



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - Nº 413

Bogotá, D. C., jueves, 14 de agosto de 2014

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
 www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 030 DE 2014 CÁMARA

*por la cual se expiden algunas disposiciones relativas al régimen jurídico aplicable a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.*

Bogotá, D. C., 4 de agosto de 2014

Doctor

ALFREDO APE CUELLO BAUTE

Presidente Comisión Sexta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia:** Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 030 de 2014 Cámara**, por la cual se expiden algunas disposiciones relativas al régimen jurídico aplicable a las empresas de servicios públicos domiciliarios y de tecnologías de la información y las comunicaciones.

Respetado doctor Cuello:

Cumpliendo la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, por intermedio del Oficio número C.S.C.P.-3.6-002/2014, nos permitimos presentar a consideración de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes para su discusión y votación informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 030 de 2014 Cámara, por la cual se expiden algunas disposiciones relativas al régimen jurídico aplicables a las empresas de servicios públicos domiciliarios y de tecnologías de la información y las comunicaciones.

#### Origen del proyecto

Este Proyecto de Ley identificado con el número de radicación 030 de 2014 Cámara, se origina en la autoría del señor Senador Eugenio Prieto Soto y

el honorable Representante Iván Darío Agudelo Zapata, teniendo como antecedente el Proyecto de ley radicado el 12 de junio del 2012 ante la Secretaría General de Senado y publicado el 12 de diciembre de 2012 en la *Gaceta del Congreso* número 938 de 2012, considerado y aprobado en sesión de la Comisión Sexta del Senado de la República el día 28 de mayo de 2013, cumpliendo los requisitos de la Ley 5ª de 1992 pasa a Plenaria del Senado de la República siendo debatido y aprobado en sesión del día 12 de junio de 2013. Pasa a primer debate a la Comisión Sexta constitucional de la Cámara de Representantes, donde fuimos designados ponentes, para primer debate, por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes mediante Oficio CSCP 3.6-141/2013. Texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes en sesión del día 11 de diciembre de 2013, mediante Oficio C.S.C.P. 3.6-208/2013 de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de Cámara fuimos designados ponentes para segundo debate, por falta de tiempo en plenaria de Cámara no fue posible su discusión y aprobación, teniéndose en cuenta su importancia para el desarrollo de las empresas que prestan los servicios públicos domiciliarios se vuelve a presentar para iniciar trámite de acuerdo a la ritualidad legislativa de la Ley 5ª de 1992.

#### Objeto del Proyecto de ley

Busca el presente proyecto de ley, plena unificación en el régimen jurídico aplicable a las diferentes empresas que prestan servicios públicos domiciliarios y tecnologías de la información y las comunicaciones, para que puedan desarrollar sus actividades en escenarios de igualdad de competencia. Terminando con la desigualdad legal que en la actualidad les permite a algunos proveedores o prestadores de servicios públicos tener ventajas jurídicas en su or-

ganización o funcionamiento y que impide que todos independientes de su naturaleza jurídica puedan aprovechar al máximo su capacidad instalada o competencias administrativas, técnicas o económicas de acuerdo con lo regulado en la Ley 1340 de 2009, demás disposiciones normativas en esta materia, sentencias de la Corte Constitucional y Consejo de Estado.

#### **Fundamentos constitucionales y legales del Proyecto de ley**

La Constitución Política es norma de normas, estas normas constitucionales establecen los derechos y garantías que tenemos los colombianos para poder construir un país mejor, estableciendo ciertos deberes y obligaciones que debemos cumplir, así las cosas:

El artículo 57 estimula a los trabajadores para participar en la gestión de sus empresas.

El artículo 58 garantiza la propiedad y enfatiza que el interés privado cede ante el interés público teniendo la propiedad, que cumplir una función social.

El artículo 59 nos habla sobre la expropiación y la responsabilidad del Estado en caso de presentarse.

Los artículos 60 y 64 determinan la promoción del acceso a la propiedad y sus formas.

El artículo 75 determina el régimen jurídico del espectro electromagnético y garantiza la libre competencia sobre este.

El artículo 209 de la Constitución Nacional señala: La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones, para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

De otro lado el artículo 333 de la Constitución Nacional señala: La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación.

**Artículo 334. Modificado por el artículo 1º, Acto Legislativo número 003 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:** La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los

**servicios públicos** y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

**Parágrafo.** Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

**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.

**Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado.** Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto

público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

**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.

**Artículo 370.** Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.

Al examinar las notas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, estas en su espíritu quisieron dar una especial protección a la libre competencia incluidas las empresas públicas, como una forma de progreso y desarrollo empresarial de los colombianos.

Asimismo, en las leyes aprobadas que hoy están vigentes, que incentivan la promoción y protección de la libre competencia, Ley 1340 de 2009 que dicta normas sobre la protección de la libre competencia, Ley 155 de 1959, *por la cual se aprobaron disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas* y Decretos como el 2153 de 1995 que reestructura y asigna funciones a la Superintendencia de Industria y Comercio, específicamente en vigilar el cumplimiento de las disposiciones sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas establecidas por la Ley 155 de 1959, disposiciones complementarias y en particular aquellas a que se refiere el presente decreto, respecto de todo aquel que desarrolle una actividad económica, independientemente de su forma o naturaleza jurídica, con sujeción al artículo 2°, numeral 1, del decreto en mención y Decreto número 3307 de 1963 que tomó medidas sobre monopolios y precios.

#### **Contenido del proyecto**

El proyecto de ley cuenta con cinco (5) artículos, el primer artículo modifica el artículo 17 de la Ley 142 de 1994 el cual cuenta con seis (6) párrafos; el artículo 2° que modifica el artículo 18 de la Ley 142 de 1994, el cual cuenta con un (1) párrafo; el artículo 3°, modifica el numeral 19.15 del artículo 19 de la Ley 142 de 1994, el artículo 4° deroga el artículo 167 de la Ley 142 de 1994 y modifica el artículo 32 de la Ley 143 de 1994 y el artículo 5° que trata de las vigencias y derogatorias de la presente ley.

#### **Consideraciones de los autores**

En relación con las consideraciones que realiza el autor en el presente proyecto de ley, menciona varios principios de conformidad con la Constitución Nacional, deberán tenerse en cuenta para lograr la optimización, no solo de la regulación en las empresas que prestan servicios públicos, sino también, en lo que tiene que ver con un principio fundamental que

consagra la Constitución Nacional y que trata sobre el Derecho a la igualdad de todos ante la ley. Así las cosas se pretende que no existan desequilibrios legales entre las empresas prestadoras de dichos servicios públicos. En atención a ello hace referencia a:

La aplicación del mismo régimen de derecho privado a todas las empresas de servicios públicos y necesidad de precisión en los casos de excepción.

En el artículo 1° se modifica el texto propuesto del párrafo 3° para exigir que las normas de rango legal o los actos administrativos que adopten medidas generales de derecho público y que se refieran a entidades descentralizadas, no sean aplicables a las entidades descentralizadas que prestan servicios públicos salvo que expresamente se refieran a ellas.

La modificación del párrafo 3°, lo que busca es ampliar la regla inicialmente prevista para la ley y los actos administrativos de las entidades territoriales, a todo tipo de acto administrativo sin distinguir si se trata de entidad nacional o territorial y aún si se trata de otro tipo de autoridad con competencia para la expedición de actos administrativos.

Con la regla se termina la duda sobre qué normas del régimen jurídico general que son aplicables a las entidades descentralizadas, son también aplicables al sector de los servicios públicos y se ratifica el interés legislativo buscado con la expedición de la Ley 142 de 1994, según el cual dado que los servicios públicos domiciliarios deben prestarse en libre competencia, todas las empresas deben someterse a un régimen jurídico igual, equivalente o asimilable, para que no hayan ventajas o desventajas sobre ninguna de ellas.

De otro lado la condición de entidad descentralizada de todas las empresas de servicios públicos con participación del Estado y sujeción a un régimen jurídico especial. Se adiciona un párrafo en el que se lleva a la ley, la doctrina acogida en la Sentencia C-736 de 2007, según la cual las empresas de servicios públicos tanto oficiales, como mixtas y privadas con aportes del Estado, son entidades descentralizadas, pero tal como se deduce de la misma sentencia están sujetas a un régimen jurídico especial.

La sujeción de las empresas de servicios públicos a su régimen especial, que de conformidad con la doctrina de la Corte Constitucional contenida en la Sentencia C-736 de 2007, deriva del mandato contenido en el artículo 365 de la Constitución, conlleva a que como consecuencia estas empresas por regla general no se sometan al régimen jurídico propio de otras entidades descentralizadas, sino al que para ellas contiene la ley, de no existir norma legal aplicable al caso, debe aplicarse como criterios de interpretación los mandatos de los artículos 13, 32 y 186 de la Ley 142 de 1994, que en la práctica lo que ordenan a las entidades estatales que presten servicios públicos, se apliquen como reglas subsidiarias las de derecho privado que se hubieran aplicado a los particulares, así las cosas el reflejo de la participación estatal en las empresas en que prestan servicios públicos. Con el fin de dejar claro el tratamiento que debe darse a la participación oficial, mixta o privada en las empresas de servicios públicos, se adiciona un párrafo, que deja explícita la regla de que en la participación de una empresa en otra de servicios pú-



blicos, se reflejará su participación en proporción a la participación estatal o privada que ella posee, esta regla mantiene la regla actualmente expresada en el Código de Comercio para las sociedades de economía mixta.

Con la adición propuesta, señala el autor que queda en claro que la participación de una sociedad de naturaleza mixta en otra que presta servicios públicos, hace mixta a la sociedad resultante o en la que se participa y que para efectos de conocer el porcentaje de participación estatal o privado que se obtiene en la sociedad resultante, se deben proyectar en la misma proporción sus participaciones en la sociedad aportante.

Por tanto se hace necesario que el Estado intervenga con el fin de equiparar a las empresas que prestan servicios públicos domiciliarios y de tecnologías de la información y las comunicaciones, para garantizarle a todas y cada una de dichas prestadoras de estos servicios públicos sus derechos, para lograr de esta manera un equilibrio entre el real poder de estas y la obligatoriedad constitucional conforme a los servicios que prestan, contribuyendo a que la igualdad de todos ante la ley sirva de confianza a las prestadoras de dichos servicios.

Ahora bien, la eliminación del artículo 167 de la Ley 142 de 1994 se justifica en la medida en que las causas que originaron la disposición desaparecieron en la medida en que el sector eléctrico ha avanzado en la consolidación de su institucionalidad, desde la planeación hasta la regulación y vigilancia, lo cual significa que los agentes del mercado están en condiciones de participar y competir en todos los segmentos de la cadena, como efectivamente ocurre con los operadores. De otro lado desde la transformación de ISA S. A., en ISA S. A. E.S.P., esto es, como empresa de servicios públicos, de acuerdo a lo previsto en los artículos 1° y 18 de la Ley 142 de 1994, en concordancia con los artículos 14, 17 y 167 de la misma ley, dado que la transformación de ISA en Empresa de Servicios Públicos ya se perfeccionó, los artículos 167 de la Ley 142 de 1994 y 32 de la Ley 143 de 1994 carecen de sentido. Las restricciones de los artículos referidos estaban asociadas a ISA S. A., (Empresa Industrial y Comercial del Estado) antes de transformarse en una empresa de servicios públicos; cualquier análisis jurídico que se haga en relación con ISA S. A. E.S.P. después de su transformación, debe hacerse a partir del hecho de que siendo una empresa de servicios públicos, aquella está sujeta de manera plena e integral a los preceptos de las Leyes 142 de 1994 y 143 de 1994 y por integración normativa del numeral 19.15 del artículo 19 de la Ley 142 de 1994, al Código de Comercio.

#### **Consideraciones de los ponentes**

Es el proyecto de ley más importante que se ha presentado para el desarrollo de las empresas de servicios públicos domiciliarios por cuanto les da la posibilidad de competir en igualdad de condiciones y emplear el máximo de su capacidad instalada.

Amplía el objeto social de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, para permitirles adelantar actividades diferentes a la prestación de servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias a los mismos señaladas en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994.

Las empresas de servicios públicos no pueden aprovechar al máximo su capacidad operativa ni sus competencias para realizar actividades afines, inherentes, asociadas y en las que tienen competencias o un conocimiento especializado y amplia experiencia, por cuanto la ley les permite solo sujetarse a su objeto social, teniendo que dejar de lado actividades que pudieran prestar, este rendimiento económico y optimización de recursos reduciría los costos de producción del servicio, trasladándolo a la facturación beneficiando al usuario del servicio público domiciliario.

Las restricciones al objeto social hoy:

Una empresa de servicios públicos domiciliarios, no puede prestar el servicio de energía [que es domiciliario] con el de alumbrado público que es no domiciliario, pero afín a su capacidad. Hoy el alumbrado público está en manos del privado.

Una empresa no puede prestar los servicios de acueducto, alcantarillado y energía en concurrencia con los servicios del sector de las TIC. [Pues los últimos no se sujetan al régimen de los domiciliarios, en especial los servicios TIC y los convergentes]. Caso hoy las Empresas Públicas de Cali que no han separado la telefonía de los otros servicios.

Una empresa no puede prestar el servicio de aseo en concurrencia con el ornato, o con la jardinería.

Una empresa no puede prestar el servicio de gas en concurrencia con la venta de gasodomésticos.

Una empresa no puede utilizar su capacidad instalada en facturación o impresión de documentos a producir facturas o cobros para actividades diferentes a los servicios públicos domiciliarios.

Una empresa con competencia en asesoría o consultoría en servicios públicos no puede ofrecer este servicio, pues no conlleva la prestación de servicio público, ni de las actividades que la ley reconoce como complementarias a los servicios públicos domiciliarios.

Régimen Jurídico. Las empresas de servicios públicos se someten a un régimen jurídico especial [Sentencia C-736 de 2007], no están sometidas al régimen general que se aplica a las entidades descentralizadas; y que las empresas que prestan servicios públicos domiciliarios pueden incluir otras actividades, con el fin de facilitarles que amplíen su objeto a aquellas actividades en las que han adquirido competencias y experiencia.

Las empresas que deben asumir [como sujeto pasivo, o agente retenedor] contribuciones territoriales especiales [estampillas o similares] tienen una condición desventajosa en el mercado y los otros agentes tienden a no celebrar contratos con ellas.

Si las transacciones en energía tienen un valor adicional en un municipio y en otro no tienen, o si tienen que pagar una contribución que no existe en otros lugares, el agente que compra o vende tiende a ser desechado en el mercado por sus costos adicionales.

Como las tarifas de servicios públicos, son suficientes y obedecen a estructuras de costos, y los costos de contribuciones son costos eficientes que se llevan a tarifa, las cargas adicionales que se ponen a las entidades descentralizadas terminan siendo pagadas por los usuarios vía tarifa. [Lo que no parece

equitativo al menos frente a los usuarios con menos capacidad de pago].

En la actualidad [doctrina acogida por el C de E] las empresas de servicios públicos que sean entidades descentralizadas del Estado, deben cobrar el impuesto de seguridad lo que les resta competitividad y finalmente trasladan este costo al usuario del servicio público domiciliario.

En casos como el del impuesto de seguridad que se cobra un gravamen pero el propietario del mismo es la entidad territorial a la que la empresa pertenece, se presentarían casos en que el servicio se presta en una entidad territorial, pero el dueño del gravamen es otra entidad territorial (departamento o municipio) que es la que tiene participación accionaria en la que presta el servicio.

Poner a ISA en condiciones de igualdad con otras empresas del sector de energía y en general se le aplique el régimen que se derivará de la nueva ley, derogando el régimen legal especial que le permitió su transformación con la Ley 142 de 1994 y aplicar su amplia experiencia en infraestructura energética por las grandes construcciones que ha desarrollado.

#### **Espíritu del proyecto de ley**

Permitir competencia en condiciones de igualdad, ratificar el Régimen Jurídico Especial de los servicios públicos domiciliarios y las entidades que los prestan y permitir que las empresas utilicen al máximo su capacidad y competencias.

Para dar seguridad jurídica a los contratos vigentes al momento de entrada en vigencia de la nueva ley se propone adicionar la siguiente expresión al artículo 5° del Proyecto de ley número 334 de 2013, **No obstante sus derogatorias, los actos y contratos celebrados o ejecutados con base en estas normas continuarán surtiendo plenos efectos.**

Lo anteriormente señalado, nos permite presentar a los honorables Congresistas de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el siguiente texto para su aprobación.

De los honorables representantes.

  
IVÁN DARIÓ AGUDELO ZAPATA  
Ponente Coordinador

  
CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON.  
Ponente.

#### **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTO DE LEY NÚMERO 030 DE 2014 CÁMARA**

*por la cual se expiden algunas disposiciones relativas al régimen jurídico aplicables a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.*

El Congreso de la República  
DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 17. Naturaleza.** Las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones cuyo objeto principal es la prestación de los servicios públicos de que trata esta ley.

**Parágrafo 1°.** Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional, cuyos propietarios no deseen que su capital esté representado en acciones, deberán adoptar la forma de Empresa Industrial y Comercial del Estado.

Mientras la ley a la que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política no disponga otra cosa, sus presupuestos serán aprobados por las correspondientes juntas directivas. En todo caso, el régimen aplicable a las entidades descentralizadas de cualquier nivel territorial que presten servicios públicos, en todo lo que no disponga directamente la Constitución, será exclusivamente el previsto en esta ley. La Superintendencia de Servicios Públicos podrá exigir modificaciones en los estatutos de las entidades descentralizadas que presten servicios públicos y no hayan sido aprobados por el Congreso, si no se ajustan a lo dispuesto en esta ley.

**Parágrafo 2°.** Las empresas oficiales de servicios públicos deberán, al finalizar el ejercicio fiscal, constituir reservas para rehabilitación, expansión y reposición de los sistemas.

**Parágrafo 3°.** De conformidad con lo dispuesto en este artículo, salvo lo que directamente se disponga en la Constitución para las entidades descentralizadas, las leyes y actos administrativos que hagan referencia a ellas de forma genérica, solo les serán aplicables a las empresas de servicios públicos descentralizadas, cuando hagan referencia a estas de forma expresa.

**Parágrafo 4°.** Las empresas de servicios públicos con participación estatal son entidades descentralizadas, de régimen y naturaleza jurídica especial.

**Parágrafo 5°.** Para determinar la naturaleza estatal o particular de los aportes de que se integren las empresas de servicios públicos oficiales, mixtas o privadas, se tendrá en cuenta la naturaleza jurídica estatal o particular de los socios que integran la sociedad que realice los aportes en tales empresas. En consecuencia, para todos los efectos previstos en las Leyes 142 y 143 de 1994 y especialmente para lo previsto en este artículo, se entiende que hay aporte de capital estatal en el mismo porcentaje o proporción en que la sociedad aportante tiene, a su vez, capital estatal dentro de su capital social.

**Parágrafo 6°.** Todo lo prescrito en este artículo les será aplicable a las entidades descentralizadas que presten servicios de Telefonía Pública Básica Conmutada en los términos del artículo 73 de la Ley 1341 de 2009.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 18. Objeto.** Las empresas de servicios públicos tienen como objeto la prestación de uno o más de los servicios públicos a los que se aplica esta ley, o realizar una o varias de las actividades complementarias, o una y otra cosa, así como también llevar a cabo cualquiera otra actividad lícita en concurrencia con los servicios públicos o sus actividades complementarias; las actividades de servicios públicos

y complementarias, continuarán siendo prevalentes respecto de las demás actividades que pudieran llegar a realizar este tipo de empresas.

Las comisiones de regulación podrán obligar a una empresa de servicios públicos a tener un objeto exclusivo cuando establezcan que la multiplicidad del objeto pone en riesgo la consecución de los fines de que trata el artículo 2° de la Ley 142 de 1994.

Las empresas de servicios públicos que tengan objeto social múltiple deberán identificar en forma separada en su contabilidad cada uno de los servicios y actividades que desarrollen. El costo y la modalidad de las operaciones entre cada servicio y actividad deben registrarse de manera explícita.

Si la empresa de servicios públicos desarrolla actividades distintas a la prestación de los servicios públicos o sus actividades complementarias, se someterán a la vigilancia del ente competente en lo que a esas actividades se refiere.

Para el desarrollo de las demás actividades, las empresas de servicios públicos aplicarán las normas propias del sector económico al que correspondan.

Las empresas de servicios públicos podrán participar como socias en otras empresas de servicios públicos, o en sociedades que desarrollen otras actividades; podrán también asociarse en desarrollo de su objeto con personas nacionales o extranjeras, o formar consorcios, uniones temporales o cualquier otra forma de colaboración empresarial con ellas.

**Parágrafo.** Independientemente de su objeto social, todas las personas jurídicas están facultadas para hacer inversiones en empresas de servicios públicos. En el objeto de las comunidades organizadas siempre se entenderá incluida la facultad de promover y constituir empresas de servicios públicos, en las condiciones de esta ley y de la ley que las regule. En los concursos públicos a los que se refiere esta ley se preferirá a las empresas en las que tales comunidades tengan mayoría, si estas empresas se encuentran en igualdad de condiciones con los demás participantes.

**Artículo 3°.** Modifíquese el numeral 19.15 del artículo 19 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 19.15.** En lo demás, incluidas las actividades comerciales e industriales distintas a la prestación de los servicios públicos propios de su objeto

principal, las empresas de servicios públicos se regirán por las disposiciones legales que regulan las sociedades por acciones.

**Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 32 de la Ley 143 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 32.** La empresa encargada del servicio de interconexión nacional, no podrá participar en actividades de generación, distribución y comercialización de electricidad.

**Artículo 5°.** *Derogatoria y vigencia.* La presente ley entra en vigencia a partir de su sanción y publicación en el **Diario Oficial**; deroga expresamente el artículo 167 de la Ley 142 de 1994 y las demás disposiciones legales generales o especiales que le sean contrarias. No obstante sus derogatorias, los actos y contratos celebrados o ejecutados con base en estas normas continuarán surtiendo plenos efectos.

De los honorables Representantes,

  
IVÁN DARIO AGUDELO ZAPATA  
Ponente Coordinador

  
CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON.  
Ponente.

## SUSTANCIACIÓN INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 13 de agosto de 2014

En la fecha fue recibido el **Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 030 de 2014**, por la cual se expiden algunas disposiciones relativas al régimen jurídico aplicables a las *Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*.

Dicha ponencia fue presentada por los honorables Representantes: *Iván Darío Agudelo Zapata* (Ponente Coordinador), y *Ciro Antonio Rodríguez Pinzón*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6-021 del 13 de agosto de 2014, se solicita la publicación en la **Gaceta del Congreso de la República**.

El Secretario,

*Jair José Ebratt Díaz.*

## CARTAS DE COMENTARIOS

### CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 183 DE 2014 CÁMARA

*por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.*

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Representante

FABIO RAÚL AMÍN SALEME

Presidente de la Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

Ciudad

**Asunto:** Alcance a los comentarios expuestos al texto de **Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 183 de 2014 Cámara**, por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito dar alcance a los comentarios expuestos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de **Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 183 de 2014 Cámara**, en los siguientes términos:

El proyecto de ley plantea la disminución en 8 puntos porcentuales de la cotización para salud de la población pensionada del país, que según la pro-



puesta pasaría del 12% al 4% sobre el ingreso base de cotización.

La iniciativa genera un importante desequilibrio financiero del Sistema General de Seguridad Social en Salud, pues suprime una fuente de ingreso que viene cofinanciando el gasto en salud de la población afiliada tanto al Régimen Contributivo como a Régimen Subsidiado, en este último caso a través del componente de solidaridad.

Como se ha señalado a lo largo de los comentarios que ha venido exponiendo esta cartera, el impacto de este desfinanciamiento estimado con base en la población pensionada al corte del año 2013, es de \$2.6 billones anuales, cifra que actualizada con el crecimiento proyectado del número de pensionados para el año 2014 y el valor de sus mesadas pensionales, ascendería a cerca de \$3.0 billones anuales, cifra que en el mediano plazo aumentaría dado el crecimiento vegetativo de la población pensionada.

En tal sentido, la iniciativa legislativa no consulta los postulados constitucionales que ordenan tener en cuenta el principio de sostenibilidad fiscal (Acto Legislativo 03 de 2011) y las disposiciones de carácter orgánico sobre transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica (Ley 819 de 2003). El Acto Legislativo 03 de 2011 impone un mandato para que "... las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica...", tengan como principio orientador de sus actuaciones el de sostenibilidad fiscal. Por su parte, la Ley 819 de 2003 establece que para efectos del análisis del impacto fiscal de las normas, deberá "... incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo..."

Por lo tanto, es necesario que la iniciativa legislativa se ajuste al marco constitucional y legal en materia fiscal, señalando la forma en que deberían ser compensados cerca de \$3.0 billones anuales que estaría dejando de percibir el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Para sustituir las menores cotizaciones a salud de los pensionados habría que considerar el incremento de las cargas fiscales o parafiscales vigentes, lo que por ejemplo, significaría aumentar la tasa de cotización, incrementar la Contribución para la Equidad (CREE) o aumentar el impuesto al valor agregado.

El incremento de la cotización para salud significaría incrementar en por lo menos dos (2) puntos porcentuales la tarifa promedio de la cotización que actualmente recauda el Sistema General de Seguridad Social, descontado el CREE, debiendo definirse la distribución de esta carga parafiscal adicional entre empleadores y trabajadores; alternativa que atentaría contra los objetivos de generación y conservación del empleo formal, al representar mayores costos laborales para las empresas.

La alternativa de compensación de ingresos a partir de un aumento de la Contribución para la Equidad (CREE) implicaría pasar de la tarifa actual del 8% a un 10.5%. Los puntos porcentuales adicionales tendrían destinación específica para salud. Cabe advertir que el CREE significó una sustitución de las cargas parafiscales de las empresas por una carga fis-

cal sobre las mismas respecto de sus propios trabajadores. En ese sentido, el proyecto plantearía la sustitución de una carga parafiscal de los pensionados que ya no tienen ninguna vinculación laboral y por lo tanto un incremento en esta Contribución estaría generando desincentivos a la inversión sin tener una contrapartida en beneficio para el mercado laboral, todo lo cual tiene impacto en las metas de crecimiento previstas para el mediano plazo.

Si la opción a considerar es aumentar el IVA, tendría que incrementarse en algo más de un (1) punto porcentual la tarifa vigente. Esta opción podría tener efectos en el consumo y generar distorsiones en el mercado.

Por lo anterior, se puede así concluir que la propuesta contenida en el proyecto de ley lo que en el fondo plantea es una modificación de los sujetos pasivos de las cargas fiscales y parafiscales, en razón a que el gasto en salud de la población afiliada es recurrente y hay que garantizarlo en su calidad de derecho fundamental, con repercusiones diversas en términos económicos y sociales, dependiendo de la opción que se adopte, pero que en todo caso debe ser también prevista por el proyecto de ley.

Cordialmente,

  
MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

C. Co. Honorable Representante *Díder Burgos Ramírez* - Ponente

Honorable Senador *Ángel Custodio Cabrera* - Autor

Doctor *Jorge Humberto Mantilla* - Secretario General de la Cámara de Representantes.

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DE ASOFONDOS A LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 099 DE 2012 CÁMARA, 262 DE 2013 SENADO**

*por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones.*

C-947-14

Bogotá, D. C., agosto de 2014

Honorables Representantes

FABIO AMÍN

DAVID BARGUIL

Comisión Accidental - Informe de objeciones

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 099 de 2012 Cámara, 262 de 2013 Senado, por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones.**

Honorables Representantes:

Como es de su conocimiento, el Gobierno Nacional presentó el pasado 10 de julio de 2014 un escrito que contiene objeciones parciales por inconvenien-

cia al artículo 2° del proyecto de ley de la referencia. Las razones que el gobierno invoca para sustentar la inconveniencia parcial del artículo, no son otras que las dificultades operativas actuales por las que atraviesa Colpensiones ante la transición institucional y la actual sobrecarga de trabajo derivada de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional para la resolución de los derechos de petición y solicitudes de reconocimiento pensional, así como la imposibilidad temporal de poder informar a sus afiliados sobre el número de semanas faltantes para adquirir el derecho a pensión por falta de control total sobre las historias laborales de sus afiliados.

Se señala en el escrito de objeciones que brindar tal información a los afiliados al Régimen de Prima Media “*implicaría que (...) se deba analizar la totalidad de los expedientes de los afiliados a Colpensiones,*” para analizar el régimen al cual pertenecen y si tiene un régimen de transición que deba aplicarse. Se afirma que cumplir con las obligaciones que impone el proyecto, requeriría además la implementación de “*desarrollos tecnológicos, (...) actualizaciones de historias laborales sobre las cuales Colpensiones no tiene aún control absoluto (...)*”. Adicionalmente se asevera que dar cumplimiento a la obligación del literal a) del artículo 2 implicaría que “*Colpensiones debiera destinar recursos físicos y humanos, a la fecha escasos, a la atención de la referida nueva obligación, so pena de incumplimiento de sus deberes legales. Lo anterior, y dadas las condiciones actuales de la entidad, lo que podría afectar el cumplimiento de su objetivo principal definido, esto es, el cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional*”. Se agrega también, que entregar extractos trimestrales que deban ser enviados a los usuarios, “*es inconveniente pues implica un gasto excesivo de recursos públicos que puede ser evitado si el afiliado realiza la consulta en línea de su historia laboral,*” cuyo valor se calcula costaría \$50.000 millones de pesos anuales.

Como consecuencia de tal argumentación se solicita la modificación de los literales a) y c) del artículo 2° del proyecto de ley, para incluir un único literal que sea consistente con el régimen de prima media, en el sentido de que se indiquen “*el número de semanas cotizadas durante el período de corte del extracto*”, y modificar la periodicidad y medio por el cual se enviaría el extracto a los afiliados de tal forma que la información en extractos sea enviada “*anualmente, y no trimestralmente, por el medio elegido por el afiliado y que semestralmente Colpensiones o quien haga sus veces publicará a través de la página Web los extractos para que puedan ser consultados por los afiliados*”.

Sin demeritar las dificultades operativas por las que atraviesa Colpensiones y los avances tecnológicos y de actualización de las historias laborales que ha logrado Colpensiones en el último año, varias de las razones esgrimidas por el Gobierno para solicitar la modificación del texto actual del artículo 2° del proyecto de la referencia deben ser examinadas a la luz del derecho a la información que tienen los afiliados del Sistema General de Pensiones, la igualdad de trato entre afiliados de uno y otro régimen y las finalidades buscadas por el proyecto de ley, las cuales

deberán ser tenidas en cuenta por el Congreso, en el evento de aceptar las objeciones y realizar el ajuste respectivo del proyecto.

**Obligación de información a los afiliados**

A pesar de que se menciona que el proyecto consagra nuevas obligaciones en materia de información a los afiliados, lo cierto es que mucha de la información incluida en el proyecto ya la reciben actualmente los afiliados al Régimen de Prima Media, según instrucciones de la Superintendencia Financiera.

El siguiente cuadro muestra en la primera columna la información que teóricamente deberían recibir los afiliados al régimen de prima media, en la segunda la que recibirían si el honorable Congreso insiste en la aprobación del proyecto de ley como está y en la tercera la información que recibirían si se acoge la propuesta del gobierno.

**Información de Colpensiones a sus afiliados**

| Situación actual  | Proyecto de ley de Información Transparente   | Propuesta de la Objeción Presidencial  |
|---|---|--|
| La Superintendencia Financiera de Colombia mediante la Circular Básica le ordena a las entidades administradoras del Régimen de Prima Media que mediante extracto anual que contenga información sobre las semanas y montos cotizados, entregue la siguiente información:   | Se establece la obligación de poner a disposición de los afiliados, por cualquier medio que disponga administradoras del Régimen de Prima Media que mediante extracto anual que contenga información sobre las semanas y montos cotizados, entregue la siguiente información. | Se propone que la información sea remitida en extractos una vez al año, y que cada seis meses Colpensiones actualice la información de sus afiliados para ser consultada a través de su página web.                                  |
| Información sobre los aportes. Fecha en que se efectuó la cotización y monto, el período o ciclo a que corresponde, el ingreso base de cotización, el tiempo cotizado (semanas o días) y el nombre e identificación del empleador o empleadores aportantes en caso de los trabajadores dependientes   | El número de semanas que faltan por cotizar para acceder al derecho de pensión;<br><br>Las deducciones efectuadas.  | Se propone modificar los literales a y c, por un único literal que se refiera al número de semanas cotizadas durante el período de corte del extracto.<br><br>Se mantiene la obligación de informar sobre las deducciones efectuadas |
| Información consolidada. Resumen de las semanas cotizadas en el período objeto del extracto, clasificado por cada empleador, cuando hay más de uno. El total de semanas cotizadas y/o el tiempo de servicio efectivamente prestado por el afiliado durante toda su permanencia en la entidad, según corresponda, con la indicación clara de si hubo períodos en que no cotizó, así como la dirección y área de la entidad a la que se puede acudir en caso de duda o inconformidad con el contenido del extracto. | Las cotizaciones recibidas durante el periodo de corte del extracto.  | Se propone modificar los literales a y c, por un único literal que se refiera al número de semanas cotizadas durante el período de corte del extracto.   |



| Situación actual  | Proyecto de ley de Información Transparente  | Propuesta de la Objeción Presidencial  |
|---|--|--|
| Información adicional. Indicar al afiliado si existen procesos de cobro coactivo, señalando los periodos en mora y el nombre e identificación de los empleadores morosos. Así mismo, puede incluir notas de interés relacionadas con la afiliación o con el sistema general de pensiones. | El ingreso base de cotización de los aportes efectuados en los últimos 6 meses.  | Se mantiene la obligación de informar sobre el ingreso base de cotización de los aportes efectuados en los últimos 6 meses.  |
|   | La información que determine la Superintendencia Financiera de Colombia.   | Se mantiene la posibilidad de que la Superintendencia Financiera determine otra información adicional.   |
|   | En desarrollo de lo anterior, las Administradoras del Sistema General de Pensiones deberán garantizar que los clientes que quieran trasladarse entre regímenes pensionales, reciban asesoría de representantes de ambos regímenes, como condición previa para que proceda el traslado entre regímenes. Lo anterior de conformidad con las instrucciones que para el efecto imparta la Superintendencia Financiera de Colombia. | Se mantiene la posibilidad de que las Administradoras del Sistema General de Pensiones deberán garantizar que los clientes que quieran trasladarse entre regímenes pensionales, reciban asesoría de representantes de ambos regímenes, como condición previa para que proceda el traslado entre regímenes. Lo anterior de conformidad con las instrucciones que para el efecto imparta la Superintendencia Financiera de Colombia. |

Como se puede evidenciar, salvo la posibilidad de informarle al afiliado cuántas semanas le faltarían para acceder a la pensión de vejez, el resto de la información a la que se refiere el proyecto y el método de transmisión de la misma es muy similar al que hoy exige la Superintendencia Financiera tanto a Colpensiones como a las Administradoras de Fondos de Pensiones, por lo que en principio Colpensiones debe estarle enviando a sus afiliados esta información de manera trimestral.<sup>1</sup>

#### Recursos para cubrir gastos administrativos

No sobra recordar que los recursos que Colpensiones debe destinar al mejoramiento tecnológico, actualización de historias laborales, y entrega de información a usuarios, entre otros gastos administrativos, provienen de la comisión de administración que recauda Colpensiones mensualmente y que corresponde al 3% del Ingreso Base de Cotización de sus afiliados. Este es exactamente el mismo porcentaje y único ingreso que reciben las AFP del Régimen de Ahorro Individual –y que comparten con las asegu-

radoras que proveen el seguro previsional para los riesgos de invalidez y muerte<sup>2</sup>– por administrar las pensiones de sus afiliados, realizar desarrollos tecnológicos para proveer un mejor servicio, cubrir costos de seguros previsionales, y enviar la información periódica a sus afiliados, entre otras obligaciones administrativas. De manera que la utilización de tales recursos no supone una afectación del presupuesto que se destina para el pago de pensiones, aunque sí es cierto que implica un esfuerzo financiero importante.

Dado que la información sobre aportes pensionales, IBC, deducciones, etc., no varía sustancialmente a lo largo de un año, el reducir el número de extractos enviados a los afiliados no pone en riesgo sus derechos constitucionales y sí puede mejorar la eficiencia del sistema para la prestación de servicios, siempre y cuando tal regla se aplique en igualdad de condiciones para los afiliados del RPM y del RAIS.

En la práctica el envío de extractos en físico, con una periodicidad media (semestral o anual) asegura al afiliado contar con información suficiente para tomar decisiones trascendentales sobre su futuro pensional, controlar si los aportes periódicos se están haciendo con la regularidad requerida, por lo que ampliar el período trimestral señalado en el proyecto para el envío de extractos en físico, con el fin de reducir costos e incluso para mejorar la disponibilidad de la información al afiliado, resulta conveniente para todo el Sistema General de Pensiones, no solo para el RPM.

#### Obligaciones de información frente a la población afiliada al RPM

La obligación de brindar información permanente a los afiliados, bien sea del Régimen de Prima Media o de Ahorro Individual con Solidaridad fue establecida en la Ley 100 de 1993. Esta obligación ha sido desarrollada y actualmente la Superintendencia Financiera mediante la Circular Básica Jurídica determina el tipo de información que debe ser enviada en los extractos a los afiliados al Sistema General de Pensiones, así como la periodicidad de los mismos.

Para examinar qué tan imposible es cumplir con la entrega de información a los afiliados al RPM, es importante tener en cuenta la composición de la población afiliada a Colpensiones, por rango de edad. De las cifras sobre número de afiliados reportadas por Colpensiones a la Superintendencia Financiera en mayo de 2014<sup>3</sup>, se puede observar lo siguiente:

#### AFILIADOS RPM

| RANGO DE EDAD | TOTAL     |
|---------------|-----------|
| 0-19          | 6.894     |
| 20-24         | 117.612   |
| 25-29         | 275.649   |
| 30-34         | 373.015   |
| 35-39         | 523.430   |
| 40-44         | 745.904   |
| 45-49         | 1.029.190 |

<sup>1</sup> Las cifras señaladas por Colpensiones en las notas de pie de página 2 y 3, indicarían que de los 6.556.684 afiliados a Colpensiones, solo 1.261.242 recibieron sus extractos en el primer semestre de 2014, por razones que no se explican en el escrito de objeciones gubernamentales.

<sup>2</sup> Ley 100 de 1993, artículos 70 y 77.

<sup>3</sup> Aun cuando tales cifras no incluyen número de semanas cotizadas o semanas faltantes por cotizar, sí permiten una aproximación a la problemática descrita en el escrito de objeciones gubernamentales.

| RANGO DE EDAD | TOTAL            |
|---------------|------------------|
| 50-54         | 1.090.863        |
| 55-59         | 890.690          |
| 60-64         | 547.855          |
| 65-69         | 333.058          |
| 70-74         | 239.493          |
| 75-79         | 175.548          |
| 80-84         | 84.545           |
| 85-89         | 43.154           |
| 90-94         | 24.995           |
| 95-100        | 13.824           |
| 100-104       | 33.208           |
| <b>TOTAL</b>  | <b>6.548.927</b> |

La población de 65 años o más estaría, en teoría, pensionada por vejez o en edad de pensionarse, y para ellos, ya se hizo el cálculo y valor de la pensión, o debe estarse haciendo como consecuencia de los derechos de petición y solicitudes de reconocimiento pensional que se presentan periódicamente a Colpensiones. Para informar a esta población no se requiere ningún desarrollo tecnológico adicional al que ya tiene Colpensiones, por lo que es una carga de trabajo que ya está asumiendo y que seguramente corresponde en un porcentaje importante a las miles de demandas ordinarias y de tutela que llevaron a la intervención de la Corte Constitucional. Si bien tales demandas no son solo sobre problemas con la información de número de semanas cotizadas a Colpensiones, número de semanas faltantes, descuentos, IBC, etc., seguramente una revisión oportuna de tal información reduciría el riesgo judicial que hoy enfrenta Colpensiones, por lo que es necesario tener en cuenta el impacto a mediano y largo plazo de proveer tal información y no solo el impacto temporal a corto plazo que se plantea en el escrito de objeciones.

En el caso de la población menor de 50 años, en teoría, su gran mayoría deben estar en un régimen ordinario, dado que con la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993 desaparecieron muchos regímenes especiales y a partir del 31 de diciembre de 2014 se acabará el régimen de transición, por lo que respecto de esa población, la posibilidad de calcular el número de semanas faltantes para pensionarse se reduce a una simple operación matemática que no requiere grandes desarrollos tecnológicos. En todo caso para esta población joven, la información sobre semanas cotizadas y semanas que faltan por cotizar es esencial para acceder a otras prestaciones del Sistema, como por ejemplo, las pensión de invalidez o sobrevivencia, o para tomar decisiones adecuadas para su futuro pensional que aseguren las mejores condiciones de ahorro y rendimientos.

En cuanto a la población entre 51 y 64 años de edad, es posible que un porcentaje importante sí esté en regímenes especiales o tenga una transición que deba aplicarse, pero para esta población, resulta vital la información sobre el número de semanas faltantes para alcanzar el derecho a pensión, ya que dicha información es necesaria para poder tomar decisiones trascendentales para su futuro pensional, como el traslado de régimen. No contar con esta información de manera indefinida, a pesar de que la crisis

de Colpensiones es según las objeciones, temporal, pone en riesgo los derechos pensionales y el derecho a la información de los afiliados al RPM, y significa una carga desproporcionada frente al beneficio que se pretende alcanzar al no proveer esa información. No darles periódicamente esta información a los afiliados seguramente terminará en derechos de petición, demandas de tutela y demandas ordinarias que mantendrán el círculo vicioso del cual quiere salir Colpensiones.

Dado que la afectación de los derechos de estos afiliados parece desproporcionada frente al “beneficio” temporal de ahorrarse recursos por no entregar información suficiente, y que la finalidad del proyecto es proteger los derechos de los afiliados al Sistema General de Pensiones, en caso de que el Congreso decida aceptar las objeciones gubernamentales, es necesario que el Congreso tenga en cuenta tanto los argumentos de inconveniencia presentados por el Gobierno Nacional, como los derechos constitucionales a la información y a la seguridad social que podrían verse afectados si la modificación que adopte el Congreso, en ejercicio de su margen de configuración legal y respetando el principio de identidad flexible, no asegura la igualdad de trato para todos los afiliados al Sistema General de Pensiones y el acceso adecuado a la información. No tener en cuenta estos factores puede conducir a que por vía de un fallo modulado, la Corte Constitucional, en aras de proteger a los afiliados al RPM, genere efectos no deseados para Colpensiones.

#### **Límites de la potestad de configuración legal del Congreso frente a las objeciones gubernamentales por inconveniencia**

La actual regulación del trámite de las objeciones gubernamentales se encuentra en los artículos 165, 166, 167, 168 y 241.8 constitucionales y 79.4, 196 a 201 de la Ley 5ª de 1992.

De conformidad con el artículo 167 Constitución Política y los artículos 196 a 201 de la Ley 5ª de 1992, el Gobierno puede objetar por inconveniencia o por inconstitucionalidad, de manera parcial o total, un proyecto de ley. En ambos casos se devuelve el proyecto de ley a la Cámara en que tuvo origen para que tenga lugar un nuevo debate en Plenaria.

Las Cámaras pueden acoger las objeciones o insistir en el texto tal como fue aprobado por el Congreso. Si el Congreso acoge las objeciones deberá ajustar el texto legal de conformidad con las objeciones aceptadas. En este evento, las Cámaras pueden introducir las modificaciones que sean necesarias para acoger las objeciones, pero también deberán respetar el principio de identidad flexible, por lo que no podrán introducir asuntos o materias no debatidas previamente, esto es, totalmente ajenas al proyecto tal como fue debatido y aprobado previamente por el Congreso.

Las Cámaras también pueden insistir con la mayoría absoluta de los votos de sus miembros, en que el proyecto sea sancionado tal como fue aprobado por el Congreso. En este evento pueden presentarse dos posibilidades: si el proyecto hubiese sido objetado por inconveniente se remite nuevamente al Presidente de la República, quien deberá sancionarlo sin poder formular nuevas objeciones; si lo hubiese sido

por inconstitucionalidad se enviará a la Corte Constitucional, la cual decidirá definitivamente, en el término de seis días, sobre la exequibilidad del mismo. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto. Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.

Con las objeciones gubernamentales parciales por inconveniencia sometidas a consideración del Congreso, en caso de que las Cámaras decidan acogerlas, implican el ejercicio de las competencias del legislador para ajustar el texto legal. La competencia de las Cámaras en estas circunstancias no se limita a aceptarlas o rechazar las objeciones, comoquiera que el mismo artículo 167 Constitución Política prevé que el proyecto regresa para debate, no para aprobación pura y simple por parte del Congreso. No obstante, en el ejercicio de tales competencias no pueden introducir textos que se refieran a asuntos o materias no debatidas en el Congreso, comoquiera que en todo caso el proyecto ajustado deberá respetar los principios de consecutividad e identidad flexible.

Varias sentencias de la Corte Constitucional confirman la competencia del Congreso para modificar el texto como consecuencia de objeciones gubernamentales. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-623 de 2007, M. P. Manuel José Cepeda, al examinar la forma como el Congreso había introducido las modificaciones ordenadas por la sentencia C-889 de 2006, señaló lo siguiente:

*“El Congreso al rehacer el proyecto objetado de conformidad con la sentencia c-889 de 2006, tenía la opción de ajustar y reintegrar el artículo conforme a la ratio de la sentencia, suprimir del proyecto o eliminar del texto el aparte objetado por el gobierno. En este caso, el Congreso optó por suprimir solo lo expresamente objetado por el gobierno y declarado inexecutable por la Corte, y mantuvo el observatorio creado en el proyecto. Dado que la Corte no se pronunció sobre lo no objetado y que el fallo que resuelve las objeciones presidenciales produce efectos de cosa juzgada relativa, la corte no hace en esta oportunidad ningún pronunciamiento sobre la constitucionalidad del texto no objetado por el presidente”* (Resaltado agregado al texto)<sup>4</sup>.

En la Sentencia C-198 de 2001, M. P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte se refiere a la competencia de las comisiones accidentales para señalar que *“las modificaciones introducidas por las comisiones accidentales han de mantenerse estrechamente ligadas al objeto y contenido del proyecto debatido por las Cámaras. Las comisiones accidentales son excepciones constitucionales para rescatar la esencia misma del debate parlamentario. Las modificaciones introducidas por las comisiones accidentales deben 1) ser aprobadas por las plenarias; y 2)*

*no pueden alterar sustancialmente el contenido del proyecto o cambiar su finalidad”*.

En consonancia con lo anterior, el Congreso, al acoger las objeciones gubernamentales, no pierde su margen de configuración y puede realizar los ajustes necesarios para que el texto recoja las preocupaciones gubernamentales y asegure la viabilidad constitucional del proyecto.

Por lo anterior, respetuosamente sugerimos un texto como el siguiente para resolver las preocupaciones gubernamentales, en caso de que el Congreso decida aceptar las objeciones, que a la vez permite asegurar la igualdad de trato de los afiliados del Sistema General de Pensiones, ya sea que se encuentren afiliados al RPM o al RAIS, y el acceso a la información que requieren tales afiliados para tomar decisiones libres e informadas, aceptando las dificultades operativas temporales que enfrenta Colpensiones.

**Artículo 2º.** Las Administradoras de Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual tendrán la obligación de poner a disposición de sus afiliados a través de los distintos canales que dispongan las administradoras **y, semestralmente, a través de extractos que serán enviados preferiblemente por medios electrónicos, salvo que el afiliado escoja otra cosa**, la siguiente información:

- a) Capital neto ahorrado;
- b) Monto de los intereses devengados por ese capital durante el tiempo que se informa;
- c) Las cotizaciones recibidas durante el periodo de corte del extracto;
- d) El monto deducido por el valor de todas y cada una de las comisiones que cobra la sociedad administradora, indicando el valor de cada comisión y porcentaje respectivo, así como el monto de las demás deducciones realizadas, de acuerdo con la normatividad vigente;
- e) Saldo final neto después de efectuar las deducciones, así como la información que para el efecto determine la Superintendencia Financiera de Colombia.

El afiliado podrá solicitar una proyección de su expectativa pensional a la Administradora en la que se encuentre afiliado. Para ello suministrará a la administradora respectiva la información adicional que requiera sobre su situación familiar y beneficiarios, entre otros factores necesarios para la estimación. La proyección de la expectativa pensional se calculará con base en las normas legales existentes. El afiliado tiene derecho a contar con asesoría personalizada para este efecto.

En el caso del Régimen de Prima Media, Colpensiones, o quien haga sus veces, deberá poner a disposición de sus afiliados a través de los distintos canales que disponga **y, semestralmente, a través de extractos que serán enviados preferiblemente por medios electrónicos, salvo que el afiliado escoja otra cosa**, la siguiente información:

- a) El número de semanas que faltan por cotizar para acceder al derecho de pensión;
- b) Las deducciones efectuadas;
- c) Las cotizaciones recibidas durante el periodo de corte del extracto;

<sup>4</sup> En un sentido similar, ver las Sentencias C-321/09 y C-1183/08, Humberto Antonio Sierra Porto; C-1040/07, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; y C-883/07, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.



- d) El ingreso base de cotización de los aportes efectuados en los últimos seis meses;
- e) La información que determine la Superintendencia Financiera de Colombia.

**Parágrafo transitorio.** Mientras termina el proceso de transición institucional y se superan las dificultades operativas de Colpensiones señaladas por la Corte Constitucional en el Auto 110 de 2013, y máximo hasta el 31 de agosto de 2015, Colpensiones solo estará obligada a remitir a sus afiliados extractos una vez al año, preferiblemente por medios electrónicos, salvo que el afiliado solicite otra cosa, que contendrán información relativa al número de semanas cotizadas durante el período de corte del extracto, las deducciones efectuadas, el ingreso base de cotización de los aportes efectuados en los últimos seis meses y la información que determine la Superintendencia Financiera de Colombia. En todo caso Colpensiones, actualizará cada seis meses la información de sus afiliados para ser consultada a través de su página web.

**Parágrafo 1°.** Adicionar un inciso 2° al artículo 9° de la Ley 1328 de 2009, que regula el contenido mínimo de la información al consumidor financiero, cuyo texto es el siguiente:

En desarrollo de lo anterior, las Administradoras del Sistema General de Pensiones deberán garantizar que los clientes que quieran trasladarse entre regímenes pensionales, reciban asesoría de representantes de ambos regímenes, como condición previa para que proceda el traslado entre regímenes. Lo anterior de conformidad con las instrucciones que para el efecto imparta la Superintendencia Financiera de Colombia.

**Parágrafo 2°.** En un plazo no mayor a sesenta (60) días el Gobierno Nacional, reglamentará la forma en que se deberán efectuar los cálculos de que trata este artículo. De los respectivos proyectos de decreto se informará a las Comisiones Económicas Terceras del Congreso.

Agradecemos de antemano el espacio concedido.  
Cordialmente,



**SANTIAGO MONTENEGRO**  
Presidente

**CONTENIDO**

Gaceta número 413 - Jueves, 14 de agosto de 2014  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

|  | Págs. |
|--|-------|
| <b>PONENCIAS</b>   |       |
| Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 030 de 2014 Cámara, por la cual se expiden algunas disposiciones relativas al régimen jurídico aplicable a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ..... | 1     |
| <b>CARTA DE COMENTARIOS</b>  |       |
| Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 183 de 2014 Cámara .....   | 6     |
| Carta de comentarios de Asofondos a las objeciones presidenciales al proyecto de ley número 099 de 2012 Cámara, 262 de 2013 Senado .....   | 7     |