico es de tal magnitud que se agrede a toda la sociedad y por esto merece una mayor reprochabilidad.

De ahí la necesidad de perseguir esta conducta, la cual se enmarca dentro del tipo penal Peculado, un delito con sujeto activo cualificado (solo lo pueden cometer los Servidores Públicos), con el Estado como sujeto pasivo titular del bien jurídico Administración Pública y consistente en la apropiación de bienes del Estado que realiza el Sujeto Activo en provecho propio o de un tercero.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Aprobada mediante Ley 970 de 2005) en su artículo 17 enuncia la necesidad de perseguir estas conductas, de la siguiente manera:

“**Artículo 17. Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público.** Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la malversación o el peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación por un funcionario público, en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado al funcionario en virtud de su cargo”.

Al mismo tiempo, no solo la apropiación en favor de un tercero o para el servidor público de bienes del Estado configura un daño para la sociedad, conductas como dar aplicación oficial diferente de aquella para las que están destinados los bienes o empresas del Estado cuya

administración, tenencia o custodia se le haya dado a un servidor público por razón del cargo o comprometer sumas superiores a la fijadas en el presupuesto o que las invierta o utilice en forma no prevista o dar lugar, por culpa propia, al extravío, la pérdida o el daño de bienes del Estado o de empresas o bienes en los que este tiene parte, son igual de reprochables y se enmarcan dentro de los mecanismos para frenar la corrupción y el desvío de dineros públicos.

Más importante cuando vemos que el Sistema General de Salud cuenta con un déficit cercano a los 5.3 billones de pesos, en donde los pasivos de los hospitales suman alrededor de 2,3 billones de pesos y grandes escándalos relacionados con malversación, desvíos, fallencias en la contratación y demás conducta mediante las cuales se privatizan mañosamente recursos públicos.

También, vemos problemas en los recursos dirigidos a la niñez, ejemplo de esto es el programa de alimentación escolar en cuya ejecución se evidenciaron irregularidades en el suministro de los alimentos, en cuanto a calidad, cantidad y salubridad, aun cuando para 2014 se giraron 1.17 billones, para 2015 fueron girados 821 mil millones de pesos y 674 mil millones destinados este año por el Gobierno.

Mientras tanto, en lo que refiriere a los recursos destinados a la seguridad alimentaria de los menores, entre ellos se encuentran los sobrecostos en los refrigerios y mercados, las irregularidades en el proceso de selección del contratista, la celebración de contratos sin el cumplimiento de requisitos y la falta de supervisión en la ejecución de los contratos.

Han sido innumerables los hallazgos reportados por los organismos de control y demás autoridades competentes, relacionados con esto lo que evidencia a todas luces, es la responsabilidad de los servidores públicos que participan de una u otra forma, en el proceso de planeación, contratación y ejecución de los recursos destinados para este fin.

Es por esta razón, que se considera de suma importancia no solo adelantar las respectivas investigaciones y juicios de responsabilidad, sino que las sanciones sean ejemplarizantes para todos aquellos que pretendan defraudar la confianza legítima que le otorga el Estado, al encomendarle al servidor público algún tipo de función y posibilitarle el acceso a los recursos públicos.

A propósito del informe final sobre el Diagnóstico y propuesta de lineamientos de Política Criminal para el Estado colombiano, presentado por la Comisión Asesora de Política Criminal, en junio de 2012, se infiere que la política criminal, debe contemplar acciones dirigidas a que el Estado diseñe e implemente estrategias de eficiencia en la aplicación de la justicia por parte de los servidores públicos responsables de su ejecución.

Una de las estrategias que conlleva a un cambio estructural en el modelo del sistema penal en Colombia, estaría dado en torno a la efectividad y celeridad de los procesos y los resultados en la aplicación de las penas ya establecidas en el Código Penal. Se necesita dotar de herramientas que permitan que las pruebas que se recauden en la etapa de investigación sirvan de fundamento para la imputación de cargos y la determinación de responsables en la comisión de los delitos, en periodos de tiempo razonables, de tal manera que se logre una percepción por parte de los ciudadanos de una rápida y eficiente aplicación de la justicia.

Entonces, como parte de las acciones que se deben tomar para frenar a corrupción y el desvío de dineros públicos, la persecución y el aumento de las penas por cometer este tipo de conductas son mecanismos eficientes para ayudar a frenar las fugas indebidas de dineros del tesoro nacional, con más peso cuando se realizan sobre temas tan delicados como la salud o los recursos los menores de catorce (14) años.

• Omisión en las actuaciones de los servidores públicos:

Haciendo una revisión normativa de lo establecido en el código de procedimiento penal y del código de infancia y adolescencia, se evidencia la existencia de disposiciones legales que sirven de soporte para que las actuaciones de los servidores públicos en las diferentes instancias del proceso penal, se realicen de manera inmediata, cuando las conductas de las cuales se derivan los hechos delictivos recaen sobre los menores de edad.

Lo que se viene presentando es un desconocimiento y una falla de diligencia por parte de quienes tienen en sus manos la aplicación de los procesos que deben ser adelantados cuando los hechos afectan el interés superior de los menores.

Cabe recordar que por mandato constitucional los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes; y por omisión o extralimitación de sus funciones (artículo 6° Constitución Política).

Por tal motivo, se considera conveniente proponer una agravación punitiva para aquellas conductas que se tipifiquen dentro del tipo penal del “Prevaricato por omisión”, para que sean sancionados con más severidad los servidores públicos, que a pesar de tener una función atribuida en ejercicio de su cargo, omitan, retarden, se rehúsen o denieguen actuaciones que conlleven a la determinación de los responsables de los delitos cometidos contra menores.

• Función de Policía Judicial:

La Corte Constitucional en Sentencia C-429 de 27 de mayo de 2003 ha definido la noción de Policía Judicial como “*el conjunto de autoridades que colaboran con los funcionarios judiciales en la investigación de los delitos y en la captura de los delincuentes. La concepción moderna de la Policía judicial es la de un cuerpo que requiere la aplicación de principios de unidad orgánica y, sobre todo, de especialización científica y que actúa bajo la dirección funcional de los fiscales o los jueces*”.

Resulta de gran importancia la función de Policía Judicial, pues desde su ejercicio de investigación, se pueden minimizar las consecuencias de los hechos delictivos cometidos, individualizar a los culpables y reunir las pruebas necesarias para la actuación del ente investigador.

De tal modo, estas instituciones resultan ser una herramienta vital para lograr el descubrimiento de la verdad acerca de la presunta comisión de un delito, y en consecuencia facilitar así la aplicación de la ley penal en el caso en concreto, lo que podría llamarse “una actuación de medio a fin”.

• Comisarías de Familia:

El Código de Infancia y Adolescencia, contempla que las comisarías de familia son entidades encargadas de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la Familia conculcados por

situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas en la ley.

Dentro de las funciones a estas asignadas está entre otras, el recibir denuncias y adoptar las medidas de emergencia y de protección necesarias en casos de delitos contra los niños, las niñas y los adolescentes.

Funcionalmente, y de acuerdo con los lineamientos dados en este Código, son las comisarias de familia las llamadas a atender de manera directa en las entidades territoriales, los casos de quejas y denuncias relacionadas con delitos a menores.

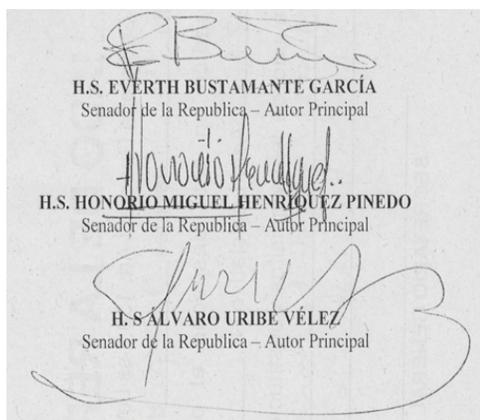
Sin embargo, y a pesar de esta disposición, se considera pertinente que las Comisarias de Familia sean incluidas como órganos que ejerzan funciones permanentes de Policía Judicial con el fin de que realicen de manera inmediata todos los actos urgentes tales como ‘inspección en el lugar del hecho, inspección de cadáver, entrevistas e interrogatorios, configurándose como elementos esenciales para que el ente investigador adelante sus actuaciones de manera ágil y eficiente, en la determinación de los responsables de los hechos delictivos.

III. MARCO O FUNDAMENTO JURÍDICO

- Constitución Política de Colombia.
- Ley 599 de 2000, *por el cual se expide el Código Penal.*
- Ley 906 de 2004, *por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.*
- Ley 970 de 2005, *por medio de la cual se aprueba la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.*
- Ley 1098 de 2006, *por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.*
- Ley 1474 de 2011, *por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.*
- Ley 890 de 2004, *por la cual se modifica y adiciona el Código Penal.*

IV. PROPOSICIÓN

En Concordancia con los anteriores argumentos, pongo a consideración de los Honorables Miembros del Congreso de la República el presente proyecto, teniendo en cuenta que el mismo preserva los principios constitucionales del derecho a la salud, la dignidad humana y la vida.



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 10 del mes de mayo del año 2017 se radicó en este Despacho el **Proyecto de ley número 243** con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: honorables Senadores *Éverth Bustamante, Álvaro Uribe Vélez – Honorio Henríquez.*

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL - TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 10 de mayo de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 244 de 2017 Senado**, *por medio de la cual se adiciona el artículo 397A y se modifican los artículos 399A, 400A y 415 de la Ley 599 de 2000 y los artículos 202 y 205 de la Ley 906 de 2004*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Éverth Bustamante García, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Álvaro Uribe Vélez.* La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA – MAYO 10 de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Óscar Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

INFORME UNIFICADO A LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES

PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2015 CÁMARA, 16 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 142 de 1994, se elimina el cobro por reconexión y reinstalación de los servicios públicos domiciliarios residenciales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 2 de mayo de 2017

Honorable Senador

MAURICIO LIZCANO

Presidente del Senado de la República

Honorable Representante

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente de la Cámara de Representantes

Asunto: Informe unificado respecto de las **Objeciones Presidenciales** por Inconstitucionalidad e Inconveniencia formuladas por el Gobierno nacional, respecto del **Proyecto de ley número 190 de 2015 Cámara, 16**

de 2015 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 142 de 1994, se elimina el cobro por reconexión y reinstalación de los servicios públicos domiciliarios residenciales y se dictan otras disposiciones.

De conformidad con el Oficio S.G.2-507 de 2017, fuimos designados para elaborar el informe de unificación mencionado anteriormente; por lo tanto, nos permitimos presentar las siguientes consideraciones:

- El presente proyecto de ley fue presentado el día 22 de julio de 2015 en la Secretaría General de Senado de la República por el Senador Lidio Arturo García Turbay, el cual fue publicado mediante *Gaceta* número 526 de 2015.

- Fue remitido a la Comisión Sexta Constitucional Permanente de Senado de la República, donde fue designado ponente para primer debate y segundo debate en la Plenaria de Senado al honorable Senador Mario Fernández Alcocer.

- Una vez surtidos y aprobados los correspondientes debates en Senado de la República, el proyecto en cuestión continuó su trámite en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, donde fue designado ponente para primer y segundo debate el honorable Representante a la Cámara Diego Patiño Amariles.

- Con fundamento en lo anterior y una vez aprobados los dos últimos debates en la Cámara de Representantes, se aprueba el informe de conciliación por ambas cámaras con el siguiente texto:

**“PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2015
CÁMARA, 16 DE 2015 SENADO**

por medio de la cual se modifica la Ley 142 de 1994, se elimina el cobro por reconexión y reinstalación de los servicios públicos domiciliarios residenciales, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónense dos párrafos al artículo 96 de la Ley 142 de 1994, los cuales quedarán así:

Artículo 96. Otros cobros tarifarios. Quienes presenten servicios públicos domiciliarios podrán cobrar un cargo por concepto de reconexión y reinstalación, para la recuperación de los costos en que incurran.

En caso de mora de los usuarios en el pago de los servicios, podrán aplicarse intereses de mora sobre los saldos insolutos.

Las Comisiones de Regulación podrán modificar las fórmulas tarifarias para estimular a las empresas de servicios públicos domiciliarios de energía y acueducto a hacer inversiones tendientes a facilitar a los usuarios la mejora en la eficiencia en el uso de la energía o el agua, si tales inversiones tienen una tasa de retorno económica suficiente para justificar la asignación de los recursos en condiciones de mercado.

Parágrafo 1°. No habrá lugar al cobro del cargo por reconexión o reinstalación cuando la causa de la suspensión o el corte del servicio en inmuebles residenciales de estratos 1, 2 y 3, haya sido exclusivamente la mora en el pago de las facturas y el usuario se ponga a paz y salvo o celebre un acuerdo de pago con la empresa por ese concepto.

Parágrafo 2°. No obstante, con la disposición del presente artículo, no habrá disminución ni aumento en el cobro del cargo fijo por consumo de servicios públicos domiciliarios.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 142 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 142. Restablecimiento del servicio. Para restablecer el servicio, si la suspensión o el corte fueron por causas imputables al suscriptor o usuario diferentes a la mora, este debe eliminar su causa, pagar todos los gastos de reinstalación o reconexión en los que la empresa incurra, y satisfacer las demás sanciones previstas, todo de acuerdo con las condiciones uniformes del contrato.

Si el restablecimiento no se hace dentro de las 24 horas siguientes, después de que el suscriptor o usuario cumpla con las obligaciones que prevé el inciso anterior, habrá falla del servicio.

Parágrafo. Los costos de corte y reconexión por falta de pago en los estratos 1, 2 y 3 serán estructurados en la tarifa con cargo a los costos de operación, específicamente, en otros costos de operación y mantenimiento. Así lo definirán las respectivas Comisiones de Regulación de Servicios Públicos Domiciliarios.

Artículo 3°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.

De conformidad con ello, una vez remitido a Sanción Presidencial, el Gobierno nacional, sin la correspondiente sanción ejecutiva, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 165, 166 y 167 de la Constitución, devuelve el proyecto de ley de la referencia por motivos de inconstitucionalidad e inconveniencia que se explican a continuación:

A) OBJECIONES POR INCONSTITUCIONALIDAD: El Gobierno nacional hace alusión al artículo 367 de la Constitución de Política de Colombia, el cual establece:

“Artículo 367. La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación. La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas”.

De conformidad a lo anterior, el Gobierno considera que el presente proyecto de ley es inconstitucional, esto por:

- **Al excluir de la tarifa los costos en que incurren las empresas por concepto de reconexión y reinstalación del servicio, resulta contraria a lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 367 de la Constitución, a cuyo tenor la ley que fije el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios tendrá en cuenta para el efecto, entre otros criterios, el relativo a los costos del servicio.**

Igualmente a diferencia de lo sostenido en el trámite legislativo, las empresas de servicios públicos domiciliarios sí incurren en costos cuando, en razón de la mora en el pago de las facturas por parte del usuario o suscriptor, deben realizar la reconexión o la reinstalación del servicio como consecuencia del corte o la suspensión de este.

- **La eliminación de los cargos por reconexión y reinstalación vulnera el principio de solidaridad**

Dado que se trata de un costo real, el valor de lo que cuesta la exoneración del pago de la reconexión o re-

instalación del servicio establecida por la norma tendrá que ser asumido por una de las partes que conforman el sistema, es decir, bien sea por los usuarios que cancelan oportunamente sus obligaciones, por las empresas o por el propio Estado.

Si se piensa en que los usuarios sean quienes asuman este costo, necesariamente tendrán que aumentarse, de manera general, las tarifas del servicio. Esto significa que tendrán que incrementarse las tarifas también a las personas beneficiarias de la medida que establece el proyecto de ley, es decir, a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3, que pagan oportunamente sus facturas.

Esta forma de entender el mencionado principio tiene en cuenta, no solo las posibilidades materiales existentes, la capacidad del erario público, la recuperación de los costos en que incurren las empresas públicas y privadas para la prestación del servicio, sino principalmente lo inequitativo que resultaría para los usuarios de los estratos 4, 5 y 6 asumir la carga de cancelar el 100% de los costos que genera la prestación del servicio a la población más vulnerable.

En suma, la exoneración del pago por concepto de reconexión y de reinstalación vulnera el principio constitucional de solidaridad, pues constituye un factor de inequidad en el reparto de las cargas públicas, en detrimento de las personas que asumen oportunamente sus obligaciones, incluidas las de menos ingresos.

• Así mismo el Gobierno nacional establece que vulnera el artículo 365 de la Constitución Política:

“Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que, en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”.

Lo anterior en razón, a que el párrafo 1° adicionado al artículo 96 de la Ley 142 de 1994 pone en riesgo la capacidad económica y financiera de las empresas que prestan servicios públicos, al impedirles recuperar los costos en que incurren por la reconexión y reinstalación del servicio, y, por tanto, constituye un obstáculo a la prestación eficiente de los mismos.

En síntesis, la viabilidad financiera del sistema y la prestación eficiente del servicio tienen una relación directa con el derecho que tienen las empresas a recuperar los costos en que incurren por la prestación del servicio, incluido, por supuesto, el de reconexión y reinstalación. Cercenar este derecho implicaría poner en riesgo la operación de las empresas y, por ende, su capacidad para prestar un servicio eficiente y de calidad a toda la población, incluida la más vulnerable.

CONSIDERACIONES DE LOS DESIGNADOS EN LA UNIFICACIÓN DE TEXTO RESPECTO A LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONSTITUCIONALIDAD:

Una vez teniendo de presente los argumentos manifestados por el Gobierno Nacional sobre la inconstitucionalidad del Proyecto de ley número 190 de 2015 Cámara-016/2015 Senado: “*por medio de la cual se modifica la Ley 142 de 1994, se elimina el cobro por reconexión y reinstalación de los servicios públicos domiciliarios residenciales, y se dictan otras disposiciones*”, respecto a la manifiesta vulneración de los artículos 365 y 367 de la Constitución Política de Colombia, damos paso a hacer énfasis en los siguientes aspectos:

1. El proyecto de ley en cuestión fue creado y estructurado con la intención de abarcar un fin social, el cual busca proteger y garantizar los derechos humanos de las personas de los estratos más bajos, tal como lo expresa la Constitución Política de Colombia en su preámbulo:

“El pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana (...)”. (Subrayado por fuera de texto)

El Estado colombiano debe velar por garantizar la igualdad y la justicia de todos los colombianos, bajo este sentido no todos las personas nos encontramos en las mismas condiciones económicas y sociales, lo que quiere decir que existen situaciones de vulnerabilidad y pobreza por parte de algunos sectores, por lo tanto es deber del Estado garantizar una igualdad de contenido material para estos, en virtud de que sus condiciones no son las mismas y esto indica que deben recibir un tratamiento especial y diferenciado a través del cual se llega a la justicia y equidad social que día a día reclama la población colombiana más desfavorecida.

2. Así mismo cabe precisar lo señalado por la misma Constitución en su Título I –Principios fundamentales– en los artículos 1° y 2°:

“Artículo 1°. 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.

Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

Tal como lo señala la Constitución Política de Colombia, el Estado colombiano es un Estado Social de Derecho basado en la dignidad humana y la solidaridad de las personas que la integran principalmente, es así como la defensa de la dignidad humana se convierte en uno de los pilares fundamentales del Estado y así mismo se convierte en objeto de protección a quienes no se les respete y garantice.

Los fines del Estado igualmente expresan servir a la comunidad y promover la garantía de los derechos fundamentales de sus asociados, visto desde un componente axiológico y reconociendo que los principios y derechos constitucionales forman parte dogmática de la Constitución Política de Colombia y que la misma prevalece sobre su contenido orgánico y de reforma, no es cierto que el Gobierno manifieste que el presente proyecto de ley es inconstitucional única y exclusivamente por vulnerar la estabilidad financiera de las empresas de servicios públicos domiciliarios, cuando en el proyecto se está manifestando claramente que lo que se busca es proteger la dignidad humana de los más desfavorecidos y de la función social que tiene el Estado, ya que como se mencionó anteriormente este proyecto es de contenido social.

3. De igual manera el artículo 13 de la misma Constitución señala:

“Artículo 13. (...) El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”. (Subrayado por fuera de texto)

Esta norma constitucional señala un componente formal y material de garantía y respeto por este Derecho Fundamental, el cual, visto desde tu aspecto material, profundiza en aquellas personas que por su vulnerabilidad no podrán encontrarse en igualdad de condiciones con el resto de la ciudadanía y es deber del Estado protegerlas.

4. El proyecto de ley busca adicionar un párrafo al artículo 96 y de esta forma eliminar el cobro del cargo por reconexión o reinstalación del servicio público domiciliario de inmuebles residenciales en los estratos 1, 2 y 3 si la causa de la suspensión o corte ha sido exclusivamente la mora en el pago de las facturas y, por otro lado, el artículo 142 se modifica para establecer un plazo máximo de reconexión o restablecimiento del servicio de 24 horas, contados a partir de que el usuario haya eliminado la causa de la suspensión del mismo.

A este respecto la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido los servicios públicos domiciliarios como “(...) aquellos que se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas”.

Es así como los servicios públicos domiciliarios son una función social del Estado que mejoran las condiciones de vida de los ciudadanos, especialmente de aquellos que tienen mayores carencias como los de estratos 1, 2 y 3, a quienes se encuentra dirigido el objeto del presente proyecto de ley. Así mismo, la ausencia o ineficiente prestación de estos servicios puede amenazar derechos fundamentales como la vida, la integridad personal, la salud, entre otros.

En los siguientes términos lo ha manifestado el Tribunal Constitucional:

“(...) El contenido social de los fines del Estado se desarrolla de manera particular en los servicios públicos domiciliarios, en la medida en que se orientan a satisfacer las necesidades básicas esenciales de las personas. Por lo tanto, la idea de tales servicios no puede concebirse en otra forma, teniendo en cuenta el inescindible vínculo existente entre la prestación de los mismos y la efectividad de ciertas garantías y derechos constitucionales fundamentales de las personas, que constituyen

razón de la existencia de la parte orgánica de la Carta y de la estructura y ejercicio del poder público. Indudablemente, una ineficiente prestación de los servicios públicos puede acarrear perjuicio para derechos de alta significación como la vida, la integridad personal, la salud, etc. Connotación esencial de estos servicios públicos que se consagró expresamente en el artículo 4º de la Ley 142 de 1994, para efectos de lo establecido en el inciso primero del artículo 56 de la Carta”.

De acuerdo con lo anterior, los servicios públicos satisfacen necesidades básicas de la población y es por ello que algunos de estos se han catalogado de manera autónoma como derechos fundamentales, como en el caso del derecho al agua, el cual, por un amplio desarrollo internacional, recogido por la jurisprudencia constitucional nacional, es considerado como un derecho fundamental cuando está destinada al consumo humano (Sentencia T-749 de 2012).

Este derecho si bien hoy se encuentra garantizado para ciertos grupos poblacionales en especialísimas condiciones de vulnerabilidad, cada vez se abre paso su reconocimiento a mayores segmentos de la población.

Ahora bien, se ha considerado que las tarifas de los servicios públicos deben retribuirle al prestador la efectiva prestación del mismo, así mismo la ley contempla que para efectos de la elaboración de las fórmulas de las tarifas por parte de las Comisiones de Regulación se podrá tener en cuenta lo siguiente: “(i) Un cargo por unidad de consumo, que refleje siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos que varíen con el nivel de consumo como la demanda por el servicio; (ii) Un cargo fijo, que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso (esta norma es la demandada en el presente caso); y, (iii) Un cargo por aportes de conexión el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio. También podrá cobrarse cuando, por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura, siempre y cuando estas correspondan a un plan de expansión de costo mínimo. La fórmula podrá distribuir estos costos en alícuotas partes anuales”.

El proyecto de ley señala unos límites particulares a la exoneración en el cobro del cargo por reconexión, dado que se indica que es exclusivamente para bienes inmuebles de carácter residencial, es decir, que tienen como destinación final servir de casa de habitación de familias y no para otro tipo de actividades como industriales o comerciales. Así mismo, señala que el beneficio se aplica únicamente para aquellos inmuebles catalogados como estratos 1, 2 y 3, los cuales son ocupados por usuarios de menores ingresos y que por esta misma razón en ocasiones deben recibir subsidios por parte del Estado para poder acceder a la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Por último, exige de manera puntual que la exoneración en el cobro de la reconexión procederá únicamente cuando la causa de la suspensión del servicio sea la mora en el pago y el usuario se encuentre a paz y salvo con la empresa por esta misma razón, y no bajo otros eventos como el fraude o alteración en las conexiones, acometidas o medidores.

En este orden de ideas, en los términos en que se encuentra señalado el requisito en el proyecto, solo sería posible acceder al no cobro del cargo por reconexión, cuando se pague la totalidad de la deuda de manera in-

mediata, en cuyo evento el prestador del servicio expedirá el respectivo paz y salvo.

Así las cosas, se propone introducir una modificación al artículo primero del Proyecto de ley 114 de 2014 Senado, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 96 de la Ley 142 de 1994, con el fin de incluir la expresión “o celebre un acuerdo de pago”.

5. De acuerdo a la Sentencia T-614 de 2010:

“Es necesario concluir que la pretensión de reconexión de un servicio público esencial en caso de incumplimiento en el pago, en sede de tutela, solo será procedente si: (i) el servicio está destinado al consumo humano; (ii) las personas afectadas por la medida de suspensión son sujetos de especial protección constitucional; (iii) el usuario del servicio se encuentra en una precaria situación económica que le impide el pago inmediato de la obligación contraída; y (iv) no hubo reconexión fraudulenta del servicio. A juicio de la Sala, la exigencia de los cuatro requisitos indicados constituye una manera de salvaguardar los derechos fundamentales y a su vez permitir la viabilidad financiera de las empresas de servicios públicos esenciales. Al respecto, es preciso reiterar que, si bien la protección de los derechos fundamentales es el marco de actuación de los jueces de tutela, un caso como el que ahora es objeto de estudio implica tener en cuenta que el cobro que realizan las empresas de servicios públicos esenciales, así como la suspensión de estos por incumplimiento en el pago, tienen respaldo constitucional. Como se dijo, esos mecanismos se sustentan en el principio de solidaridad, buscan el sostenimiento financiero de esas empresas y constituyen un medio para la realización de la finalidad social del Estado en este ámbito”.

Con lo anterior es evidente la protección constitucional que existe para las personas de escasos recursos que no tienen los medios económicos para pagar los servicios públicos domiciliarios, y es de este modo que el legislador debe intervenir y proteger los derechos fundamentales de la población vulnerable.

De igual manera establece la Corte:

“El juez de tutela ordenará adelantar todas las gestiones que sean conducentes para suscribir acuerdos de pago a fin cumplir con la obligación contraída con la empresa de servicios públicos, pues en concordancia con el principio de solidaridad, la reconexión del servicio en sede de tutela debe estar sujeta a la celebración de dichos acuerdos. La reconexión del servicio de agua en el presente caso, así como en casos cuyos supuestos fácticos sean similares, debe estar condicionada a la realización de todas las gestiones necesarias para suscribir acuerdos de pago a fin cumplir con la obligación contraída con la empresa de servicios públicos. Esta

Sala considera que los acuerdos de pago cumplen importantes objetivos de orden constitucional: protegen los intereses de las empresas de servicios públicos; procuran la protección debida a los derechos fundamentales involucrados -pues permite que la deuda por concepto de facturas atrasadas sea cancelada progresivamente-; y garantiza que la población vulnerable tenga acceso al continuo suministro de los servicios públicos esenciales” (Sentencia T-614 de 2010).

Aspecto fundamental en el sentido de que la misma Corte Constitucional incentiva a los acuerdos de pago realizados entre el usuario y las empresas de servicios públicos, pero es tarea de las empresas prestadoras de servicios públicos generar los mecanismos necesarios para que las personas puedan seguir con el servicio público y progresivamente cumplir su obligación, y de esta manera no vulnerar los derechos fundamentales de los usuarios de estratos más bajos.

“En todo caso, los acuerdos de pago en comento deben contar con plazos amplios y cuotas flexibles que les permitan a los usuarios de escasos recursos y pertenecientes a estratos bajos de la población, la satisfacción de las obligaciones causadas por el consumo de los servicios públicos esenciales. Así, el pago de las obligaciones contraídas con las empresas de servicios públicos no puede poner en riesgo o vulnerar otros derechos fundamentales de los usuarios, especialmente su derecho fundamental al mínimo vital” (Sentencia T-614/2010).

Dejando claro que si bien existe un contrato de condiciones uniformes entre el usuario y la empresa prestadora de servicios públicos, sobre el mismo prevalecerán los derechos fundamentales de las personas, que al encontrarse en una situación económica precaria y de vulnerabilidad, es deber no solo constitucional, sino también legislativo el regular la materia y dejar claridad que debe existir flexibilidad en los acuerdos de pago, cuando exista mora en el pago y como lo establece la Corte Constitucional, no se puede desconocer el mínimo vital de las personas más vulnerables y lograr un equilibrio para que las mismas accedan a los servicios públicos domiciliarios y se les garantice un acuerdo de pago progresivo que no vulnere derechos fundamentales.

Conforme a lo planteado anteriormente, se tuvieron en cuenta las siguientes cifras:

1. Muchas familias de estratos bajos del país no tienen recursos económicos para pagar los servicios públicos, fundamento en ello, se tienen las siguientes cifras de familias colombianas que se encuentran en situación de pobreza:

CIFRAS POBREZA Y DESIGUALDAD EN DEPARTAMENTOS DE COLOMBIA

DANE 2014

Departamento	% Pobreza	% Extrema Pobreza	Promedio Ingreso Pobreza	Promedio Ingreso Extrema Pobreza	Núcleo Familiar
Atlántico	28.6	3.9	\$923.000	\$400.000	4
			\$230.000 c/u	\$100.000 c/u	
Antioquia	24.3	7.7	\$861.000	\$372.000	4
			\$215.000 c/u	\$93.000 c/u	
Bogotá	10.2	1.6	\$918.000	\$327.000	4
			\$229.000 c/u	\$99.000 c/u	
Bolívar	41.8	10.1	\$860.000	\$383.000	4
			\$215.000 c/u	\$95.000 c/u	
Boyacá	38.2	13.3	\$769.000	\$359.000	4
			\$192.000 c/u	\$89.000 c/u	

Departamento	% Pobreza	% Extrema Pobreza	Promedio Ingreso Pobreza	Promedio Ingreso Extrema Pobreza	Núcleo Familiar
Caldas	29.2	7.2	\$820.000	\$360.000	4
			\$205.000 c/u	\$90.000 c/u	
Caquetá	39.0	9.7	\$774.000	\$361.000	4
			\$193.000 c/u	\$90.000 c/u	
Cauca	54.2	25.5	\$704.000	\$347.000	4
			\$176.000 c/u	\$86.000 c/u	
Cesar	40.9	12.0	\$844.000	\$376.000	4
			\$211.000 c/u	\$94.000 c/u	
Chocó	65.9	39.1	\$735.000	\$351.000	4
			\$183.000 c/u	\$87.000 c/u	
Córdoba	46.3	12.3	\$753.000	\$354.000	4
			\$188.000 c/u	\$88.000 c/u	
Cundinamarca	16.9	3.8	\$810.000	\$364.000	4
			\$202.000 c/u	\$91.000 c/u	
La Guajira	53.0	24.8	\$763.000	\$361.000	4
			\$190.000 c/u	\$90.000 c/u	
Huila	43.9	14.2	\$797.000	\$368.000	4
			\$199.000 c/u	\$92.000 c/u	
Magdalena	48.1	13.6	\$831.000	\$374.000	4
			\$207.000 c/u	\$93.000 c/u	
Meta	23.3	6.6	\$845.000	\$375.000	4
			\$211.000 c/u	\$93.000 c/u	
Nariño	42.9	11.3	\$737.000	\$352.000	4
			\$184.000 c/u	\$88.000 c/u	
Norte de Santander	39.9	10.5	\$858.000	\$369.000	4
			\$214.000 c/u	\$92.000 c/u	
Quindío	31.7	6.9	\$870.000	\$372.000	4
			\$217.000 c/u	\$93.000 c/u	
Risaralda	23.7	5.4	\$849.000	\$367.000	4
			\$212.000 c/u	\$91.000 c/u	
Santander	19.6	5.1	\$873.000	\$388.000	4
			\$218.000 c/u	\$97.000 c/u	
Sucre	43.9	9.1	\$807.000	\$370.000	4
			\$201.000 c/u	\$92.000 c/u	
Tolima	32.5	9.3	\$818.000	\$369.000	4
			\$204.000 c/u	\$92.000 c/u	
Valle del Cauca	22.7	5.2	\$877.000	\$382.000	4
			\$219.000 c/u	\$95.000 c/u	

Fuente: DANE

Los argumentos dados por el Gobierno para defender el cobro de cargos adicionales al cargo básico se basan en su estabilidad financiera para prestar un eficiente servicio, como se corrobora en la Sentencia SU-1010 de 2008, al afirmar la Corte que:

“Las empresas demandadas sostenían, de manera general, que ellas se encuentran habilitadas por la ley y por algunas normas de carácter reglamentario para la imposición de sanciones de contenido pecuniario. Dicha potestad administrativa sancionadora, afirmaba, les fue atribuible por la importancia de la función que desarrollan y por la necesidad de garantizar su equilibrio financiero, a través de lo cual se busca lograr la ampliación de la cobertura y la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios”. (Subrayado fuera de texto)

De la anterior aseveración se deduce que las empresas de servicios públicos el principal argumento que exponen es su sostenibilidad financiera, más allá de la prestación eficiente del servicio público, aun cuando tienen la facultad de realizar cobros legales que le garantizan su equilibrio monetario.

Circunstancia que la Corte Constitucional, en la misma sentencia referenciada, desvirtúa a las empresas de servicios públicos dicha facultad asumida por ellas mismas

respecto a la posibilidad de realizar cobros pecuniarios distintos a los permitidos por la ley, al considerar que:

“Como ya se ha dicho, a través de diversas disposiciones de la Ley 142 de 1994 el legislador le otorgó determinadas facultades y prerrogativas a las empresas de servicios públicos domiciliarios, las cuales resultan necesarias para asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así, en caso de incumplimiento del contrato, tal como se anotó con anterioridad, dichas facultades se relacionan con la suspensión del servicio y la resolución del contrato y, en caso de que el incumplimiento se dé en el pago de la factura, se permite además que puedan cobrar unilateralmente el servicio consumido y no facturado y los intereses moratorios sobre los saldos insolutos”.

De lo que se concluye, que, para la Corte Constitucional, las empresas cuentan con las siguientes prerrogativas para asegurar su estabilidad financiera y en consecuencia prestar un efectivo servicio:

- Cobro del cargo fijo
- Suspensión del servicio
- Resolución del contrato
- Cobrar unilateralmente el servicio consumido

- Cobrar unilateralmente el servicio no facturado
- Intereses moratorios sobre saldos insolutos.

Adicionalmente, tanto la Ley 142 de 1994 como la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los conceptos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios son claros al decir que las empresas prestadoras solo pueden cobrar los costos en que realmente incurran, es decir, no pueden cobrar gastos que no han efectuado. Desde este punto de vista, es injustificado que las empresas, amparadas en las reglamentaciones de las comisiones de regulación, hoy cobren unas tarifas de reconexión o reinstalación exorbitantes (siempre el máximo autorizado), cuando lo cierto es que las actividades que deben desplegar para reanudar el servicio son simples, elementales, ejecutables casi siempre por un solo operario con las herramientas más sencillas. Con justificada razón muchos usuarios indignados manifiestan que cuesta más la reconexión que la factura mensual de consumo de algunos servicios.

6. Ahora bien, una de los aspectos fundamentales que debemos tener en cuenta es que este proyecto de ley, en ningún momento busca afectar los cargos básicos que garantizan la estabilidad financiera de las empresas de servicios públicos, mucho menos el cargo fijo y básico de consumo, por cuanto como dice la Corte en la Sentencia C-353 de 2006, citando a su vez las Sentencias C-150 y C-041 de 2003 y, sobre todo, los salvamentos de voto de los magistrados Humberto Sierra Porto y Jaime Araújo Rentería, la solidaridad y la redistribución no deben ser entendidas solo en beneficio de las empresas -Lo que justifica el cobro del cargo fijo- sino también y especialmente en beneficio de los usuarios, que son la parte más vulnerable de la relación contractual y que, por lo tanto, deben ser sujetos de mayor protección por mandato constitucional.

La mayoría de las empresas de servicios públicos domiciliarios son del Estado, y por lo tanto deben garantizar los fines de un Estado Social de Derecho, lo cual se debería reflejar en el no cobro por reconexión para los estratos 1, 2 y 3, cuando la causa sea mora en el pago, teniendo en cuenta que en dichos hogares habitan menores de edad, adicional a ello existen tutelas de la Corte Constitucional que garantizan estos derechos fundamentales y ordenan la reconexión inmediata.

Así mismo se concluyó que en razón de que las empresas de servicios públicos han tenido avances tecnológicos que les permiten realizar reconexiones de forma ágil y rápida, sin la utilización de una cuadrilla para efectuar estos procesos, con ello se demuestra que el valor de la reconexión no debe ser cobrado.

B) OBJECIONES POR INCONVENIENCIA: RAZONES EXPUESTAS POR EL GOBIERNO

1. El presupuesto público no puede asumir el cargo por reconexión y reinstalación.

Así como ni los usuarios ni las empresas deben asumir los costos por reconexión y reinstalación de los servicios públicos, cuando estos son cortados o suspendidos por falta de pago, porque esta exigencia es inconstitucional, también resulta inconveniente asignar esta carga al presupuesto público.

Al respecto, se ha de considerar que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios debe hacerse explícito cuál es su impacto fiscal y establecerse su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional.

Para el efecto, dispone la norma, en la exposición de motivos de los proyectos y en cada una de las ponencias

para debate se deben incluir expresamente los costos fiscales de los mismos y la fuente de ingreso adicional para cubrirlos.

De la misma manera, dicha regulación prescribe que durante el trámite de los proyectos, el Ministerio de Hacienda debe rendir concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas, así como sobre la fuente de ingresos para cubrirlos y sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En comunicación recibida el 10 de octubre de 2016 por la Secretaría General de la Cámara de Representantes^[11], el Ministerio de Hacienda y Crédito Público rindió concepto negativo sobre esta iniciativa legislativa y advirtió el incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Así, el Ministerio señaló que, en franco desconocimiento de la citada norma, el proyecto de ley no hace explícito cuál es su impacto fiscal y tampoco establece su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo. Igualmente, indicó que la iniciativa no precisa los costos fiscales que causará ni la fuente de ingreso adicional para cubrirlos.

Además, esa Cartera aseguró que, conforme al esquema actual de subsidios, ¿En el caso del servicio de energía, el subsidio adicional a cargo de la Nación, al incorporar estos nuevos costos, se estima aproximadamente en \$5.760 millones al año, tomando como base la proyección de los ingresos anuales presupuestados de las empresas comercializadoras de energía a las cuales el Confis aprueba su presupuesto.

Al respecto, no sobra destacar que en la actualidad existen ocho empresas cuya actividad es la comercialización y distribución de energía, en las que los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía tienen participación directa^{[12][12]}. Estas empresas se caracterizan por prestar el servicio en las regiones particularmente pobres del país. Dadas las restricciones presupuestales existentes, exigir a estas empresas que asuman los costos que generan las actividades de reconexión y reinstalación puede generar impactos fiscales importantes.

Así, por ejemplo, la Empresa Distribuidora del Pacífico (Dispac), que reemplazó a la antigua Electricadora del Chocó y cuenta con una participación estatal del 99,97%, distribuye energía a 16 municipios del departamento del Chocó, siendo el 83% de sus clientes usuarios residenciales de estrato 1.

Con fundamento en lo expuesto hasta aquí, el Gobierno nacional sugiere que se precise y se haga explícito quién y con cuáles recursos se pagarán los costos reales en que incurren las empresas para realizar la reconexión y la reinstalación de los servicios públicos cortados o suspendidos por falta de pago, en caso de que no se acepten las objeciones de inconstitucionalidad formuladas en pre-cedencia.

Como ya explicó, al tenor de lo dispuesto en el artículo 367 de la Constitución, el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios tiene reserva de ley, de suerte que, si este punto no es regulado en esta iniciativa, el mismo no podrá ser desarrollado por el Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria (artículo 189.11 de la Constitución), así como tampoco por las comisiones de regulación (artículo 73 de la Ley 142 de 1994).

2. El párrafo 2° adicionado al artículo 96 de la Ley 142 de 1994 no es necesario.

El párrafo 2° adicionado al artículo 96 de la Ley 142 de 1994 establece que “No obstante, con la disposición del presente artículo, no habrá disminución ni aumento en el cobro del cargo fijo por consumo de servicios públicos”.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 90.2 de la Ley 142 de 1994, es claro que la exoneración del pago de los servicios de reconexión y reinstalación no afecta en absoluto el valor del cargo fijo, pues este solo refleja “*los costos económicos involucrados en administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes que, de acuerdo a definiciones que realicen las respectivas comisiones de regulación, son necesarios para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad y con eficiencia se destaca*”.

El citado artículo también establece:

“Se considerarán como costos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro aquellos denominados costos fijos de clientela, entre los cuales se incluyen los gastos adecuados de administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes que, de acuerdo a definiciones que realicen las respectivas comisiones de regulación, son necesarios para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad y con eficiencia se destaca”.

Nótese entonces que el cargo fijo, a diferencia del cargo por reconexión y reinstalación, se cobra a todos los usuarios, por cuanto con él se busca garantizar las condiciones de operación que permitan mantener la continuidad, disponibilidad y eficiencia del servicio para toda la población. Por el contrario, el cargo por reconexión y reinstalación solo se cobra a quienes lo generan por el incumplimiento en el pago.

En este sentido, al no existir una relación entre el cargo fijo y el cargo por reconexión y reinstalación, el párrafo 2° adicionado al artículo 96 de la Ley 142 de 1994 no se requiere ni tiene aplicación, por lo que se sugiere su eliminación.

3. La materia regulada en la modificación del artículo 142 de la Ley 142 de 1994 se encuentra parcialmente prevista en el artículo 42 del Decreto ley 019 de 2012

3.1. El artículo 2° del proyecto de ley modifica el artículo 142 de la Ley 142 de 1994 para señalar que, si el restablecimiento del servicio no se hace dentro de las 24 horas siguientes, después de que el suscriptor o usuario cumpla con todos los gastos de reinstalación o reconexión y satisfaga las demás sanciones previstas, “habrá falla en el servicio”.

Sea lo primero indicar que el artículo 42 del Decreto-ley número 019 de 2012 establece que “Resuelta favorablemente una solicitud de reconexión de un servicio público a un usuario, o desaparecida la causa que dio origen a la suspensión del servicio, la reconexión deberá producirse dentro de las 24 horas siguientes”.

Visto lo anterior, queda claro que el restablecimiento del servicio por reconexión ya está regulado en el artículo 42 del Decreto-ley número 019 de 2012, de suerte que la nueva regulación sobre este punto no es necesaria.

3.2. Ahora bien, como ya se explicó en el apartado primero de este escrito, la reconexión y la reinstalación son actividades diferentes. Mientras la reconexión tiene lugar cuando se suspende el servicio, la reinstalación ocurre cuando este ha sido cortado.

En este sentido, la norma resulta desafortunada pues prevé el mismo tiempo para las dos actividades, a pesar de que la reinstalación de un servicio público puede ser mucho más compleja que la reconexión del mismo.

ANÁLISIS DE LAS OBJECIONES:

a) Respecto al Impacto Fiscal:

– Inobservancia requisito:

El Gobierno Nacional aduce que el proyecto de ley desconoce el requisito *sine qua non* de impacto fiscal establecido en la Ley 819 de 2003, porque no fue incluido de manera expresa dentro de la iniciativa se deben incluir expresamente los costos fiscales de los mismos y la fuente de ingreso adicional para cubrirlos.

Respecto a la materia, la Corte Constitucional, en Sentencia C-625 de 2010 ha establecido línea jurisprudencial a través de la cual se ha definido que:

Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

(...)

En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de

racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la pericia en materia económica”.

Ahora bien, es importante resaltar que durante el trámite legislativo realizado en los distintos debates los ponentes y el autor del proyecto, cuya exposición se plasmó en las ponencias a considerar donde sostuvieron e ilustraron la inexistencia de algún impacto fiscal que pueda ocasionarse a la finanzas del Estado por cuanto se desvirtuaron los argumentos por las empresas de servicios públicos domiciliarios quienes defienden el cobro de cargos adicionales al cargo básico basados en su estabilidad financiera para prestar un eficiente servicio, no obstante como se corrobora en la Sentencia SU-1010 de 2008, la Corte afirma que:

(¿) ¿las empresas demandadas sostenían, de manera general, que ellas se encuentran habilitadas por la ley y por algunas normas de carácter reglamentario para la imposición de sanciones de contenido pecuniario. Dicha potestad administrativa sancionadora, afirmaba, les fue atribuible por la importancia de la función que desarrollan y por la necesidad de garantizar su equilibrio financiero, a través de lo cual se busca lograr la ampliación de la cobertura y la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios? (Subrayado fuera de texto)

De la anterior aseveración, se deduce que las empresas de servicios públicos el principal argumento que exponen es su sostenibilidad financiera, más allá de la prestación eficiente del servicio público, aun cuando tienen la facultad de realizar cobros legales que le garantizan su equilibrio monetario.

Circunstancia que la Corte Constitucional, en la misma sentencia referenciada, desvirtúa a las empresas de servicios públicos dicha facultad asumida por ellas mismas respecto a la posibilidad de realizar cobros pecuniarios distintos a los permitidos por la ley, al considerar que:

¿Como ya se ha dicho, a través de diversas disposiciones de la Ley 142 de 1994 el legislador le otorgó determinadas facultades y prerrogativas a las empresas de servicios públicos domiciliarios, las cuales resultan necesarias para asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así, en caso de incumplimiento del contrato, tal como se anotó con anterioridad, dichas facultades se relacionan con la suspensión del servicio y la resolución del contrato y, en caso de que el incumplimiento se dé en el pago de la factura, se permite además que puedan cobrar unilateralmente el servicio consumido y no facturado y los intereses moratorios sobre los saldos insolutos?

De lo que se concluye que, para la Corte Constitucional, las empresas cuentan con las siguientes prerrogativas para asegurar su estabilidad financiera y, en consecuencia, prestar un efectivo servicio:

- Cobro del cargo fijo
- Suspensión del servicio
- Resolución del contrato
- Cobrar unilateralmente el servicio consumido
- Cobrar unilateralmente el servicio no facturado
- Intereses moratorios sobre saldos insolutos.

– Responsabilidad sobre los costos de reconexión:

En tal sentido, la Resolución 79 de 1997, estipula cuál es la estructura tarifaria, que el comercializador de energía eléctrica podrá cobrar a los usuarios finales los siguientes cargos:

- Un cargo por unidad de consumo

- Un cargo de conexión

- Un cargo mínimo por disponibilidad del servicio.

Así mismo, la Resolución 31 de 1992 contempla que una vez que la comercializadora determine el costo de prestación del servicio de electricidad (entendido como el costo de económico de prestación que resulta de aplicar: a) las fórmulas generales de costos establecidas en el anexo número uno de esta resolución, sin afectarlo con subsidios ni contribuciones, y b) el costo de comercialización particular aprobado por la Comisión para un determinado prestador del servicio, de acuerdo con el anexo número dos de la presente resolución. Sobre el costo de prestación del servicio se determina el valor de la tarifa aplicable al suscriptor o usuario.).

Y sumado a ello, esta última resolución contempla que una vez que el comercializador determine el costo de prestación del servicio de electricidad con base en la fórmula de costos establecida en la presente resolución, para efectos tarifarios estará sujeto a las condiciones que rigen los subsidios y contribuciones, según las normas pertinentes.

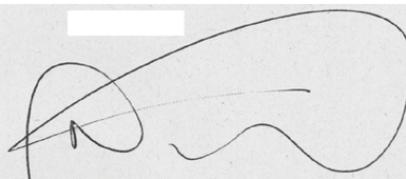
De lo anterior se deduce que los subsidios no cubren los costos de reconexión o reinstalación de un servicio público domiciliario, por cual se concluye que no existe ninguna afectación presupuestal a las finanzas del Estado como lo afirma el Ministerio de Hacienda.

Por lo expuesto, consideramos que las razones para alegar la Inconstitucionalidad e Inconveniencia dentro del Contenido planteado en el proyecto de ley no son acertadas y se traducen en una prelación de los intereses de particulares y las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, sobre la población vulnerable y poco pudiente del país, la cual es en últimas hacia quien va dirigida la iniciativa; recalando que es un proyecto que genera un impacto social para la comunidad, ya que es una forma de apoyar la paz en Colombia y darles respuesta a miles de familias que necesitan condiciones de vida digna.

DECISIÓN:

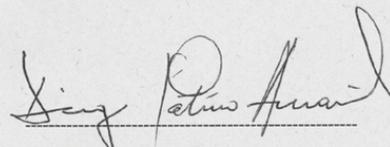
No acoger las objeciones presidenciales presentadas por el Gobierno nacional frente al **Proyecto de ley 190 de 2015 Cámara, 16 de 2015 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 142 de 1994, se elimina el cobro por reconexión y reinstalación de los servicios públicos domiciliarios residenciales, y se dictan otras disposiciones**, de conformidad a lo expuesto anteriormente.

Atentamente,



H. S

MARIO ALBERTO FERNANDEZ ALCOCER



DIEGO PATIÑO AMARILES

REPRESENTANTE A LA CÁMARA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 230 DE 2016 CÁMARA, NÚMERO 156 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se promueve la movilidad sostenible a través de incentivos y beneficios para propietarios y conductores de vehículos de propulsión alternativa y se dictan otras disposiciones.

Honorable Senador:

ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Ref. Informe de Ponencia Negativa para primer debate en Senado de la República al **Proyecto de ley número 230 de 2016, Cámara, 156 de 2016 Senado.**

Respetado Presidente:

En atención a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República y conforme a lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito poner a consideración el **Informe de Ponencia Negativa** del proyecto de ley de la referencia, previas las siguientes consideraciones:

I. Trámite Legislativo.

El proyecto de ley fue presentado a consideración del Congreso de la República por el honorable Representante Federico Hoyos Salazar y otros. Se radicó el 13 de abril de 2016 ante la Secretaría General de la Cámara; le correspondió el número 230 de 2016 Cámara y posteriormente el 156 de 2016 en Senado. El proyecto de ley en su versión original fue publicado en la *Gaceta del Congreso* 164 de 2016.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fueron nombrados como ponentes para primer debate los honorables Representantes Iván Darío Agudelo Zapata como ponente coordinador, Jairo Castiblanco Parra y Alfredo Ape Cuello Baute. Informe de ponencia publicado en la *Gaceta del Congreso* 334 de 2016.

De igual manera, los honorables Representantes Iván Darío Agudelo Zapata, Jairo Castiblanco y Alfredo Ape Cuello Baute fueron designados como ponentes para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes. Informe de ponencia que fue publicado en la *Gaceta del Congreso* 615 del 12 de agosto de 2016.

En Sesión Plenaria de los días 12 y 13 de septiembre de 2016, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del proyecto de ley en mención, publicado en *Gaceta del Congreso* 853 de 2016.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de Senado y de conformidad con las disposiciones de la Ley 3ª de 1992, fui designado como ponente del proyecto de ley para primer debate en Senado de la República.

II. Objetivo del proyecto.

El proyecto de ley tiene como objeto promover la movilidad sostenible a través de incentivos y beneficios para propietarios y conductores de vehículos que incorporen tecnologías de propulsión alternativa, es decir, tracción eléctrica y combustibles limpios, que ayuden mitigar el efecto invernadero producido por las descargas de CO₂ y gases contaminantes a la atmósfera.

III. Contenido de la Iniciativa

El proyecto de ley cuenta con ocho (8) artículos.

Artículo 1º. Objeto. El presente proyecto de ley tiene como objeto promover la movilidad sostenible a través de incentivos y beneficios para propietarios y conductores de vehículos que incorporen tecnologías de propulsión alternativa, es decir, tracción eléctrica y combustibles limpios, que ayuden mitigar el efecto invernadero producido por las descargas de CO₂ y gases contaminantes a la atmósfera.

Artículo 2º. Definiciones. Para la interpretación y aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Movilidad sostenible. La movilidad sostenible es el transporte público o privado por medio de vehículos motorizados que utilizan tracción eléctrica o combustibles limpios, permitiendo disminuir el impacto ambiental en los centros urbanos y rurales.

Vehículos de propulsión alternativa. Se entenderá por vehículos de propulsión alternativa, aquellos vehículos cuyo funcionamiento se dé a través de energía eléctrica o por el uso de combustibles limpios de conformidad con la clasificación que establezca la norma vigente de los mismos.

Parágrafo 1º. Estos vehículos deben tener una identificación física visible emitida por el Ministerio de Transporte.

Parágrafo 2º. Los vehículos eléctricos, en razón a su naturaleza y características, estarán exentos de la revisión de niveles de emisión de gases y elementos contaminantes, obligatoria para otro tipo de vehículos.

Artículo 3º. Incentivos.

TIPO DE PROPULSIÓN	DESCUENTOS						PROPORCIÓN SUBSIDIOS FONDO (%)
	AL IMPUESTO DE RODAMIENTO (% DEL COSTO)	A LA REVISIÓN TÉCNICO-MECÁNICA (% DEL COSTO)	AL IVA ARICABLE (% DEL COSTO)	AL ARANCEL DE IMPORTACIÓN ALICABLE (% DEL COSTO)	AL COSTO DEL SERVICIO DE PARQUÍMETRO (% DEL COSTO)	AL COSTO POR CONCEPTO DE SEMANORIZACIÓN (% DEL COSTO)	
Gas (GLP)	-5	-3	-5	-5	-5	-5	5
Biocombustible al 50%	-10	-5	-10	-10	-10	-10	10
Híbrido eléctrico - Gasolina	-20	-10	-20	-20	-20	-20	20
Gas (GNC, GNL)	-30	-15	-30	-30	-30	-30	30
Híbrido Encufable - Gasolina	-30	-15	-30	-30	-30	-30	30
Híbrido Encufable - Biocombustible	-50	-25	-50	-50	-50	-50	50
Híbrido eléctrico	-50	-25	-50	-50	-50	-50	50
Hidrógeno - Aire Comprimido	-100	-50	-100	-100	-100	-100	100
Eléctrico Batería	-100	-50	-100	-100	-100	-100	100

TABLA 1

Revisión técnico-mecánica: El Ministerio de Transporte fijará un descuento o reducción del costo en la revisión técnico-mecánica a los vehículos de propulsión alternativa, en virtud de la poca emisión de gases de este tipo de vehículos, de acuerdo con la tabla 1.

Parquímetros, parqueo y circulación: Las administraciones municipales en todo el territorio nacional, en donde existan parquímetros, deberán otorgar descuentos o reduccio-

nes mínimas en las tarifas para la prestación de dicho servicio y de acuerdo con la tabla 1. Adicionalmente, todo vehículo de propulsión alternativa podrá circular y parquear en vías de acceso restringido, con el fin de entregar mercancías o transportar pasajeros.

Pico y placa: Las administraciones municipales en donde existan medidas de pico y placa deberán levantar dicha medida o dejar exentos de la misma a todo vehículo de propulsión alternativa.

Semaforización: Las administraciones municipales en donde se realice el cobro por servicio de semaforización deberán otorgar descuentos o reducciones mínimas a dicho cobro de acuerdo con la Tabla 1.

Parágrafo. En caso de existir para algún tipo de vehículo de propulsión alternativa o equipos electromecánicos para las EDS (estaciones de servicio), equipos de recarga para vehículos eléctricos y equipos de repostaje del energético, que tengan incentivos superiores a los establecidos en el presente artículo, primará aquel que tenga mayor beneficio para el propietario o comprador del bien y conductores de vehículos de propulsión alternativa.

Artículo 4º. Parqueadero preferencial. Será obligación de las administraciones municipales, entidades públicas en parquímetros, entidades privadas en zonas de uso comercial, zonas industriales, residenciales y de servicios, asignar celdas de parqueaderos en lugares preferenciales a los vehículos de propulsión alternativa.

Estos establecimientos deberán destinar un 5% de la totalidad de sus parqueaderos para vehículos de propulsión alternativa.

El equivalente del porcentaje obligatorio de parqueaderos equivale a este rango:

De 1-20 parqueaderos: 1

De 20-60 parqueaderos: 3

De 60-100 parqueaderos: 5

Más de 100 parqueaderos: Más de 5

Parágrafo 1º. Los parqueaderos deberán estar ubicados en zonas preferenciales y estarán identificados con un color y sello que será diseñado por el Ministerio de Transporte o la entidad municipal competente que designe.

Parágrafo 2º. Por lo menos uno (1) de cada tres (3) parqueaderos destinados para vehículos de propulsión alternativa debe ser para uso exclusivo de vehículos eléctricos; y en dicho parqueadero la entidad dará autorización para la instalación de sistemas de carga.

Artículo 5º. Promoción de tecnologías limpias en el transporte público. A los cinco (5) años de publicada la presente ley, los Municipios de Categoría 1 y categoría especial deberán cumplir con que el 10% del parque automotor de los sistemas de transporte masivo, colectivo, vehículos de propiedad del Municipio o que le presten servicios, deberá ser conformado por vehículos de propulsión alternativa. Lo anterior aplicará para los segmentos de vehículos de propulsión alternativa que para la fecha tengan oferta comercial en Colombia.

Así mismo, dentro de los procesos de compra o contratación realizadas para suplir las necesidades de transporte por parte de las entidades oficiales de orden Nacional, Departamental y Municipal, en donde existan equipos de carga y/o repostaje del energético, y dicho proceso de compra o contratación requiera más de 5 vehículos, deberán incluir en sus pliegos que por lo menos uno (1) de cada cinco (5) de ellos, sean vehículos de propulsión alternativa.

Artículo 6º. Sobre las responsabilidades de los municipios. Los municipios tendrán la responsabilidad de realizar campañas de sensibilización, socialización, culturización, educación, comunicación e información, sobre la necesidad

de generar un modelo generalizado de movilidad ambientalmente sostenible, que se construye a partir de acciones individuales y colectivas fomentando el uso de vehículo bajo o cero emisiones.

Los municipios reglamentarán por medio de sus secretarías de planeación, que los propietarios de vehículos eléctricos o híbridos que requieran instalación de equipos de carga en sus lugares de parqueo en las copropiedades, se les garantice el otorgamiento de permisos y se facilite la instalación eléctrica cumpliendo la normatividad asociada. Así mismo, dicha secretaría deberá reglamentar que en los diseños eléctricos de nuevos proyectos de construcción, públicos o privados, por lo menos uno (1) de cada diez (10) parqueaderos cuenten con acometida a 220 voltios para la instalación de los equipos de carga para vehículos eléctricos.

Las administraciones municipales estimularán la creación de sitios de recarga o repostaje para los vehículos de propulsión alternativa descritos en el artículo 2º, tanto en espacios de carácter público como privado.

Artículo 7º. Responsabilidad del Ministerio de Trabajo. El Ministerio de Trabajo, a través del SENA, implementará programas de formación y capacitación técnica relacionada con los vehículos de propulsión alternativa, para garantizar talento humano calificado que resuelva las necesidades relacionadas con el mantenimiento, instalación y operación de los mismos.

Artículo 8º. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

IV. Consideraciones de la ponente. Justificación ponencia negativa

Más allá de los argumentos que esbozan los autores en la exposición de motivos del proyecto en mención y atendiendo a las obligaciones que el Estado colombiano ha adoptado conforme al ordenamiento jurídico nacional y de acuerdo a los instrumentos internacionales en la materia, es menester presentar ponencia negativa por múltiples razones teórico-prácticas que no asienten del todo con las disposiciones normativas en temas ambientales y en lo relacionado con el concepto de movilidad sostenible.

La Ley 1083 de 2006, *por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones*, impuso obligaciones en materia de *movilidad sostenible* a distintas entidades territoriales en donde se puede entrever, en sus artículos primero y segundo, que este concepto abarca realidades que rebasan las regulaciones de un sistema o mecanismo de transporte en concreto. Quiere decir esto, y en la misma tesitura del concepto emitido por el Ministerio de Ambiente, que la materialidad que comprende el concepto de *movilidad sostenible* encierra necesidades mucho más holísticas que las que se pretenden solventar en el presente proyecto de ley.

Acogiéndonos a la definición del World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) que afirma que la movilidad sostenible *“es aquella capaz de satisfacer las necesidades de la sociedad de moverse libremente, acceder, comunicarse, comercializar o establecer relaciones sin sacrificar otros valores humanos o ecológicos básicos actuales o del futuro, es decir, debe incluir principios básicos de eficiencia, seguridad, equidad, bienestar (calidad de vida), competitividad y salud”*¹, se evidencia otro yerro en la formulación del proyecto en comentario. Las obligaciones, que no solo en materia medioambiental, ha asumido el Estado colombiano, implican la no asunción de interpretaciones restrictivas de los términos de donde se pretendan derivar políticas públicas

1 Tomado del concepto del Ministerio de Ambiente MIN-8000-E2-2017-008026, 6 de abril de 2017.

que tengan como objetivo el despliegue de modelos integrales que reporten reconocimientos de distintos derechos de la ciudadanía.

Debido a esto, la inconveniencia de adoptar definiciones tan escasas de contenido como la que pretende el proyecto de ley en su artículo 2°, en lo atinente a movilidad sostenible, es manifiesta. No solo en lo relacionado a temas ambientales, sino en lo concerniente a sistemas de movilidad. Y lo anterior no nos conduce de manera irrestricta a una definición aislada del proyecto, que se creyera en primera medida pudiera ser subsanada con una simple proposición modificatoria, aditiva o sustitutiva, sino que por el contrario aquel yerro permea de manera indeclinable el contenido mismo del proyecto, toda vez que el concepto de *movilidad sostenible* no solo se instituye como un criterio orientador del articulado que compone el proyecto, sino también como el objeto mismo de la iniciativa; puesto que, en su artículo primero, se enuncia que el objetivo es la “*promoción de la movilidad sostenible*”.

En este orden de ideas, la necesidad de comprender que el ejercicio de promoción de la movilidad sostenible no puede ir ligado a un concepto con tal escasez teórica y material como el introducido en el artículo 2° impone retos mayúsculos a la hora de determinar una política pública en materia de movilidad sostenible para no caer en el minimalismo teórico que en poco o en nada aporta al despliegue de política pública integral de una realidad determinada. En este sentido, se hace necesario ampliar los horizontes legislativos en esta asignatura para que cualquier esfuerzo dirigido a la formulación de planes, estrategias o proyectos en materia de movilidad sostenible incluyan a lo sumo, elementos dispositivos para las entidades territoriales dirigidos a la implementación de un sistema más equitativo de tarifas; la regulación o establecimientos de puntos de partida para la adopción progresiva de medios de transporte, no solo eléctricos o que utilicen combustibles menos contaminantes, sino también no motorizados; que establezca condiciones de acceso coherentes con las realidades particulares de los distintos sectores poblacionales; la complementariedad entre distintos sistemas de transporte; entre otros. En síntesis, que acoja una política estructural, mucho más orgánica y más consciente de nuestras realidades.

Visto que no es posible consentir con elementos conceptuales que limiten teórica y materialmente realidades mucho más holísticas, es pertinente aclarar que del contenido del proyecto no se avizoran regulaciones que reporten un impacto en materias distintas a las medioambientales, y que por ende se recae en el error antes mencionado, de comprender irreductiblemente que la movilidad sostenible solo encierra la toma de medidas en este tipo de temáticas (medioambientales). No quiere decir esto que se pretendan desconocer necesidades que son evidentes como la protección y preservación de nuestros recursos naturales a través de la implementación de medidas afirmativas encaminadas a reducir de manera sustancial la cantidad de emisiones de gases contaminantes, o, de otra parte, la necesidad de implementar medidas que tengan como objetivo el despliegue de las obligaciones nacionales e internacionales que Colombia asume en la materia.

Lo que se pretende es poner en evidencia que el uso no adecuado de la noción de *movilidad sostenible* puede derivar en que la implementación de cualquier tipo de política con fundamento en dicho concepto resulte en la estructuración de medidas que riñen incluso con la competencia misma de esta comisión constitucional permanente, ya que, como antes se evidenció, la implementación de incentivos por la utilización de vehículos de propulsión alternativa quizá no reporte tantos beneficios en materia de movilidad y transporte como en materia de conservación del medio ambiente. Por lo tanto, la no asunción de las aristas propias del concepto de *movilidad sostenible*, que permitan delimitar con mayor precisión que

el transporte es el objeto indiscutido del proyecto propuesto, tiene como consecuencia que los efectos reales del proyecto se instituyan como una política bien estructurada en temas medioambientales, que como es de conocimiento gracias a la Ley 3ª de 1992, no fueron asignadas a las Comisiones Sextas del Congreso de la República.

En este estado de cosas, y constatado que una interpretación reducida de ciertos conceptos pueden derivar no solo en problemas de competencia de esta célula legislativa, sino también pueden desencadenar políticas públicas poco complejas, que en primer lugar, desconozcan ciertas realidades y necesidades que tienen que ser objeto de regulación si se pretende tener como fundamento la *movilidad sostenible* y, en segundo lugar, implique la disminución o mal interpretación por parte de ciertas autoridades en las distintas entidades territoriales de las obligaciones que tienen que ser asumidas en materia de transporte. No obstante, se reitera que, aun cuando hemos sido enfáticos en precisar que las medidas que pretendan lograr un transporte ambientalmente sostenible no constituyen la totalidad del concepto rebatido (*movilidad sostenible*), si hacen parte de este y se hace imperiosa la implementación de estrategias en ese sentido, pero no de la forma en que se hace a través de este proyecto, sin tener en cuenta otro tipo de facetas y que derivan en un mandato con efectos en escenarios que incluso, como dijimos anteriormente, rebasan la competencia de la Comisión.

Por lo anterior, y como ponente del proyecto puesto a mi disposición, somos reticentes en aceptar la expedición de normas inconclusas y que descuidan buena parte de la realidad que se pretende debatir, en tanto el objeto del proyecto es la promoción de la movilidad sostenible. Por tanto, lo más adecuado es enflar los esfuerzos hacia una política estructurada y compleja, que antes que nada defina con precisión los conceptos matrices del articulado e incluso de posteriores desarrollos legislativos, pero que no limite ni desconozca el reconocimiento progresivo de escenarios que garanticen la calidad de vida de los ciudadanos en materia de transporte y que mucho menos cercenen en favor de las administraciones territoriales las obligaciones que están en el deber de asumir en la materia conforme a una política bien constituida sobre el tema.

Identificados algunos problemas contenidos en los artículos 1°, 2° y en general en la formulación de la iniciativa del proyecto es importante denotar otro tipo de falencias que debieran ser tenidas en cuenta en el presente informe de ponencia.

En primer lugar, únicamente el proyecto de ley, en su artículo 7° y 1°, parágrafo 2°, establece las autoridades que de una u otra manera pueden ejercer algún tipo de supervisión o tener algún grado de participación en la implementación de la política que se pretende adoptar en el proyecto, de un lado en Ministerio de Transporte se le encarga la emisión de la identificación física de los vehículos de propulsión alternativa y, de otro lado, al Ministerio de Trabajo se le encarga la implementación de programas de formación y capacitación técnica relacionada con los vehículos de propulsión alternativa, para garantizar talento humano calificado que resuelva las necesidades relacionadas con el mantenimiento, instalación y operación de los mismos. No obstante, a nuestro juicio la participación de distintas autoridades gubernamentales en el marco de la adopción de este tipo de medidas tiene que ser más amplia por la envergadura de los tópicos que aborda la medida. Por ejemplo, la Resolución 2604 de 2009 fue expedida de manera conjunta por los Ministerios de Minas y Energía, de la Protección Social (hoy Ministerio de Salud y Protección Social) y de Ambiente y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), que determina los combustibles limpios atendiendo al contenido

de sus componentes, concepto (combustibles limpios) contenido en el artículo 2º del proyecto.

Esto significa que, al momento de estructurar este tipo de políticas, no puede obviarse la participación de autoridades con conocimiento en la materia, pues es evidente que el ejercicio de la administración pública implica que *“cada uno de los órganos del poder público debe colaborar armónicamente para la consecución de los fines estatales”*², y esto con el objetivo de evitar cualquier tipo de imprevistos o vacíos en la formulación de soluciones a cualquier tipo de vicisitud en el marco de la implementación de este tipo de estrategias de mitigación. No obstante, aun cuando se creyera que es suficiente con la participación de estos dos ministerios, es debido precisar que a ninguna se le atribuye con claridad el ejercicio de la inspección y control de la medida, circunstancia que no puede sobreentenderse, por cuanto son varias las entidades que pudieran tener la autoridad para hablar sobre la materia del proyecto.

Ahora, junto a la necesidad de implementar un sistema de control más articulado entre las entidades con eventuales competencias en la materia de la iniciativa, también es de la mayor importancia poner de presente que disposiciones contenidas en el artículo 3º y 4º pueden minar la autonomía de las entidades territoriales en tratándose de asuntos fiscales y administrativos, con la imposición, verbigracia, de regulaciones acerca del pico y placa, cobro por semaforización y establecimiento de parqueaderos preferenciales. Bien es sabido que *“(el) carácter de entidad territorial implica pues, el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales. De esta forma, tal reconocimiento se traduce en autonomía política, esto es, la capacidad de elegir a sus gobernantes (alcalde, concejales, ediles, personero y contralor), autonomía administrativa, es decir, la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades y, finalmente, autonomía fiscal, que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos”*³.

Junto con ello, la Corte Constitucional ha sido enfática en afirmar que *“el legislador no puede establecer reglas que vacíen la competencia de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 superior”*⁴, toda vez que cada entidad territorial tiene sus propias dinámicas en distintas materias y que de acuerdo al trasegar de cada una de sus realidades se hace necesario la implementación o la toma de medidas que respondan a sus propias necesidades y problemas particulares, por ejemplo, lo concerniente al Pico y Placa, que se instituye como medida de control necesaria para la descongestión vehicular y, de alguna manera, como una estrategia amable con el medio ambiente; y por aquel motivo, no puede condicionarse de manera infundada y alejada de la realidad de cada una de las entidades territoriales en el país.

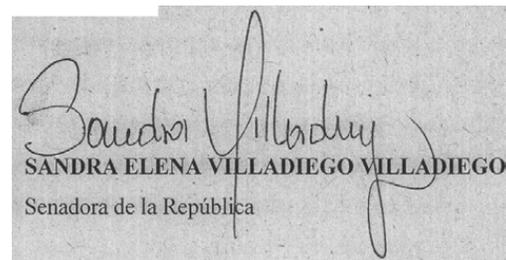
Con respecto a la tabla contenida en el artículo 3º del proyecto y en consonancia con las recomendaciones que el Ministerio de Ambiente realiza en la materia, consideramos acertada la afirmación concerniente a la complejidad que reporta el reconocimiento de los beneficios que se pretenden a través del proyecto, en tanto las distintas variaciones de los vehículos híbridos comprendidas en dicha tabla se traducen

en procesos más complejos de identificación, individualización y, en consecuencia, de aplicación de incentivos y beneficios. Tanto así que el Ministerio se atreva a realizar una clasificación⁵ que conlleve procedimientos mucho más prácticos a la hora de desplegar los beneficios.

V. PROPOSICIÓN

Conforme a las anteriores consideraciones, me permito rendir **ponencia negativa al Proyecto de ley número 230 de 2016 Cámara y 156 de 2016 Senado, por medio de la cual se promueve la movilidad sostenible a través de incentivos y beneficios para propietarios y conductores de vehículos de propulsión alternativa y se dictan otras disposiciones**, y en consecuencia solicito amablemente a los Senadores integrantes de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado **archivar** el proyecto de ley referido.

Atentamente,



- 5 “-Vehículo con motor a Hidrógeno
- Vehículo dedicado a Gas Natural
- Vehículo dedicado a GLP
- Vehículo Eléctrico
- Vehículo Híbrido”.

CONTENIDO

Gaceta número 323 - miércoles 10 de mayo de 2017	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 244 de 2017 Senado- por medio de la cual se adiciona el artículo 397A y se modifican los artículos 399A, 400A y 415 de Ley 599 de 2000 y los artículos 202 y 205 de la Ley 906 de 2004.....	1
INFORME UNIFICADO	
Objeciones presidenciales respecto del pro- yecto de ley número 190 de 2015 Cámara, 16 de 2015 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 142 de 1994, se elimina el cobro por reconexión y reinstalación de los servicios públicos domiciliarios residenciales y se dictan otras disposiciones.....	4
PONENCIAS	
Informe de ponencia negativa para primer debate en el Senado de la República al proyecto de ley número 230 de 2016 Cámara, número 156 de 2016 Sena- do, por medio de la cual se promueve la movilidad sostenible a través de incentivos y beneficios para propietarios y conductores de vehículos de propulsión alternativa y se dictan otras disposiciones.....	13

2 C-246 de 2004.
3 C-1051 de 2001.
4 Ibíd.