

	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA	Versión: 4.0
	PROCESO: FORMULACIÓN DE POLÍTICAS E INSTRUMENTACIÓN NORMATIVA	Fecha: 20/08/2019
		Código: FPN-F-01

Tipo de proyecto normativo: (Marque con una X)	Decreto	X
	Resolución	
	Otro - ¿Cuál?	

Se debe escribir el epígrafe del proyecto normativo
Diligencie aquí:

“Por el cual se adiciona el capítulo 4, al título 6, de la parte 3, del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, en lo referente a las reglas para el ejercicio de la propiedad del Estado en los prestadores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo para generar valor económico y social.”

Para el diligenciamiento de este formato es necesario regirse por lo dispuesto en el Decreto 1081 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República”, en lo relacionado con las directrices generales de técnica normativa.

1. Antecedentes, razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

Normas y razones técnicas, jurídicas o económicas que justifiquen la necesidad de expedir la norma.

El Plan Nacional de Desarrollo expedido mediante la Ley 1955 de 2019 estableció en el literal a) de las bases, el pacto por la descentralización y se indicó que se establecerían las políticas e inversiones para el desarrollo, el ordenamiento y el fortalecimiento de la asociatividad. En el literal “b) del título VII. “Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos” denominado: “Agua Limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa.” Se consagró que “Los servicios de energía, agua y saneamiento están en la base del aumento de la productividad y del bienestar de los individuos, pues habilitan casi todas las actividades productivas y sociales que realizan las familias y las empresas, y permiten llevar una vida saludable y de calidad. Sin embargo, hoy Colombia enfrenta grandes retos en eficiencia, calidad y costo de sus servicios públicos.” Por su parte, el sector de agua avanzará en el diseño de estrategias orientadas a asegurar acceso al agua potable y saneamiento básico con calidad, bajo un enfoque regional. Así mismo, para el logro de la equidad se avanzará en la reducción de la ineficiencia en la prestación de los servicios en todo el territorio, acciones de educación ambiental y soluciones a los problemas de confiabilidad y oportunidad de la información, para generar mayor incidencia en la toma de decisiones y en el seguimiento de metas.

Por último, en el Plan Nacional de Desarrollo se indicó que el Gobierno nacional definirá esquemas de gestión y supervisión adecuados al tamaño y condiciones específicas de cada sistema de acueducto y saneamiento, que incluirán desde gobernanza comunitaria hasta agrupaciones regionales, con participación de recursos privados y públicos.

“Las empresas de propiedad estatal son activos que los gobiernos administran por encargo de los ciudadanos por lo tanto asegurar que estas crean el máximo valor es el principal objetivo de los estados y los gobiernos” y ese es el principal motivador de disponer de un reglamento que aglutine un conjunto de definiciones y pautas que enmarquen el ejercicio de la propiedad, la dirección, la gestión y el control de las empresas—es decir de sistemas de gobierno corporativo—que faciliten a las empresas del sector de agua potable y saneamiento en Colombia la generación de valor y que ese valor generado no sea capturado por otros agentes o malversado en gestión ineficiente.

Evaluaciones recientes en Colombia —dentro de las cuales se destaca la realizada por la firma consultora Castalia para el Programa BID-Compass en los años 2018 y 2019— indican que las empresas de agua potable y saneamiento evaluadas no están generando valor en sus operaciones y en algunas es frecuente su desviación hacia grupos de interés específicos, entidades de otros niveles, o hacia gestión e inversiones ineficientes en forma de agua no facturada, proyectos sin adecuada sustentación financiera, o pactos laborales por encima de los promedios de la industria o de la localidad donde opera la empresa, entre otros. Esta situación se explica, entre otras razones, por las deficiencias en sus sistemas y modelos de gobierno corporativo y en particular por el rol de los municipios como entidades que ejercen la propiedad de esas empresas, en su calidad de únicos dueños o como mayores accionistas de las mismas.

La literatura sobre el desarrollo empresarial de entidades públicas del sector de agua y saneamiento muestra que este depende en forma crítica del entorno de incentivos, la política y las normas del nivel nacional y local en que las empresas se desempeñan. El marco legal, regulatorio e institucional que se implementó con la reforma sectorial introducida por la Ley 142 de 1994 en el país, en la escala nacional generó las instituciones y normativa favorables al desarrollo empresarial. Como desarrollo posterior a la ley 142 algunas normas y políticas sectoriales han tratado de mantener esa visión empresarial favoreciendo el desarrollo corporativo de las Empresas de Servicios Públicos (ESP), pero estos esfuerzos se han concentrado en las unidades empresariales —las ESP—. No ha habido un desarrollo complementario para abordar con igual rigor, el entorno local como es el caso de los municipios y su rol en el gobierno de las empresas en tanto entes administrativos y titulares de los derechos de propiedad.

En particular es notoria la ausencia de reglamentación en temas tan importantes como el gobierno de las empresas o la relación Propietario-Empresa, entre los municipios y las (ESP). Este vacío en la normatividad se ha dejado a dos tipos de normas: De un lado a las normas de gobierno algunas veces implícitas en los regímenes empresariales y las respectivas formas empresariales que las empresas adoptan —empresas públicas, empresas industriales y comerciales, sociedades anónimas, entre otras formas— permitiendo el libre desarrollo de sistemas y modelos de gobierno corporativo, que en algunas empresas ha tenido resultados positivos, pero que en la gran mayoría ha permitido modelos peculiares que admiten la desviación del valor generado hacia grupos de interés específicos, hacia proyectos o iniciativas no evaluadas con rigor y otras decisiones que han llevado a que muchas de las empresas destruyan valor económico.

Los vacíos en la normatividad sobre el comportamiento de los propietarios de las empresas –los municipios– y sobre el gobierno de las empresas son elementos reconocidos ampliamente en la esfera del gobierno corporativo estatal. Ejemplo de ello es el Banco Mundial con su más reciente herramienta de diagnóstico de gobierno corporativo emitida en Mayo de este año. En el módulo 3 de Gobierno Corporativo y Mecanismos de Rendición de Cuentas del “*Diagnóstico Integrado de Empresas de Propiedad del Estado*” (iSOED por sus iniciales en inglés) se presenta una nueva manera de juzgar las empresas en seis dimensiones de gobierno corporativo de una empresa de propiedad del estado, dentro de las cuales las dos primeras que corresponden a la existencia de un Marco Legal para Governance de Empresas Públicas y a la claridad en la Función de Propiedad del Estado sería en las que más se presentan falencias. Este escenario nos muestra entonces –entre otros aspectos– que desde la perspectiva de las mejores prácticas internacionales en materia de gobierno corporativo, hay una necesidad identificada de definir para las empresas un marco legal para el gobierno corporativo y para el ejercicio de propiedad por parte del Estado. Por lo anterior, se considera oportuno y conveniente establecer reglas para ordenar el ejercicio de la propiedad del Estado en los prestadores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo para generar valor económico y social en Colombia.

Congruente con esta visión, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo aprobó en las Bases del mismo que:

“MinVivienda y CRA impulsarán la adopción de reglas que ordenen el ejercicio de la propiedad del Estado en los prestadores de servicios, para generar valor económico y social. Para esto se identificarán buenas prácticas de Gobierno Corporativo en los prestadores de servicios de agua potable y saneamiento básico (APSB), como una herramienta para garantizar el uso eficiente y adecuado de los recursos de inversión de los operadores”

Estos esfuerzos del Gobierno nacional son congruentes con las directrices que se vienen dando de tiempo atrás a las entidades del nivel nacional, desde el CONPES, las que orientarán nuestra tarea, en especial aquellas correspondientes a los documentos Conpes 3851 del 2015 y 3927 del 20187 y que sientan las bases jurídicas para el desarrollo de reglas para ordenar el ejercicio de la propiedad del Estado en los prestadores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo para generar valor económico y social.

Como resultado del informe 2 de la consultoría contratada por BID con Castalia se presentan las siguientes justificaciones para la adopción de un reglamento de Gobierno Corporativo para las Empresas Públicas de Agua y Saneamiento:

Justificación Conceptual

Existen varias premisas conceptuales sobre las cuales sustentar la reglamentación de gobierno corporativo, pero para el caso del sector de agua y saneamiento, hay dos que se destacan en las directrices de la OECD y que hacen referencia al concepto y naturaleza de la empresa estatal –o de propiedad del Estado y el papel que éste debiera darles:

- Las empresas de propiedad estatal son activos que los gobiernos administran por encargo de los ciudadanos por lo tanto, asegurar que estas creen el máximo valor para la sociedad es el principal objetivo de los estados y esa es la principal razón que impulsa a que éstas tengan un gobierno corporativo idóneo, es decir un sistema integrado y armónico que reglamenta el ejercicio de la propiedad, la dirección y el control de una empresa. Por ello, el Plan de Desarrollo es muy claro en encargar un reglamento que establezca *“reglas que ordenen el ejercicio de la propiedad del Estado en los prestadores de servicios, para generar valor económico y social”*.
- Derivado del principio anterior, las empresas de naturaleza o mayoría públicas tienen dos responsabilidades de generación de valor: la generación de valor económico y la generación de valor social y por ello sus sistemas de gobierno y de gestión deberían estar alineados con este doble propósito. Una empresa que sea capaz de crear valor económico después de cubrir su costo de capital está haciendo un uso eficiente de los escasos recursos del Estado. Este, que es un requisito básico para una empresa privada, debería ser una obligación para las empresas públicas, porque solo la solidez financiera y crecimiento, además de un desempeño eficiente, son garantía para los ciudadanos de una institución capaz de proveer servicios en el largo plazo. En otras palabras, para cumplir con el objetivo de generación de valor social—que en términos prácticos implica facilitar el acceso universal, a costos eficientes y con óptima calidad de estos servicios a los ciudadanos—es prerequisite la generación de valor económico.

Ahora bien, el entorno institucional y regulatorio de las empresas de agua y saneamiento en Colombia ha sido proclive a que estas desarrollen una función empresarial, encaminada a la generación de valor. Sin embargo, la institucionalidad, y la regulación que se han desarrollado se han concentrado en las empresas, no en sus dueños, los municipios. No ha habido un desarrollo paralelo en la normatividad municipal que permita y balancee las responsabilidades de las ESP con las de los municipios. Este desbalance se ha dado por la naturaleza del diseño institucional Colombiano y por los marcos jurídicos diversos, uno ha sido el marco municipal y otro muy diferente el de las ESP. Esta disparidad ha tenido efectos no deseables sobre las empresas, ya que las restricciones que pesan sobre éstas no son siempre asimiladas por sus propietarios –los municipios—lo que muestra la necesidad de introducir una normativa que balancee éstas y encamine a los dueños de las empresas a asumir en forma subsidiaria sus responsabilidades regulatorias y sectoriales.

Además del enunciado desbalance, la principal justificación para un reglamento de gobierno corporativo en las empresas de agua y saneamiento en Colombia surge de teoría económica del “principal-agente” o “teoría de agencia” que es la misma preocupación sobre el gobierno corporativo en las empresas en general y en particular de las empresas de propiedad estatal. Esta preocupación está asociada a lo que se conoce en la literatura económica como el “problema de agencia”. Este ocurre cuando una persona o entidad (el “agente”) puede tomar decisiones o desarrollar acciones en nombre de otra persona o entidad: el “principal”. Este dilema existe en circunstancias en las que los agentes están motivados para actuar en su propio interés, que son contrarios a los de sus principales. Los ejemplos comunes de esta relación incluyen la gestión corporativa (agente) y los accionistas (principal), los funcionarios electos (agente) y los ciudadanos (principal), o los corredores (agente) y los mercados (compradores y vendedores, directores). La separación de la propiedad (principal) y el control (agente) en las relaciones principal-agente crea las bases para el conflicto de intereses entre las dos partes, y la forma de mitigarlo es estableciendo un “contrato” entre las partes que minimice las naturales asimetrías de información entre los dos. Ese “contrato” es la esencia del gobierno corporativo, es decir el establecimiento de unas “reglas de juego” claras entre los dueños—principales—y los agentes—las empresas, donde los primeros hagan explícitos sus intereses y expectativas en relación con los segundos.

En el caso de las empresas estatales y muy especialmente en el caso de las empresas de agua potable y saneamiento en Colombia en las que los municipios ejercen los derechos de propiedad, se presentan varios problemas de agencia: el primero es que ellos mismos—los municipios—son agentes de un principal no muy bien definido y con derechos de propiedad no delimitados—la ciudadanía—y a la vez los

municipios son principales de las empresas. El segundo problema es la coordinación entre los propietarios —o principales según la denominación de la teoría de agencia— en la definición del uso y disposición de la propiedad, y el seguimiento de las actividades realizadas por los gerentes de las empresas— que son los agentes en la teoría de agencia— responsables por la adecuada gestión de los recursos para lograr los fines u objetivos deseados por los propietarios.

Los municipios en Colombia tienen por virtud de la ley, diversos roles frente a las empresas. Esos roles son de naturaleza institucional, agentes de política pública y además agentes de naturaleza empresarial frente a sus empresas públicas. Esa diversidad de roles es fuente de conflictos de interés—por los problemas de agencia señalados—los cuales tienen una injerencia directa en la generación de valor de las empresas vía el ejercicio de los municipios de su papel de propietarios. Ese triple carácter municipal de entidades territoriales, dueños de las empresas y agentes de política pública, no es necesariamente compatible con el propósito empresarial de las empresas de agua y saneamiento definido en la ley 142 de 1994 ni con el objetivo de generación de valor. Los orígenes de estos problemas se generan en el ejercicio de las funciones municipales, especialmente en desarrollo de los múltiples roles mencionados, los que se traducen en sus decisiones en la conformación de las juntas directivas o en la designación de los gerentes de las entidades, potestades que tienen los alcaldes por virtud de la ley 142.

Estos problemas se podrían mitigar introduciendo reglas o incentivos que regulen y encausen el comportamiento de los municipios en tanto propietarios en beneficio de la sostenibilidad de las empresas y encaminando sus acciones hacia la generación de valor. Ese sería el propósito de expedir en Colombia un Reglamento de Gobierno Corporativo RGC en línea con el mandato del Plan Nacional de Desarrollo y las directrices de la (OECD)

De acuerdo con estas premisas, el entorno normativo y regulatorio de las empresas públicas en general y de agua y saneamiento en particular, debería asegurar un marco proclive al cumplimiento de estos principios. La introducción de un RGC tendría como propósito principal establecer esas necesarias reglas para que tanto quienes actúan como “dueños” de las empresas —los municipios— como las empresas, persigan siempre este propósito y que ambos establezcan en los cuerpos de gobierno y gestión de las entidades, es decir en las Asambleas de Accionistas, las Juntas Directivas y las Gerencias, de estas entidades, reglas que les permitan ejecutar esos principios y que esa es una de sus principales responsabilidades.

Muchos países del mundo han dado pasos similares en relación con la expedición de reglamentos de gobierno corporativo para empresas del estado. Como se demostró en la consultoría (Sección 5), en el mundo existen casos desde el extremo de Argentina, donde en forma tímida se dan instrucciones generales sugiriendo un comportamiento del estado como propietario de empresas, hasta los casos de Canadá y Nueva Zelanda, donde el Estado directamente instruye a todas sus empresas públicas inclusive en la tasa de retorno esperada de sus actividades año a año.

De acuerdo con lo anterior, conceptualmente tiene sentido que el país cuente con una reglamentación de las responsabilidades de los municipios frente a las empresas y de ellas mismas, justamente desde la perspectiva de su gobierno corporativo, pero adicionalmente, como lo mostramos a continuación, también existen razones económicas, institucionales y jurídicas para ello.

Justificación Económica - Empresas de Agua y Saneamiento y la Generación de Valor

La principal justificación económica para la expedición de un reglamento de las características planteadas está relacionada con las premisas anteriores, es decir, el Estado debiera emitir normativas y políticas públicas que promuevan una gestión empresarial encaminada a la generación de valor económico y social por parte de las Empresas de Propiedad Estatal, EPE y de quienes ejercen el papel de propietarios de las mismas.

Desde la perspectiva legal, con la ley 142 de 1994 y posteriores desarrollos, Colombia logró la implantación de una arquitectura institucional y un desarrollo normativo que definió un entorno externo que favorece la gestión empresarial de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, y con sus desarrollos posteriores también la generación de valor por parte de las empresas. En particular la resolución 688 de 2014 de la CRA que define el marco tarifario más reciente para estos servicios, reconoce tarifas que cubren costos eficientes, incluida una tasa de retorno para retribuir la inversión en activos para el sector. Esta tasa se estableció como el Costo Promedio Ponderado de Capital de la industria —el WACC por sus iniciales en inglés— que actualmente (julio del 2019) es del 12,28% anual, de acuerdo con el cálculo que anualmente hace la CRA para la industria. Visto desde las perspectivas enunciadas en la sección anterior, la tarea de la CRA se ha encaminado al logro del objetivo de generación de valor económico y valor social por parte de las empresas del sector de agua y saneamiento bajo regulación.

Al escenario regulatorio-tarifario se suma el sistema de subsidios a los servicios de agua potable y saneamiento, que en Colombia permite, además de los subsidios cruzados entre estratos, otros recursos financieros entregados a los municipios desde los niveles municipal y nacional, lo que hace que las empresas puedan compensar sus ingresos por los consumidores que no pueden pagar por los servicios. En conclusión, el marco institucional y la normativa, además de la política sectorial, garantizan a las empresas un escenario donde es posible la generación de valor económico y social, pero esa claridad empresarial, no existe para quienes actúan como sus propietarios cada cuatro años.

De acuerdo con estas premisas la justificación económica para establecer un RGC se basa en la identificación de una insuficiencia normativa para que las empresas de agua potable y saneamiento generen valor económico y social a la tasa esperada por el Gobierno y el regulador y que los municipios, en su rol de propietarios sigan en forma subsidiaria esa responsabilidad. Esta insuficiencia normativa no proviene del ámbito regulatorio de las empresas a cargo de la CRA, sino de los Municipios en su ejercicio de los derechos de propiedad de las empresas. Esta fue la conclusión del Programa BID-Compass en la primera evaluación que se ha realizado en Colombia utilizando las directrices de la OECD en materia de gobierno corporativo de empresas públicas, donde se midió la generación de valor de las empresas objeto de la muestra con base en la información pública de sus estados financieros. Esta evaluación que se realizó en un universo de diez (10) empresas, durante los años 2018 y 2019 (Informe 1 de la consultoría) muestra, que nueve (9) de las 10 empresas reportaron un EVA negativo durante los últimos tres años y en todas, los indicadores de gobierno corporativo OECD, obtuvieron una calificación de uno (1) o dos (2) sobre una escala de uno (1) a cinco (5). Adicionalmente, de estas empresas, dos (2) se encontraron en clara situación de insolvencia financiera y ante una eventual intervención por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Esto sugirió al Programa que en las empresas se requirieran acciones concretas de mejora en gobierno corporativo en casi todas sus áreas y por

ello en la segunda parte del mismo se está desarrollando las herramientas para ello. La evaluación referida permitió, además de identificar las deficiencias en materia de gobierno corporativo generalizado en las empresas, el origen de esta deficiencia en la carencia de instrucciones o normas específicas sobre la materia para dos agentes fundamentales, los entes territoriales —municipios, departamentos y la nación, en tanto dueños únicos o accionistas de empresas—y en menor medida las empresas de servicios públicos de agua y saneamiento.

Del análisis de la muestra de empresas de agua es claro entonces el beneficio económico que podría significar emprender las acciones normativas y de política pública, encaminadas a normatizar el gobierno de las empresas para favorecer la generación de valor económico y social —o para evitar la destrucción de valor económico y social por parte de las empresas—. Puede concluirse entonces que existe una motivación económica en materia de eficiencia del Estado que justifica la emisión de un reglamento de gobierno corporativo. De igual manera existe una justificación institucional, por cuanto es evidente el desbalance entre las normas que aplican a los municipios y aquellas que aplican a las empresas, además de la necesidad de complementar con una normativa nacional el esfuerzo del regulador colombiano en materia de eficiencia empresarial, como explicamos a continuación.

Justificación Institucional

Desde la perspectiva institucional existen tres ámbitos y entidades que justifican la expedición de un reglamento de gobierno corporativo: el ámbito regulatorio a cargo de la CRA, el ámbito municipal y el ámbito empresarial.

- El ámbito regulatorio, CRA— El sector de agua potable y saneamiento colombiano ha sido concebido para que la actividad de prestación de estos servicios se desarrolle sobre la base de empresas. La institucionalidad sectorial correspondiente implícita en la ley 142 de 1994, se diseñó para que los proveedores de estos servicios, que aunque son de responsabilidad municipal, sean desarrollados por medio de entidades formalmente constituidas como empresas de servicios públicos. Por eso la ley 142 determinó —entre otras cosas—su denominación especial con la sigla ESP —empresa de servicios públicos—. Basados en esa premisa se esperaba de las entidades a cargo de la provisión de los servicios que estas se comportaran como empresas, es decir, que buscaran proveer este servicio buscando la generación de valor.

La regulación y vigilancia sectorial fueron concebidas sobre esa característica institucional fundamental, es decir, la CRA se concibió para regular la actividad empresarial —pública, privada o mixta—de unidades empresariales maximizadoras de valor económico y social —por eso además debían ser reguladas dado su carácter monopólico—al igual que la vigilancia y control a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios SSPD se daría sobre la actividad de estas entidades. Sobre esta premisa se ha desarrollado la regulación colombiana en materia de la prestación del sector de agua y saneamiento, la cual está centrada en la actividad de unidades empresariales. Sin embargo, no se ha dado un desarrollo similar en relación con los municipios en su rol de propietarios de las empresas, lo que crea un desbalance entre las responsabilidades de los entes territoriales y las unidades empresariales, haciendo más difícil la tarea de la CRA.

Sobre esta premisa, resulta entonces beneficioso a la regulación sectorial y a la CRA, un reglamento de gobierno corporativo que busque equilibrar los niveles de responsabilidad que tienen hoy las empresas y los municipios en relación con la generación de valor y la gestión eficiente de estas entidades, induciendo en los entes territoriales responsabilidades similares o por lo menos subordinadas a las responsabilidades de las empresas y además compatibles con los esfuerzos regulatorios.

- El ámbito Municipal—Los entes territoriales, así como sus entidades descentralizadas, tienen un papel determinante en el desempeño de las empresas de servicios públicos, en especial en uno de los papeles cruciales del gobierno corporativo: su rol como propietarios. Este se concreta en la especificación de los criterios e instrucciones que “los dueños” deben dar en materia de administración y planificación a las empresas, la definición de las personas que llegan a las Juntas Directivas y los Gerentes de las entidades. Este papel que es crucial en el gobierno de las entidades ha tenido un desarrollo precario en la práctica, y como lo mencionamos, en parte se debe a la pobre especificación del rol de propietarios en la normatividad de los entes territoriales. No existe en el marco normativo de las entidades públicas en Colombia reglas mínimas de cómo debe ejercerse la propiedad y adicionalmente es muy débil en la especificación de la determinación de la composición e integración de las juntas directivas y la designación de los gerentes de las empresas. En el Artículo 27 de la Ley 142 de 1994, se establecieron las características básicas de la conformación y rol de los alcaldes en la conformación de las Juntas Directivas de las empresas, pero no es claro ni completo en el alcance ni en las consecuencias del ejercicio de la propiedad en esta materia en los términos de la ley.

Resulta entonces imperativo del análisis del precedente, la conveniencia de desarrollar criterios para orientar a los municipios en el ejercicio de la propiedad de las empresas, y entre ellos, criterios para la selección de los representantes de los entes territoriales en las juntas directivas de estas, en un marco de procedimientos estructurado. Los criterios del ejercicio de propiedad son críticos pues los entes territoriales, tienen varias funciones y responsabilidades que pueden generar inconsistencias en el ejercicio de dichas funciones, y no pocos conflictos de interés en detrimento de la sostenibilidad de las empresas de servicios públicos y, por esta vía, en la necesaria generación de valor para la ciudadanía. Varias funciones de los municipios, como las siguientes, pueden generar conflictos de gobierno corporativo:

- Algunos municipios pueden ser accionistas mayoritarios de la empresa, con lo cual puede discriminar en sus derechos a los accionistas minoritarios.

- Los municipios en Colombia en cuanto accionistas o propietarios son a la vez usuarios de las empresas, pues desde sus diferentes dependencias y entidades centralizadas y descentralizadas perciben los servicios de estas. Eso puede interferir para que crean que pueden no pagar por los servicios que reciben de estas o hacerlo en plazos que no son compatibles con el objetivo de generación de valor de las empresas. Esta situación puede llegar a ser más crítica si se tiene en cuenta que disponen de protección constitucional lo que implica en determinadas situaciones, no son objeto de suspensiones o corte del servicio, como sucede en establecimientos de salud, oficinas administrativas, establecimientos carcelarios y educativos, entre otros.

- Los municipios accionistas o propietarios son entes territoriales que bajo la normativa colombiana tienen varios derechos y obligaciones como representantes del Estado en el sector de agua potable y saneamiento.

- Los municipios accionistas son autoridad de planificación—quienes conforme la ley, aprueban los Planes de Ordenamiento Territorial, POT que, entre otras materias, definen las densidades y áreas de expansión de la ciudad y por ende los requerimientos de los

servicios que proveen las empresas y por tanto pueden afectar indirectamente el desempeño de las mismas.

- Los municipios accionistas son autoridad de estratificación socioeconómica. Conforme la ley, los Municipios establecen la estratificación socioeconómica, la cual afecta de manera indirecta los ingresos de las empresas.
- Los municipios accionistas son autoridades fiscales, responsables por la imposición de tributos dentro del marco de la ley y las competencias municipales y además tienen la potestad de asignar subsidios de distintas fuentes a los consumidores de menores ingresos en sus circunscripciones municipales, lo cual puede afectar los ingresos de la empresa.
- El ámbito empresarial, las ESP— Por otra parte, existen otras debilidades en el gobierno corporativo de la mayoría de las empresas de servicios públicos y múltiples rigideces en el complejo y disperso marco normativo que les aplica, afectando su capacidad para generar valor. Estas entidades han adoptado o asimilado marcos de gobierno compatibles con otras formas empresariales propias de otros esquemas como el de las sociedades privadas, pero estos marcos están diseñados para entornos de propiedad diferentes al del sector público, en general muy bien definidos alrededor de la generación de valor para los accionistas. Es por ello que se hace necesario que el estado colombiano defina de un conjunto de normas que especifique el marco en que se ejerza la propiedad, la dirección y control de las empresas estatales.
- La dimensión de propiedad—En las empresas de agua y saneamiento en Colombia, la dimensión de propiedad es ejercida por las entidades administrativas o los entes territoriales que ejercen tales derechos —municipios, departamentos y la Nación y otras entidades oficiales que tienen acciones o poseen empresas de servicios públicos domiciliarios. Las experiencias internacionales y las directrices sobre buenas prácticas de Gobierno Corporativo de entidades públicas (OECD), demuestran que la reglamentación del ejercicio de la propiedad es crítica para el éxito en el cumplimiento de su principal objetivo de generación de valor económico y social. En Colombia esta reglamentación no existe y se ha dejado a la libre interpretación de los entes oficiales o a la tradición empresarial pública de este rol vital.

En el país la forma cómo los entes administrativos deberían ejercer la propiedad de las empresas públicas en general y las de agua potable y saneamiento en particular está insuficientemente determinada en el ordenamiento jurídico. Por ello el potencial de afectar la generación —o destrucción— de valor por parte de ellas, es muy alto, vía la desviación del ejercicio de propiedad hacia criterios no empresariales de gestión, proyectos no suficientemente justificados en sus beneficios y riesgos o en su temporalidad, funciones no propias de las empresas de agua, o en beneficio de grupos de interés que capturan valor y que no aportan al capital de la empresa y otras prácticas que destruyen valor. La práctica internacional recomienda que los Estados como parte de las prácticas de gobierno corporativo se promulguen Políticas de Propiedad con el fin de minimizar el riesgo de destrucción o desviación de valor ante el eventual ejercicio inadecuado de la propiedad por parte de las instituciones del Estado.

En estas Políticas de Propiedad, los titulares de los derechos de propiedad de la empresa hacen explícitas sus decisiones e instrucciones de cómo debe conducirse la empresa en el largo plazo en un marco deseado del desempeño esperado de la misma que supere la gestión de administraciones cambiantes cada 4 años. Como lo mencionamos atrás este ya es un mandato en el Plan Nacional de Desarrollo del presente gobierno "MinVivienda y CRA impulsarán la adopción de reglas que ordenen el ejercicio de la propiedad del Estado en los prestadores de servicios, para generar valor económico y social. Para esto se identificarán buenas prácticas de Gobierno Corporativo en los prestadores de servicios de agua potable y saneamiento básico (APSB), como una herramienta para garantizar el uso eficiente y adecuado de los recursos de inversión de los operadores"

- La dimensión empresarial—se hace manifiesta en dos instancias de la empresa, la Junta Directiva y la Gerencia. En el régimen empresarial del sector de agua potable y saneamiento en Colombia existen dos carencias básicas en materia de Juntas Directivas. La primera es la falta de un marco que especifique las funciones de las Juntas, sus límites de actuación, las características de quienes llegan a ser sus miembros, y la gestión de los conflictos de interés, entre otras materias. La segunda es la falta de claridad de la forma de actuación de los entes territoriales frente a las juntas directivas de las empresas en las que actúan como entes de propiedad. En particular en aspectos clave de su gobierno corporativo como la composición, funciones, comités de apoyo y operatividad de las Juntas Directivas y sus miembros, además de los criterios de selección de los delegados de los entes territoriales y aspectos esenciales como la idoneidad y la definición y tratamiento de conflictos de interés de sus miembros.
- La dimensión de control— El control interno se concibe como ayuda a las entidades al logro de sus objetivos y a mejorar y sostener su desempeño. Desarrollar marcos integrados de control interno les permite a las organizaciones desarrollar de una manera eficiente y efectiva, sistemas de control interno que se adaptan al cambiante medio de su operación y desarrollo del negocio, mitigar riesgos a niveles aceptables y a apoyar al proceso de toma de decisiones y al gobierno de la organización. En el contexto de las empresas de servicios públicos de agua y saneamiento el ambiente y sistemas de control son transversales a las instancias de propiedad y de gestión, pero en el país son débiles justamente por la carencia de objetivos y políticas de propiedad claros y explícitos, así, el control en lugar de actuar a favor de la generación de valor, también suele ser capturado por grupos de interés internos o externos a la empresa, siendo instrumentales en la destrucción o desviación de valor.

Justificación Jurídica

La Constitución Política de 1991, al definir el marco fundacional de los servicios públicos en Colombia, dispuso que el Estado podría ser uno de los prestadores, pero enfatizando en que no estaría prevalido de un monopolio en su favor, sino que lo haría en concurrencia con los particulares y las comunidades organizadas. El Estado, entonces, salvo casos excepcionales, es apenas un agente que, por medio de algunas de sus organizaciones administrativas, concurre en el mercado de los servicios públicos con agentes particulares. Resulta imperativo, por tanto, que las reglas que norman la actuación de cada uno de estos agentes, en aras de garantizar la libertad y la igualdad ante la ley, sean lo más parecidas posibles y que, en función del bienestar de los usuarios, propendan por materializar principios orientados a la prestación eficiente, continua, universal y de calidad, a la generación de valor y a la sostenibilidad en el tiempo de la prestación de los servicios; solo de esta forma tendría contenido el mandato del Artículo 365 de la Constitución, según el cual "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".

De acuerdo con el mandato constitucional resulta imperativo entonces, que el país cuente con un marco jurídico en el que las reglas se definan en razón de las connotaciones constitucionales del servicio público como actividad económica. Es por ello que las reglas que definen

a los servicios públicos están basadas, precisamente, en el capítulo V del Título XII constitucional, esto es, el Título que contiene los mandatos propios de la Constitución Económica.

Por lo tanto, el régimen de los servicios públicos, desde su origen constitucional, se orienta a propiciar la eficiencia, la sostenibilidad, la universalidad, la continuidad y la calidad del servicio como condiciones esenciales. Es por ello que la estructura formal del sector de los servicios públicos, en lo relacionado con las organizaciones prestadoras, y dispuesto principalmente en la Ley 142 de 1994 y complementada por el Código de Comercio y las leyes 222 de 1995, 689 de 2001 y 964 de 2005, así como en múltiples lineamientos de política pública, ha incorporado una serie de instituciones tendientes a preservar los derechos de propiedad de los accionistas, encauzar la actuación y poder de los administradores, procurar el control eficiente sobre el desarrollo de la industria y garantizar una gestión transparente y equilibrada de cara a los diversos grupos de interés. La finalidad de las instituciones citadas en resumen, es procurar que los prestadores, sea cual sea su naturaleza, generen valor económico y social, esto es, que el desarrollo de su objeto redunde en rentabilidad para sus dueños; prestación amplia, eficiente y suficiente para los usuarios, y vocación de permanencia en el largo plazo en todas las dimensiones.

Estos mandatos, por tanto, son aplicables en las mismas condiciones a todos los prestadores, sean estos públicos, mixtos o privados. De hecho, a fin de que no quede ninguna duda en relación con la imperatividad de los principios que definen al servicio público como actividad económica, múltiples normativas rectoras del quehacer municipal tales como las leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012, al ser interpretadas en el marco de la prestación de servicios públicos en los eventos en que el municipio es dueño de un prestador, denotan que la sostenibilidad, la eficiencia y la generación de valor son los imperativos que, además de regir la administración cotidiana de tales compañías, justifican, en términos amplios, esta manifestación de titularidad pública.

A pesar de lo anterior, en los últimos años, como lo hemos mencionado, se observan ciertas prácticas que, en mayor o menor grado, se separan del marco propuesto, no tanto por constituir ilegalidades abiertas, sino por inspirarse en principios jurídicos ajenos a los que definen la arquitectura sectorial en los términos de la Constitución Económica. Resulta obvio que, al aplicar principios distintos a los que definen la estructura empresarial del sector de los servicios públicos, en especial cuando se trata de empresas de propiedad pública, sean estas oficiales o mixtas en los términos del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, los resultados a los que se llega no sean los deseables.

Así pues, tras la invocación de la naturaleza pública de una empresa, es común que, por virtud de decisiones políticas, se imputen a estos agentes responsabilidades ajenas a la prestación eficiente, continua, de calidad y con vocación de universalidad que la Constitución ordena; asimismo, se observan múltiples ejemplos de ruptura en los equilibrios definitorios de las relaciones con los distintos grupos de interés al punto que algunos de ellos comienzan a asumir roles adicionales a los que comúnmente le son característicos, en fin, es corriente que la generación de valor y la sostenibilidad de los prestadores públicos se subordinen, casi siempre en forma desproporcionada, a ideales asistenciales que, bajo un cuestionable entendimiento de las finalidades sociales del Estado, comprometen la prestación misma del servicio en el mediano y largo plazo. Lo que está en juego, entonces, es la indemnidad del patrimonio público, la maximización de su valor y, por supuesto, el cumplimiento de las finalidades sociales del Estado en su versión más razonable, como es la garantía de prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio.

En consecuencia, a efectos de preservar los principios que según la Constitución Económica, deben inspirar la prestación de los servicios públicos y por tanto, la actuación de las manifestaciones administrativas que concurren en tal industria, creemos necesario la expedición de una normativa que reencaucen la gestión de tales organizaciones y sobre la base de los mandatos constitucionales y legales aplicables en esta materia, disponga reglas relativas a la generación de valor con base en indicadores financieros de común aceptación, la administración profesional y transparente de las compañías, la gestión de los conflictos de interés, la prevalencia del objeto de servicio público, la remoción de responsabilidades estrictamente estatales, y, por último, la adopción de las mejores prácticas de gobierno corporativo y arquitectura de control según las recomendaciones de organismos internacionales reconocidas en el país y compatibles con nuestro ordenamiento jurídico.

A continuación se relacionan las recomendaciones de la (OCDE) relacionadas con Gobierno Corporativo frente a las normas vigentes en Colombia, que pueden ser reflejo de ellas.

Recomendación OECD (2015)	Soporte legal
1. Justificación de la adopción de un modelo de Gobierno Corporativo	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas — Prefacio. “Las empresas públicas se enfrentan a algunas dificultades específicas de gobierno corporativo. Por un lado, pueden sufrir injerencias indebidas e interferencias políticas sobre la propiedad, que pueden acarrear una dilución y falta de responsabilidad, así como una pérdida de eficiencia en las operaciones empresariales. Por otro lado, la falta total de supervisión debida a un régimen de propiedad totalmente pasivo o distante por parte del Estado puede minar los incentivos de las empresas públicas y de su personal para actuar en consideración al mejor interés de la empresa y de los ciudadanos, los cuales, en última instancia, son sus accionistas, y aumentar la posibilidad de que los trabajadores de la empresa actúen en su propio provecho. La gestión de las empresas públicas suele estar al margen de los factores de cautela considerados esenciales para controlar la gestión de las empresas del sector privado, como son la posibilidad de una absorción hostil y la posibilidad de concurso.</p> <p>A nivel estatal, la aplicación de las leyes y reglamentos mercantiles a las empresas públicas puede generar problemas, debido a la fricción interna que puede generar el hecho de que los reguladores inicien acciones de cumplimiento contra entidades controladas por el gobierno. También pueden surgir otras cuestiones cuando las empresas públicas tienen la función dual de</p>	<p>Imperatividad de la adopción de buenas prácticas de Gobierno Corporativo</p> <p>Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. “MinVivienda y CRA impulsarán la adopción de reglas que ordenen el ejercicio de la propiedad del Estado en los prestadores de servicios, para generar valor económico y social. Para esto se identificarán buenas prácticas de Gobierno corporativo en los prestadores de servicios de agua potable y saneamiento básico (APSB), como una herramienta para garantizar el uso eficiente y adecuado de los recursos de inversión de los operadores”.</p> <p>L. 1955/2019. —Artículo 2º. Parte integral de esta ley. El documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente Ley como un anexo.</p>

<p>desarrollar actividades económicas e intervenir en las políticas públicas”.</p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “IV. Tratamiento equitativo de los accionistas y otros inversores. B — Todas las empresas públicas cotizadas y, cuando resulte factible, las no cotizadas, deben adherirse a los códigos nacionales de gobiernocorporativo”.</p>	
<p>2. Principios de Gobierno Corporativo</p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas — Prefacio. “Las Directrices tienen por objetivo: (i) profesionalizar al Estado como propietario; (ii) hacer que las empresas públicas funcionen con una eficacia, transparencia y responsabilidad similar a las de las empresas privadas que aplican buenas prácticas; y (iii) velar por que la competencia entre las empresas públicas y las privadas, allí donde exista, se desarrolle en igualdad de condiciones”.</p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas — Prefacio. “Transparencia, evaluación y coherencia de las políticas públicas”.</p>	<p>El buen gobierno como principio de la gestión de los entes territoriales</p> <p>L. 136/1994. —Artículo 5º.—Principios rectores de la administración municipal. La organización y el funcionamiento de los municipios se desarrollará con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y regulan la conducta de los servidores públicos, y en especial; con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad, de acuerdo con los siguientes criterios:</p> <p>(...)</p> <p>i) Adicionado. L. 1551/2012., Art. 4º.—Economía y Buen Gobierno. El municipio buscará garantizar su autosostenibilidad económica y fiscal, y deberá propender por la profesionalización de su administración, para lo cual promoverá esquemas asociativos que privilegien la reducción del gasto y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.</p> <p>La eficiencia como principio rector de los servicios públicos</p> <p>Const. Pol., Art. 365 inc. 1º.—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.</p> <p>L. 136/1994., Artículo 4º.—Modificado. L. 1551/2012., Art. 3º. Principios Rectores del Ejercicio de la Competencia. Los municipios ejercen las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial y la ley de distribución de recursos y competencias que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política, y en especial con sujeción a los siguientes principios:</p> <p>(...)</p> <p>e) Eficiencia. Los municipios garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales.</p> <p>L. 136/1994. —Artículo 5º. Principios rectores de la administración municipal. La organización y el funcionamiento de los municipios se desarrollará con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y regulan la conducta de los servidores públicos, y en especial; con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad, de acuerdo con los siguientes criterios:</p> <p>(...)</p> <p>b) Eficiencia. Los municipios deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo, crear sistemas adecuados de información, evaluación y control de resultados, y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público o privado.</p>

	En desarrollo de este principio se establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del municipio, evitar dilaciones que retarden el trámite y la culminación de las actuaciones administrativas o perjudiquen los intereses del municipio.
3. Arquitectura del Gobierno Corporativo	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas — Prefacio. “Lo que es más importante, las dificultades de gobierno corporativo derivan del hecho de que la responsabilidad por los resultados de las empresas públicas implica a una compleja cadena de agentes (los directivos, el Consejo de Administración, las entidades propietarias, los ministerios, el gobierno y el legislativo), con responsables situados en eslabones alejados en la cadena de responsabilidad o difícilmente identificables; las partes pueden tener conflictos de intereses intrínsecos que a veces motivan decisiones basadas en criterios que no responden al interés de la empresa o de los ciudadanos, que son sus accionistas. Estructurar esta compleja red de responsabilidades con el fin de garantizar la adopción de decisiones eficientes y un buen gobierno corporativo constituye un reto y para afrontarlo es necesario perseguir los tres principios que son fundamentales para crear un entorno inversor atractivo: transparencia, evaluación y coherencia de las políticas públicas”.</p>	<p>Estructura de Gobierno Corporativo de la Empresa y responsabilidades de la administración</p> <p>D.L. 410/1971.—Artículo 110. Requisitos para la constitución de una sociedad. La sociedad comercial se constituirá por escritura pública en la cual se expresará:</p> <p>(...)</p> <p>6) La forma de administrar los negocios sociales, con indicación de las atribuciones y facultades de los administradores, y de las que se reserven los asociados, las asambleas y las juntas de socios, conforme a la regulación legal de cada tipo de sociedad;</p> <p>7) La época y la forma de convocar y constituir la asamblea o la junta de socios en sesiones ordinarias o extraordinarias, y la manera de deliberar y tomar los acuerdos en los asuntos de su competencia;</p> <p>(...)</p> <p>11) Si las diferencias que ocurran a los asociados entre sí o con la sociedad, con motivo del contrato social, han de someterse a decisión arbitral o de amigables componedores y, en caso afirmativo, la forma de hacer la designación de los árbitros o amigables componedores;</p> <p>12) El nombre y domicilio de la persona o personas que han de representar legalmente a la sociedad, precisando sus facultades y obligaciones, cuando esta función no corresponda, por la ley o por el contrato, a todos o a algunos de los asociados;</p> <p>13) Las facultades y obligaciones del revisor fiscal, cuando el cargo esté previsto en la ley o en los estatutos, y</p> <p>14) Los demás pactos que, siendo compatibles con la índole de cada tipo de sociedad, estipulen los asociados para regular las relaciones a que da origen el contrato.</p> <p>D.L. 410/1971. —Artículo. 196. Funciones y limitaciones de los administradores. La representación de la sociedad y la administración de sus bienes y negocios se ajustarán a las estipulaciones del contrato social, conforme al régimen de cada tipo de sociedad.</p> <p>A falta de estipulaciones, se entenderá que las personas que representan a la sociedad podrán celebrar o ejecutar todos los actos y contratos comprendidos dentro del objeto social o que se relacionen directamente con la existencia y el funcionamiento de la sociedad.</p> <p>Las limitaciones o restricciones de las facultades anteriores que no consten expresamente en el contrato social inscrito en el registro mercantil no serán oponibles a terceros.</p> <p>D.L. 410/1971.—Artículo 200. Modificado. L. 222/1995., Art. 24 (Responsabilidad de los administradores). Los administradores responderán solidaria e ilimitadamente de los perjuicios que por dolo o culpa ocasionen a la sociedad, a los socios o a terceros.</p> <p>No estarán sujetos a dicha responsabilidad, quienes no hayan tenido conocimiento de la acción u omisión o hayan votado en contra, siempre y cuando no la ejecuten.</p> <p>En los casos de incumplimiento o extralimitación de sus funciones, violación de la ley o de los estatutos, se presumirá la culpa del</p>

	<p>administrador.</p> <p>De igual manera se presumirá la culpa cuando los administradores hayan propuesto o ejecutado la decisión sobre distribución de utilidades en contravención a lo prescrito en el artículo 151 del Código de Comercio y demás normas sobre la materia. En estos casos el administrador responderá por las sumas dejadas de repartir o distribuidas en exceso y por los perjuicios a que haya lugar.</p> <p>Si el administrador es persona jurídica, la responsabilidad respectiva será de ella y de quien actúe como su representante legal.</p> <p>Se tendrán por no escritas las cláusulas del contrato social que tiendan a absolver a los administradores de las responsabilidades ante dichas o a limitarlas al importe de las cauciones que hayan prestado para ejercer sus cargos.</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 21. Administración común. La comisión de regulación respectiva podrá autorizar a una empresa de servicios públicos a tener administradores comunes con otra que opere en un territorio diferente, en la medida en la que ello haga más eficiente las operaciones y no reduzca la competencia.</p> <p>L. 222/1995.—Artículo 22. Administradores. Son administradores, el representante legal, el liquidador, el factor, los miembros de juntas o consejos directivos y quienes de acuerdo con los estatutos ejerzan o detenten esas funciones.</p> <p>L. 222/1995.—Artículo 23. Deberes de los administradores. Los administradores deben obrar de buena fe, con lealtad y con la diligencia de un buen hombre de negocios. Sus actuaciones se cumplirán en interés de la sociedad, teniendo en cuenta los intereses de sus asociados.</p> <p>En el cumplimiento de su función los administradores deberán:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar los esfuerzos conducentes al adecuado desarrollo del objeto social. 2. Velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones legales o estatutarias. 3. Velar porque se permita la adecuada realización de las funciones encomendadas a la revisoría fiscal. 4. Guardar y proteger la reserva comercial e industrial de la sociedad. 5. Abstenerse de utilizar indebidamente información privilegiada. 6. Dar un trato equitativo a todos los socios y respetar el ejercicio del derecho de inspección de todos ellos. 7. Abstenerse de participar por sí o por interpuesta persona en interés personal o de terceros, en actividades que impliquen competencia con la sociedad o en actos respecto de los cuales exista conflicto de intereses, salvo autorización expresa de la junta de socios o asamblea general de accionistas. <p>En estos casos, el administrador suministrará al órgano social correspondiente toda la información que sea relevante para la toma de la decisión. De la respectiva determinación deberá excluirse el voto del administrador, si fuere socio. En todo caso, la autorización de la junta de socios o asamblea general de accionistas sólo podrá otorgarse cuando el acto no perjudique los intereses de la sociedad.</p>
--	--

Nivel Municipal	
Política de propiedad	
Recomendación OECD	Soporte legal
1. Justificación y propósito de la propiedad estatal	
OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de	Justificación del ejercicio de la propiedad por parte del

Empresas Públicas — Prefacio. “La razón que justifica la propiedad estatal de empresas varía de un país y de un sector a otro. Por lo general se compone de una mezcla de intereses sociales, económicos y estratégicos, entre los que cabe citar, a título de ejemplo, la política industrial, el desarrollo regional, el suministro de bienes públicos y la existencia de los denominados monopolios “naturales” en sectores en los que la competencia no se considera posible”.

OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “I. Razones que justifican la propiedad del Estado — El Estado ejerce la propiedad de las empresas públicas en interés del conjunto de los ciudadanos. Debe evaluar con cautela los objetivos que justifican la propiedad pública, así como divulgarlos y revisarlos periódicamente.

(...)

D. El Estado debe definir las razones que justifican que sea propietario de empresas públicas concretas y revisar estas razones periódicamente. Cualquier objetivo de política pública que una empresa pública concreta, o un grupo de empresas públicas, tenga el cometido de alcanzar deberá ser objeto de un mandato claro por parte de las autoridades competentes y hacerse público”.

OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “II. El papel del Estado como propietario — El Estado debe actuar como propietario informado y activo, velando por que la gobernanza de las empresas públicas se lleve a cabo de forma transparente y responsable, con un alto grado de profesionalidad y eficacia.

(...)

D. El ejercicio de los derechos de propiedad debe estar claramente definido en el seno de la Administración del Estado. Dicho ejercicio debe estar centralizado en una única entidad propietaria, o, si ello no fuera posible, realizarse a través de un organismo de coordinación. Esta “entidad propietaria” debe tener la capacidad y las competencias necesarias para realizar sus funciones de forma eficaz”.

OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “II. El papel del Estado como propietario. — E. La entidad propietaria debe ser responsable ante los órganos de representación y mantener unas relaciones claramente definidas con los organismos públicos correspondientes, incluidas las instituciones de fiscalización superiores del Estado”.

OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “V. Relaciones con los actores interesados y responsabilidad empresarial — La política de propiedad pública debe reconocer las responsabilidades de las empresas públicas frente a los actores interesados y exigirles que informen sobre sus relaciones con estos. Debe quedar clara cualquier expectativa que el Estado tenga con respecto a la conducta empresarial responsable de las empresas públicas”.

OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “VI. Publicidad y transparencia — C. La entidad propietaria debe ofrecer información sistemática y publicar anualmente un informe consolidado sobre las empresas públicas. Las buenas prácticas aconsejan recurrir a la comunicación a través de Internet para facilitar el acceso general a la información”.

Estado como manifestación del principio constitucional de eficacia

Const. Pol. —Artículo 209. 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.

L. 136/1994. —Artículo 5º. Principios rectores de la administración municipal. La organización y el funcionamiento de los municipios se desarrollará con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y regulan la conducta de los servidores públicos, y en especial; con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) **Eficacia.** Los municipios determinarán con claridad la misión, propósito y metas de cada una de sus dependencias o entidades; definirán al ciudadano como centro de su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerá rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos.

Régimen jurídico de la propiedad del Estado en las empresas de servicios públicos

L. 142/1994.—Artículo 19. Régimen jurídico de las empresas de servicios públicos. Las empresas de servicios públicos se someterán al siguiente régimen jurídico:

(...)

19.17. En el caso de empresas mixtas, cuando el aporte estatal consista en el usufructo de los bienes vinculados a la prestación del servicio público, su suscripción, avalúo y pago, se regirán íntegramente por el derecho privado, aporte que de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Comercio, incluirá la regulación de las obligaciones del usufructuario, en especial en lo que se refiere a las expensas ordinarias de conservación y a las causales de la restitución de los bienes aportados.

L. 142/1994.—Artículo 27. Reglas especiales sobre la participación de entidades públicas. La Nación, las entidades territoriales, y las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo que participen a cualquier título en el capital de las empresas de servicios públicos, están sometidas a las siguientes reglas especiales:

(...)

27.2. Podrán enajenar sus aportes, para lo cual se tendrán en cuenta sistemas que garanticen una adecuada publicidad y la democratización de la propiedad de conformidad con esta Ley y en desarrollo del precepto contenido en el artículo 60 de la Constitución Política.

27.3. Deberán exigir a las empresas de servicios públicos, una administración profesional, ajena a intereses partidistas, que tenga en cuenta las necesidades de desarrollo del servicio en el mediano y largo plazo. Al mismo tiempo es derecho suyo fijar los criterios de administración y de eficiencia específicos que deben buscar en tales empresas las personas que representen sus derechos en ellas, en concordancia con los criterios generales

	<p>que fijen las comisiones de regulación.</p> <p>Para estos efectos, las entidades podrán celebrar contratos de fiducia o mandato para la administración profesional de sus acciones en las empresas de servicios públicos, con las personas que hagan las ofertas más convenientes, previa invitación pública.</p> <p>27.4. En las empresas de servicios públicos con aportes oficiales son bienes de la Nación, de las entidades territoriales, o de las entidades descentralizadas, los aportes hechos por ellas al capital, los derechos que ellos confieren sobre el resto del patrimonio, y los dividendos que puedan corresponderles. A tales bienes, y a los actos o contratos que versen en forma directa, expresa y exclusiva sobre ellos, se aplicará la vigilancia de la Contraloría General de la República, y de las contralorías departamentales y municipales (...).</p> <p>El control podrá ser realizado por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos y contratadas previo concepto del Consejo de Estado o del Tribunal Administrativo competente, según se trate de acciones o aportes nacionales o de las entidades territoriales.</p> <p>(...)</p> <p>27.7. Los aportes efectuados por la Nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo a las empresas de servicios públicos, se registrarán en un todo por las normas del derecho privado.</p> <p>L. 142/1994.— Artículo 32. Régimen de derecho privado para los actos de las empresas. Salvo en cuanto la Constitución Política o esta Ley dispongan expresamente lo contrario, la constitución, y los actos de todas las empresas de servicios públicos, así como los requeridos para la administración y el ejercicio de los derechos de todas las personas que sean socias de ellas, en lo no dispuesto en esta Ley, se registrarán exclusivamente por las reglas del derecho privado.</p> <p>La regla precedente se aplicará, inclusive, a las sociedades en las que las entidades públicas sean parte, sin atender al porcentaje que sus aportes representen dentro del capital social, ni a la naturaleza del acto o del derecho que se ejerce.</p> <p>Se entiende que la autorización para que una entidad pública haga parte de una empresa de servicios públicos organizada como sociedad por acciones, faculta a su representante legal, de acuerdo con los estatutos de la entidad, para realizar respecto de la sociedad, las acciones y los derechos inherentes a ellas [y] todos los actos que la ley y los estatutos permiten a los socios particulares.</p>
<p>2. Mandato estratégico del propietario — La definición del objetivo estratégico general de la empresa debe ser señalado por el propietario</p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “II. El papel del Estado como propietario. — B. (...) El Estado, en su condición de accionista, debe abstenerse de redefinir los objetivos de la empresa pública de forma poco transparente</p> <p>(...)</p> <p>F. El Estado debe actuar como propietario informado y activo y ejercer sus derechos de propiedad con arreglo a la estructura jurídica de cada empresa. Entre sus principales responsabilidades se encuentran: (...) 3. Definir los mandatos y objetivos generales de las empresas públicas, incluidos los objetivos financieros, los relativos a la estructura de capital y los niveles de tolerancia al riesgo, y supervisar su aplicación”.</p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “VI. Publicidad y</p>	<p>Definición de objetivos estratégicos generales por parte del titular del derecho de propiedad para la organización: el interés societario</p> <p>D.L. 410/1971.—Artículo 187. Funciones generales de la junta o asamblea de socios. La junta o asamblea ejercerá las siguientes funciones generales, sin perjuicio de las especiales propias de cada tipo de sociedad:</p> <p>(...)</p> <p>6) Adoptar, en general, todas las medidas que reclamen el cumplimiento de los estatutos y el interés común de los asociados.</p> <p>D.L. 410/1971.—Artículo 420. Funciones de la Asamblea General de Accionistas. La asamblea general de accionistas ejercerá las funciones siguientes:</p>

<p>transparencia — A. (...) 1. Una declaración clara dirigida a los ciudadanos sobre los objetivos de la empresa y su cumplimiento (en el caso de las empresas públicas cuya propiedad corresponde exclusivamente al Estado, debe incluir todo mandato elaborado por la entidad propietaria)".</p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. "VII. Responsabilidades de Consejos de Administración (Juntas Directivas) de Empresas Públicas — A. Los Consejos de Administración de las empresas públicas deben recibir un mandato claro y asumir la responsabilidad final por el desempeño de la empresa. El papel de los Consejos de Administración debe estar claramente definido en la legislación, preferentemente en normas de derecho mercantil. El Consejo de Administración debe ser plenamente responsable ante los propietarios, actuar en interés de la empresa y tratar equitativamente a todos los accionistas.</p> <p>B. Los Consejos de Administración de las empresas públicas deben desempeñar sus funciones de definición de la estrategia y supervisión de la gestión sobre la base de los objetivos más amplios establecidos por el gobierno (...)".</p>	<p>(...)</p> <p>6) Adoptar las medidas que exigiere el interés de la sociedad.</p> <p>L. 136/1994. —Artículo 4º. Modificado. L. 1551/2012., Art. 3º. Principios Rectores del Ejercicio de la Competencia. Los municipios ejercen las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial y la ley de distribución de recursos y competencias que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política, y en especial con sujeción a los siguientes principios</p> <p>(...)</p> <p>e) Eficiencia. Los municipios garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales.</p> <p>L. 136/1994. —Artículo 5º. Principios rectores de la administración municipal. La organización y el funcionamiento de los municipios se desarrollará con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y regulan la conducta de los servidores públicos, y en especial; con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad, de acuerdo con los siguientes criterios:</p> <p>a) Eficacia. Los municipios determinarán con claridad la misión, propósito y metas de cada una de sus dependencias o entidades; definirán al ciudadano como centro de su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerá rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos.</p> <p>b) Eficiencia. b) EFICIENCIA: Los municipios deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo, crear sistemas adecuados de información, evaluación y control de resultados, y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público o privado.</p> <p>(...)</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 51. Modificado. L. 689/2001., Art. 6º. Auditoría externa.</p> <p>(...)</p> <p>Inciso 4º. La auditoría externa obrará en función tanto de los intereses de la empresa y de sus socios como del beneficio que efectivamente reciben los usuarios y, en consecuencia, está obligada a informar a la Superintendencia las situaciones que pongan en peligro la viabilidad financiera de una empresa, las fallas que encuentren en el control interno, y en general, las apreciaciones de evaluación sobre el manejo de la empresa. En todo caso, deberán elaborar además, al menos una vez al año, una evaluación del manejo de la entidad prestadora.</p>
<p>3. Autonomía decisoria y administrativa — El desarrollo o implementación del objetivo estratégico general es responsabilidad de la instancia de administración de la empresa (Junta Directiva y Gerencia General)</p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. "II. El papel del Estado como propietario. — B. El Estado debe permitir que las empresas públicas operen con total autonomía en la consecución de sus objetivos definidos, sin intervenir en la gestión. El Estado, en su condición de accionista, debe abstenerse de redefinir los objetivos de la empresa pública de forma poco transparente.</p> <p>C. El Estado debe permitir que los Consejos de Administración ejerzan sus funciones, respetando su independencia".</p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. "VII. Responsabilidades de Consejos de Administración de Empresas Públicas — Los Consejos de Administración</p>	<p>Reconocimiento de la empresa como ente autónomo</p> <p>D.L. 410/1971.— Artículo 98. Contrato de sociedad. Por el contrato de sociedad dos o más personas se obligan a hacer un aporte en dinero, en trabajo o en otros bienes apreciables en dinero, con el fin de repartirse entre sí las utilidades obtenidas en la empresa o actividad social.</p> <p>La sociedad, una vez constituida legalmente, forma una persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados.</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 27. Reglas especiales sobre la participación de entidades públicas. La Nación, las entidades territoriales, y las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo que participen a cualquier título en el capital de las empresas de servicios públicos, están sometidas a las siguientes reglas especiales:</p> <p>(...)</p>

<p>de las empresas públicas deben contar con la suficiente autoridad, competencias y objetividad para realizar sus funciones de orientación estratégica y supervisión de la gestión. Deben actuar con integridad y asumir la responsabilidad por sus acciones.</p> <p>(...)</p> <p>B. Los Consejos de Administración de las empresas públicas deben desempeñar sus funciones de definición de la estrategia y supervisión de la gestión sobre la base de los objetivos más amplios establecidos por el gobierno. Deben disponer de la autoridad necesaria para nombrar y cesar al Consejero Delegado. Deben fijar niveles retributivos para los directivos acordes con el interés a largo plazo de la empresa”.</p>	<p>27.5 Las autoridades de las entidades territoriales, sin perjuicio de las competencias asignadas por la Ley, garantizarán a las empresas oficiales de servicios públicos, el ejercicio de su autonomía administrativa y la continuidad en la gestión gerencial que demuestre eficacia y eficiencia. No podrán anteponer a tal continuidad gerencial, intereses ajenos a los de la buena prestación del servicio.</p> <p>Los administradores actúan en nombre y en beneficio de la empresa: deberes fiduciarios o gestión profesional de intereses ajenos</p> <p>L. 222/1995.—Artículo 23. Deberes de los administradores. Los administradores deben obrar de buena fe, con lealtad y con la diligencia de un buen hombre de negocios. Sus actuaciones se cumplirán en interés de la sociedad, teniendo en cuenta los intereses de sus asociados.</p> <p>En el cumplimiento de su función los administradores deberán:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar los esfuerzos conducentes al adecuado desarrollo del objeto social. 2. Velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones legales o estatutarias. <p>(...).</p>
<p>4. Criterios generales para el gobierno y gestión de la empresa</p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “II. El papel del Estado como propietario. El Estado debe actuar como propietario informado y activo, velando por que la gobernanza de las empresas públicas se lleve a cabo de forma transparente y responsable, con un alto grado de profesionalidad y eficacia”.</p>	
<p><i>4.1 – Criterios de propiedad y funciones territoriales</i></p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “I. Razones que justifican la propiedad del Estado — D. El Estado debe definir las razones que justifican que sea propietario de empresas públicas concretas y revisar estas razones periódicamente. Cualquier objetivo de política pública que una empresa pública concreta, o un grupo de empresas públicas, tenga el cometido de alcanzar deberá ser objeto de un mandato claro por parte de las autoridades competentes y hacerse público”.</p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “III. Las empresas públicas en el mercado — En coherencia con las razones que justifican la propiedad pública, el marco jurídico y regulatorio de las empresas públicas debe garantizar la igualdad de condiciones y la competencia leal en los mercados en los que las empresas del sector público desarrollan actividades económicas.</p> <p>A. Debe existir una clara separación entre la función de propiedad del Estado y sus demás funciones, que pueden influir sobre las condiciones en que se desenvuelven las empresas públicas, especialmente en lo que se refiere a la regulación del mercado”.</p> <p>(...)</p> <p>C. Cuando las empresas públicas combinen actividades económicas con objetivos de interés general, habrán de mantenerse altos niveles de transparencia y comunicación en relación con su estructura de ingresos y gastos, especificando su asignación a las principales áreas de actividad”.</p>	<p>Separación expresa de la función empresarial y la función administrativa</p> <p>Const. Pol., Arts. 1º, 2º, 150 núm. 23, 209, 334 y 365.</p> <p>L. 136/1994.—Artículo 3º. Modificado. L. 1551/2012., Art. 6º. Funciones. Corresponde al municipio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley. <p>(...)</p> <p>19. Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios.</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 2º. Intervención del Estado en los servicios públicos. El Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365 a 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines:</p> <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios. 2.2. Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios. 2.3. Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico. <p>(...)</p>

D. El Estado deberá financiar y hacer públicos los gastos relacionados con los objetivos de interés general”.

E. En principio, las empresas públicas que desarrollen actividades económicas no deben estar exoneradas de la aplicación de las leyes generales y códigos y normas tributarias. La ley no debe discriminar indebidamente entre las empresas públicas y sus competidores en el mercado. La configuración jurídica de estas empresas debe permitir a los acreedores hacer valer sus derechos e iniciar procedimientos de insolvencia”.

F. Las actividades económicas de las empresas públicas, en lo que se refiere al acceso a la financiación de la deuda y la inversión en capital, deben realizarse en condiciones de mercado. En particular: (...) 2. Las actividades económicas de las empresas públicas no deben beneficiarse de ningún apoyo financiero indirecto que les otorgue ventaja frente a sus competidores privados, como por ejemplo financiación preferente, aplazamientos tributarios o créditos comerciales preferentes de otras empresas públicas. Sus actividades económicas no deben disfrutar de insumos (como energía, agua o suelo) a precios o condiciones más favorables que los de sus competidores privados”.

OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “IV. Tratamiento equitativo de los accionistas y otros inversores. C — Cuando las empresas públicas persigan objetivos de interés general, los accionistas privados deberán disponer en todo momento de la información pertinente sobre los mismos”.

OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “VI. Publicidad y transparencia — A. Las empresas públicas deben publicar la información financiera y no financiera relevante de la empresa con arreglo a las normas de alta calidad reconocidas internacionalmente sobre difusión de información empresarial, incluyendo los aspectos que afectan especialmente al Estado como propietario y a los ciudadanos en general. Esto comprende en particular las actividades realizadas por las empresas públicas en aras del interés público. Teniendo debidamente en cuenta la capacidad y el tamaño de la empresa, la información comprenderá, por ejemplo, los siguientes aspectos: (...) 8. Cualquier transacción importante con el Estado y otras entidades vinculadas”.

2.8. Mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación.

2.9. Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad.

L. 142/1994.—Artículo 3º. Instrumentos de la intervención estatal. Constituyen instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos todas las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos de que trata esta Ley, especialmente las relativas a las siguientes materias:

3.1. Promoción y apoyo a personas que presten los servicios públicos.

3.2. Gestión y obtención de recursos para la prestación de servicios.

(...)

3.4. Control y vigilancia de la observancia de las normas y de los planes y programas sobre la materia.

(...)

3.6. Protección de los recursos naturales.

3.7. Otorgamiento de subsidios a las personas de menores ingresos.

3.8. Estímulo a la inversión de los particulares en los servicios públicos.

(...)

Todas las decisiones de las autoridades en materia de servicios públicos deben fundarse en los motivos que determina esta Ley; y los motivos que invoquen deben ser comprobables.

(...)

L. 142/1994.—Artículo 5º. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.

(...)

5.3. Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 60/93 y la presente Ley.

(...)

5.6. Apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta Ley a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia.

(...)

L. 142/1994.—Artículo 7º. Competencia de los departamentos para la prestación de los servicios públicos. Son de competencia de los departamentos en relación con los servicios públicos, las siguientes funciones de apoyo y coordinación, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan las asambleas:

(...)

7.2. Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos.

L. 142/1994.—Artículo 8º. Competencia de la Nación para la prestación de los servicios públicos. Es competencia de la Nación:

(...)

8.4. Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos y a las empresas cuyo capital pertenezca mayoritariamente a una o varias cooperativas o empresas asociativas de naturaleza cooperativa.

8.5. Velar porque quienes prestan servicios públicos cumplan con las normas para la protección, la conservación o, cuando así se requiera, la recuperación de los recursos naturales o ambientales que sean utilizados en la generación, producción, transporte y disposición final de tales servicios.

L. 142/1994.—Artículo 11. Función social de la propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos. Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen las siguientes obligaciones:

(...)

11.3. Facilitar a los usuarios de menores ingresos el acceso a los subsidios que otorguen las autoridades.

(...)

Parágrafo. Los actos administrativos de carácter individual no sancionatorios que impongan obligaciones o restricciones a quienes presten servicios públicos y afecten su rentabilidad, generan responsabilidad y derecho a indemnización, salvo que se trate de decisiones que se hayan dictado también para las demás personas ubicadas en la misma situación.

L. 142/1994.—Artículo 87. Criterios para definir el régimen tarifario. El régimen tarifario estará orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.

87.9. **Modificado. L. 1450/2011., Art. 99.** Las Entidades públicas podrán aportar bienes o derechos a las empresas de servicios públicos domiciliarios, siempre y cuando su valor no se incluya en el cálculo de las tarifas que hayan de cobrarse a los usuarios y que en el presupuesto de la entidad que autorice el aporte figure este valor. Las Comisiones de Regulación establecerán los mecanismos necesarios para garantizar la reposición y mantenimiento de estos bienes.

Lo dispuesto en el presente artículo no es aplicable cuando se realice enajenación o capitalización de dichos bienes o derechos.

L. 142/1994.—Artículo 97. Masificación del uso de los servicios públicos domiciliarios. Con el propósito de incentivar la masificación de estos servicios las empresas prestatarias de los mismos otorgarán plazos para amortizar los cargos de la conexión domiciliaria, incluyendo la acometida y el medidor, los cuales serán obligatorios para los estratos 1, 2 y 3.

En todo caso, los costos de conexión domiciliaria, acometida y medidor de los estratos 1, 2 y 3 podrán ser cubiertos por el municipio, el departamento o la nación a través de aportes presupuestales para financiar los subsidios otorgados a los residentes de estos estratos que se beneficien con el servicio y, de existir un saldo a favor de la persona prestadora del servicio, se aplicarán los plazos establecidos en el inciso anterior, los cuales, para

los estratos 1, 2 y 3, por ningún motivo serán inferiores a tres (3) años, salvo por renuncia expresa del usuario.

L. 142/1994.—Artículo 100. Presupuesto y fuentes de los subsidios. En los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, las apropiaciones para inversión en acueducto y saneamiento básico y los subsidios se clasificarán en el gasto público social, como inversión social, para que reciban la prioridad que ordena el artículo 366 de la Constitución Política. Podrán utilizarse como fuentes de los subsidios los ingresos corrientes y de capital, las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, los recursos de los impuestos para tal efecto de que trata esta Ley, y para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo los recursos provenientes del 10% del impuesto predial unificado al que se refiere el artículo 7o. de la Ley 44 de 1990. En ningún caso se utilizarán recursos del crédito para atender subsidios. Las empresas de servicios públicos no podrán subsidiar otras empresas de servicios públicos.

L. 142/1994.—Artículo 166. Valorización para inversiones en agua potable y alcantarillado. Los municipios podrán diseñar esquemas de financiación de inversiones en agua potable y alcantarillado, utilizando el sistema de valorización de predios de acuerdo con lo dispuesto por la ley.

Las empresas de servicios públicos con participación estatal son entidades descentralizadas especiales

L. 489/1998.—Artículo. 40. Entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial. El Banco de la República, los entes universitarios autónomos, las corporaciones autónomas regionales, la Comisión Nacional de Televisión y los demás organismos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política se sujetan a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes.

Igualdad de trato por las autoridades en relación con sus propias empresas de servicios públicos y demás agentes económicos

Const. Pol., Arts. 1º, 2º, 13, 78, 209, 333, 334 y 365.

L. 142/1994.—Artículo 24. Régimen Tributario. Todas las entidades prestadoras de servicios públicos están sujetas al régimen tributario nacional y de las entidades territoriales, pero se observarán estas reglas especiales:

24.1 Los departamentos y los municipios podrán gravar a las empresas de servicios públicos con tasas, contribuciones o impuestos que sea aplicables a los demás contribuyentes que cumplan funciones industriales o comerciales.

L. 142/1994.—Artículo 26. Permisos municipales. En cada municipio, quienes prestan servicios públicos estarán sujetos a las normas generales sobre la planeación urbana, la circulación y el tránsito, el uso del espacio público, y la seguridad y tranquilidad ciudadanas; y las autoridades pueden exigirles garantías adecuadas a los riesgos que creen.

Los municipios deben permitir la instalación permanente de redes destinadas a las actividades de empresas de servicios públicos, o a la provisión de los mismos bienes y servicios que estas proporcionan, en la parte subterránea de las vías, puentes, ejidos, andenes y otros bienes de uso público. Las empresas serán, en todo caso, responsables por todos los daños y perjuicios que causen por la deficiente construcción u operación de sus redes.

Las autoridades municipales en ningún caso podrán negar o condicionar a las empresas de servicios públicos las licencias o permisos para cuya expedición fueren competentes conforme a la ley, por razones que hayan debido ser consideradas por otras autoridades competentes para el otorgamiento de permisos, licencias o concesiones, ni para favorecer monopolios o limitar la competencia.

L. 142/1994.—Artículo 27. Reglas especiales sobre la participación de entidades públicas. La Nación, las entidades territoriales, y las entidades

	<p>descentralizadas de cualquier nivel administrativo que participen a cualquier título en el capital de las empresas de servicios públicos, están sometidas a las siguientes reglas especiales:</p> <p>27.1. No podrán otorgar ni recibir de las empresas privilegio o subsidio distinto de los que en esta Ley se precisan.</p>
<p>5 – Criterios de Governance financiero</p>	
<p>5.1 – <i>Objetivo financiero de largo plazo</i></p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “I. Razones que justifican la propiedad del Estado — A. El propósito último de la propiedad pública de las empresas debe ser maximizar el beneficio para la sociedad, mediante una asignación de recursos eficiente”.</p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “IV. Tratamiento equitativo de los accionistas y otros inversores. A — El Estado se esforzará por aplicar todos los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE cuando no sea el único propietario de las empresas públicas, y todos los apartados aplicables cuando lo sea. Con respecto a la protección de los accionistas: (...) 5. Las transacciones entre el Estado y las empresas públicas, y entre las propias empresas públicas, deben realizarse en condiciones demercado”.</p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “VI. Publicidad y transparencia — A. Las empresas públicas deben publicar la información financiera y no financiera relevante de la empresa con arreglo a las normas de alta calidad reconocidas internacionalmente sobre difusión de información empresarial, incluyendo los aspectos que afectan especialmente al Estado como propietario y a los ciudadanos en general. Esto comprende en particular las actividades realizadas por las empresas públicas en aras del interés público. Teniendo debidamente en cuenta la capacidad y el tamaño de la empresa, la información comprenderá, por ejemplo, los siguientes aspectos: (...) 1. Una declaración clara dirigida a los ciudadanos sobre los objetivos de la empresa y su cumplimiento (en el caso de las empresas públicas cuya propiedad corresponde exclusivamente al Estado, debe incluir todo mandato elaborado por la entidad propietaria)”</p>	<p>Generación de valor económico y social como principal objetivo de la empresa</p> <p>Const. Pol., Arts. 334, 365 inc. 1º.; Bases del Plan Nacional de Desarrollo, Pág. 651.;</p> <p>L. 142/1994.—Artículo. 87. Criterios para definir el régimen tarifario. El régimen tarifario estará orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.</p> <p>87.1. Por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no solo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que éstos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia. En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste.</p> <p>(...)</p> <p>87.3. Por solidaridad y redistribución se entiende que al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a "fondos de solidaridad y redistribución", para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas.</p> <p>El ente propietario debe hacer explícitos los objetivos de las empresas de servicios públicos</p> <p>L. 136/1994.—Artículo 4º. Modificado. L. 1551/2012., Art. 3º. Principios Rectores del Ejercicio de la Competencia. Los municipios ejercen las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial y la ley de distribución de recursos y competencias que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política, y en especial con sujeción a los siguientes principios</p> <p>(...)</p> <p>e) Eficiencia. Los municipios garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales.</p> <p>L. 136/1994.—Artículo 5º. Principios rectores de la administración municipal. La organización y el funcionamiento de los municipios se desarrollará con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y regulan la conducta de los servidores públicos, y en especial; con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad, de acuerdo con los siguientes criterios:</p> <p>a) Eficacia. Los municipios determinarán con claridad la misión, propósito y metas de cada una de sus dependencias o entidades; definirán al ciudadano como centro de su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerá rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos.</p>

	<p>b) Eficiencia. Los municipios deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo, crear sistemas adecuados de información, evaluación y control de resultados, y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público o privado.</p> <p>(...)</p>
<p>5.2 – Tasa de retorno mínima</p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “III. Las empresas públicas en el mercado — F. Las actividades económicas de las empresas públicas, en lo que se refiere al acceso a la financiación de la deuda y la inversión en capital, deben realizarse en condiciones de mercado. En particular: (...) 3. Debe exigirse que las actividades económicas de las empresas públicas, teniendo en cuenta sus condiciones operativas, generen una rentabilidad similar a la obtenida por las empresas privadas competidoras”.</p>	<p>La recuperación de costos eficientes con generación de utilidades como imperativo normativo</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 34. Prohibición de prácticas discriminatorias, abusivas o restrictivas. Las empresas de servicios públicos, en todos sus actos y contratos, deben evitar privilegios y discriminaciones injustificados, y abstenerse de toda práctica que tenga la capacidad, el propósito o el efecto de generar competencia desleal o de restringir en forma indebida la competencia.</p> <p>Se consideran restricciones indebidas a la competencia, entre otras, las siguientes:</p> <p>34.1. El cobro de tarifas que no cubran los gastos de operación de un servicio.</p> <p>34.2. La prestación gratuita o a precios o tarifas inferiores al costo, de servicios adicionales a los que contempla la tarifa.</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 73. Funciones y facultades generales. Las comisiones de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. Para ello tendrán las siguientes funciones y facultades especiales:</p> <p>(...)</p> <p>73.3. Definir los criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos y solicitar las evaluaciones que considere necesarias para el ejercicio de sus funciones.</p> <p>(...)</p> <p>73.15. Modificado. L. 1151/2007., Art. 98. Determinar cuándo una empresa oficial, pública o un municipio que presta en forma directa los servicios no cumple los criterios e indicadores de eficiencia que determine y ordenar al municipio la entrega de la prestación de los servicios a un tercero.</p> <p>L. 142/1994—Artículo 74. Funciones especiales de las comisiones de regulación. Con sujeción a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones que la complementen, serán además, funciones y facultades especiales de cada una de las comisiones de regulación las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>74.2. De la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico:</p> <p>a) Promover la competencia entre quienes presten los servicios de agua potable y saneamiento básico o regular los monopolios en la prestación de tales servicios, cuando la competencia no sea posible, todo ello con el propósito de que las operaciones de los monopolistas y de los competidores sean económicamente eficientes, se prevenga el abuso de posiciones dominantes y se produzcan servicios de calidad. La comisión podrá adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado.</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 87. Criterios para definir el régimen tarifario. El</p>

régimen tarifario estará orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.

87.1. Por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no solo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que éstos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia. En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste.

(...)

87.4. Por suficiencia financiera se entiende que las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento; permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable; y permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios.

(...)

87.7. (...) Si llegare a existir contradicción entre el criterio de eficiencia y el de suficiencia financiera, deberá tomarse en cuenta que, para una empresa eficiente, las tarifas económicamente eficientes se definirán tomando en cuenta la suficiencia financiera.

L. 142/1994.—Artículo 88. Regulación y libertad de tarifas. Al fijar sus tarifas, las empresas de servicios públicos se someterán al régimen de regulación, el cual podrá incluir las modalidades de libertad regulada y libertad vigilada, o un régimen de libertad, de acuerdo a las siguientes reglas:

88.1. Las empresas deberán ceñirse a las fórmulas que defina periódicamente la respectiva comisión para fijar sus tarifas, salvo en los casos excepcionales que se enumeran adelante. De acuerdo con los estudios de costos, la comisión reguladora podrá establecer topes máximos y mínimos tarifarios, de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas; igualmente, podrá definir las metodologías para determinación de tarifas si conviene en aplicar el régimen de libertad regulada o vigilada.

L. 142/1994.—Artículo 92. Restricciones al criterio de recuperación de costos y gastos de operación. En las fórmulas de tarifas las comisiones de regulación garantizarán a los usuarios a lo largo del tiempo los beneficios de la reducción promedia de costos en las empresas que prestan el servicio; y, al mismo tiempo, darán incentivos a las empresas para ser más eficientes que el promedio, y para apropiarse los beneficios de la mayor eficiencia.

Con ese propósito, al definir en las fórmulas los costos y gastos típicos de operación de las empresas de servicios públicos, las comisiones utilizarán no solo la información propia de la empresa, sino la de otras empresas que operen en condiciones similares, pero que sean más eficientes.

También podrán las comisiones, con el mismo propósito, corregir en las fórmulas los índices de precios aplicables a los costos y gastos de la empresa con un factor que mida los aumentos de productividad que se esperan en ella, y permitir que la fórmula distribuya entre la empresa y el usuario los beneficios de tales aumentos.

L. 142/1994.—Artículo 94. Tarifas y recuperación de pérdidas. De acuerdo con los principios de eficiencia y suficiencia financiera, y dada la necesidad de lograr un adecuado equilibrio entre ellos, no se permitirán alzas destinadas a recuperar pérdidas patrimoniales. La recuperación patrimonial deberá hacerse, exclusivamente, con nuevos aportes de capital de los socios, o con cargo a las reservas de la empresa o a sus nuevas

utilidades.

L. 142/1994.—Artículo 97. Masificación del uso de los servicios públicos domiciliarios. Con el propósito de incentivar la masificación de estos servicios las empresas prestatarias de los mismos otorgarán plazos para amortizar los cargos de la conexión domiciliaria, incluyendo la acometida y el medidor, los cuales serán obligatorios para los estratos 1, 2 y 3.

En todo caso, los costos de conexión domiciliaria, acometida y medidor de los estratos 1, 2 y 3 podrán ser cubiertos por el municipio, el departamento o la nación a través de aportes presupuestales para financiar los subsidios otorgados a los residentes de estos estratos que se beneficien con el servicio y, de existir un saldo a favor de la persona prestadora del servicio, se aplicarán los plazos establecidos en el inciso anterior, los cuales, para los estratos 1, 2 y 3, por ningún motivo serán inferiores a tres (3) años, salvo por renuncia expresa del usuario.

L. 142/1994.—Artículo 98. Prácticas tarifarias restrictivas de la competencia. Se prohíbe a quienes presten los servicios públicos:

98.1. Dar a los clientes de un mercado competitivo, o cuyas tarifas no están sujetas a regulación, tarifas inferiores a los costos operacionales, especialmente cuando la misma empresa presta servicios en otros mercados en los que tiene una posición dominante o en los que sus tarifas están sujetas a regulación.

98.2. Ofrecer tarifas inferiores a sus costos operacionales promedio con el ánimo de desplazar competidores, prevenir la entrada de nuevos oferentes o ganar posición dominante ante el mercado o ante clientes potenciales.

98.3. Discriminar contra unos clientes que poseen las mismas características comerciales de otros, dando a los primeros tarifas más altas que a los segundos, y aún si la discriminación tiene lugar dentro de un mercado competitivo o cuyas tarifas no estén reguladas.

La violación de estas prohibiciones, o de cualquiera de las normas de esta Ley relativas a las funciones de las comisiones, puede dar lugar a que éstas sometan a regulación las tarifas de quienes no estuvieren sujetas a ella, y revóquen de inmediato las fórmulas de tarifas aplicables a quienes prestan los servicios públicos.

L. 142/1994.—Artículo 163. Fórmulas tarifarias para empresas de acueducto y saneamiento básico. Las fórmulas tarifarias, además de tomar en cuenta los costos de expansión y reposición de los sistemas de agua potable y saneamiento básico, incluirán los costos de administración, operación y mantenimiento asociados con el servicio. Además, tendrán en cuenta indicadores de gestión operacional y administrativa, definidos de acuerdo con indicadores de empresas comparables más eficientes que operen en condiciones similares. Incluirán también un nivel de pérdidas aceptable según la experiencia de otras empresas eficientes.

L. 142/1994.—Artículo 164. Incorporación de costos especiales. Con el fin de garantizar el adecuado ordenamiento y protección de las cuencas y fuentes de agua, las fórmulas tarifarias de los servicios de acueducto y alcantarillado incorporarán elementos que garanticen el cubrimiento de los costos de protección de las fuentes de agua y la recolección, transporte y tratamiento de los residuos líquidos. Igualmente, para el caso del servicio de aseo, las fórmulas tomarán en cuenta, además de los aspectos definidos en el régimen tarifario que establece la presente Ley, los costos de disposición final de basuras y rellenos sanitarios.

Las empresas de servicios del sector de agua potable y saneamiento básico pagarán las tasas a que haya lugar por el uso de agua y por el vertimiento de efluentes líquidos, que fije la autoridad competente de acuerdo con la ley.

Cuando estas empresas produzcan, como autogeneradoras, marginalmente energía para la operación de sus sistemas, la producción de esta energía no estará sujeta al pago de ningún gravamen, tasa o contribución.

5.3 – Utilidades y dividendos

5.4 – Información contable y financiera

OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “VI. Publicidad y transparencia.

A. Las empresas públicas deben publicar la información financiera y no financiera relevante de la empresa con arreglo a las normas de alta calidad reconocidas internacionalmente sobre difusión de información empresarial, incluyendo los aspectos que afectan especialmente al Estado como propietario y a los ciudadanos en general. Esto comprende en particular las actividades realizadas por las empresas públicas en aras del interés público. Teniendo debidamente en cuenta la capacidad y el tamaño de la empresa, la información comprenderá, por ejemplo, los siguientes aspectos: (...) 2. Los resultados financieros y de explotación de la empresa, especificando, cuando sea pertinente, los costes y los acuerdos de financiación relativos a los objetivos de interés general”.

B. Los estados financieros anuales de las empresas públicas deben someterse a una auditoría externa independiente basada en normas de alta calidad. La existencia de procedimientos estatales de control específicos no supe la necesidad de realizar auditorías externas independientes”.

Revelación de información contable y financiera

D.R. 2649/1993.—Artículo 15. Revelación plena. El ente económico debe informar en forma completa, aunque resumida, todo aquello que sea necesario para comprender y evaluar correctamente su situación financiera, los cambios que ésta hubiere experimentado, los cambios en el patrimonio, el resultado de sus operaciones y su capacidad para generar flujos futuros de efectivo.

La norma de revelación plena se satisface a través de los estados financieros de propósito general, de las notas a los estados financieros, de información suplementaria y de otros informes, tales como el informe de los administradores sobre la situación económica y financiera del ente y sobre lo adecuado de su control interno.

También contribuyen a ese propósito los dictámenes o informes emitidos por personas legalmente habilitadas para ello que hubieren examinado la información con sujeción a las normas de auditoría generalmente aceptadas.

L. 142/1994.— Artículo 19. Régimen jurídico de las empresas de servicios públicos. Las empresas de servicios públicos se someterán al siguiente régimen jurídico:

(...)

19.6. Serán libres la determinación de la parte del valor de las acciones que deba pagarse en el momento de la suscripción, y la del plazo para el pago de la parte que salga a deberse. Pero la empresa informará, siempre, en sus estados financieros, qué parte de su capital ha sido pagado y cual no.

(...)

19.11. Las actas de las asambleas deberán conservarse; y se deberá enviar copia de ellas y de los balances y estados de pérdidas y ganancias a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. La Superintendencia tendrá en relación con los balances y el estado de pérdidas y ganancias las facultades de que trata el artículo 448. <sic> del Código de Comercio. También será necesario remitir dichos documentos a la entidad pública que tenga la competencia por la prestación del servicio o a la comisión de regulación cuando alguna de ellas o un socio lo soliciten.

L. 142/1994.—Artículo 53. Sistemas de información. Corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos, en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, establecer los sistemas de información que deben organizar y mantener actualizados las empresas de servicios públicos para que su presentación al público sea confiable.

En todo caso, las evaluaciones que los auditores externos hagan de las empresas de servicios públicos deberán ser publicadas por lo menos anualmente en medios masivos de comunicación en el territorio donde prestan el servicio, si los hubiere. Esta evaluación debe ser difundida ampliamente entre los usuarios.

Las entidades encargadas de prestar los servicios públicos domiciliarios deberán informar periódicamente de manera precisa, la utilización que dieron a los subsidios presupuestales.

L. 142/1994.—Artículo 79. Modificado. L. 689/2001., Art. 13. Funciones de la Superintendencia. Las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las haga sujetos de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994, estarán sujetos al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos. Son funciones de esta las siguientes:

(...)

8. Modificado. L. 1955/2019., Art. 15. Solicitar documentos, inclusive contables y financieros, a los prestadores, entidades públicas, privadas o

mixtas, auditores externos, interventores o supervisores y privados, entre otros, que tengan información relacionada con la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Adicionalmente, practicar las visitas, inspecciones y pruebas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones, en la oportunidad fijada por la Superintendencia.

(...)

11. Modificado. L. 1753/2015., Art. 87. Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de los prestadores de servicios públicos sujetos a su control, inspección y vigilancia, de acuerdo con los indicadores definidos por las Comisiones de Regulación; publicar sus evaluaciones y proporcionar, en forma oportuna, toda la información disponible a quienes deseen hacer evaluaciones independientes. La Superintendencia podrá imponer programas de gestión para las empresas que amenacen de forma grave la prestación continua y eficiente de un servicio los cuales estarán basados en los indicadores de prestación y la información derivada de la vigilancia e inspección efectuadas a las mismas, cuyo incumplimiento podrá ser sancionado en los términos de esta ley. De igual manera podrá definir criterios diferenciales para adelantar el control, inspección y vigilancia a los prestadores de acueducto, alcantarillado y aseo en áreas rurales.

L. 1314/2009.—Artículo. 1º. Objetivos de esta ley. Por mandato de esta ley, el Estado, bajo la dirección del Presidente de la República y por intermedio de las entidades a que hace referencia la presente ley, intervendrá la economía, limitando la libertad económica, para expedir normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información, que conformen un sistema único y homogéneo de alta calidad, comprensible y de forzosa observancia, por cuya virtud los informes contables y, en particular, los estados financieros, brinden información financiera comprensible, transparente y comparable, pertinente y confiable, útil para la toma de decisiones económicas por parte del Estado, los propietarios, funcionarios y empleados de las empresas, los inversionistas actuales o potenciales y otras partes interesadas, para mejorar la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de la actividad empresarial de las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras. Con tal finalidad, en atención al interés público, expedirá normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de información, en los términos establecidos en la presente ley.

Con observancia de los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, con el propósito de apoyar la internacionalización de las relaciones económicas, la acción del Estado se dirigirá hacia la convergencia de tales normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información, con estándares internacionales de aceptación mundial, con las mejores prácticas y con la rápida evolución de los negocios.

Mediante normas de intervención se podrá permitir u ordenar que tanto el sistema documental contable, que incluye los soportes, los comprobantes y los libros, como los informes de gestión y la información contable, en especial los estados financieros con sus notas, sean preparados, conservados y difundidos electrónicamente. A tal efecto dichas normas podrán determinar las reglas aplicables al registro electrónico de los libros de comercio y al depósito electrónico de la información, que serían aplicables por todos los registros públicos, como el registro mercantil. Dichas normas garantizarán la autenticidad e integridad documental y podrán regular el registro de libros una vez diligenciados.

Parágrafo. Las facultades de intervención establecidas en esta ley no se extienden a las cuentas nacionales, como tampoco a la contabilidad presupuestaria, a la contabilidad financiera gubernamental, de competencia del Contador General de la Nación, o la contabilidad de costos.

L. 1314/2009.—Artículo 12. Coordinación entre entidades públicas. En ejercicio de sus funciones y competencias constitucionales y legales, las diferentes autoridades con competencia sobre entes privados o públicos deberán garantizar que las normas de contabilidad, de información financiera y aseguramiento de la información de quienes participen en un mismo sector económico sean homogéneas, consistentes y comparables.

Para el logro de este objetivo, las autoridades de regulación y de supervisión obligatoriamente coordinarán el ejercicio de sus funciones.

L. 1450/2011.—Artículo 240. Sistema Administrativo Contable. En desarrollo de los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, participación, publicidad, seguridad jurídica e igualdad, el Gobierno Nacional establecerá un sistema de coordinación institucional que persiga el logro de los objetivos de la Ley 1314 de 2009 de expedir normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información que conformen un sistema único y homogéneo de alta calidad dirigido hacia la convergencia con estándares internacionales de aceptación mundial.

El desarrollo de este sistema tendrá en cuenta los roles de cada una de las autoridades que participen en la creación de normas de contabilidad, información financiera y aseguramiento de la información según el esquema fijado en las Leyes 298 de 1996 y 1314 de 2009 que distingue entre autoridades de regulación, supervisión y normalización técnica.

En concordancia con el artículo 16 de la Ley 1314 de 2009, las entidades que hayan adelantado o estén adelantando procesos de convergencia con normas internacionales de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento de la información no podrán exigir su aplicación hasta tanto el Consejo Técnico de la Contaduría Pública las revise, para asegurar su concordancia con las normas expedidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de Comercio Industria y Turismo a las que hace referencia la Ley 1314 de 2009.

Auditoría Externa Independiente

L. 142/1994.—Artículo 51. Modificado. L. 689/2001., Art. 6º. Auditoría externa. Independientemente del control interno, todas las Empresas de Servicios Públicos están obligadas a contratar una auditoría externa de gestión y resultados permanente con personas privadas especializadas. Cuando una Empresa de Servicios Públicos quiera cambiar a sus auditores externos, deberá solicitar permiso a la Superintendencia, informándole sobre las causas que la llevaron a esa decisión. La Superintendencia podrá negar la solicitud mediante resolución motivada.

No obstante cuando se presente el vencimiento del plazo del contrato las empresas podrán determinar si lo prorrogan o inician un nuevo proceso de selección del contratista, de lo cual informará previamente a la Superintendencia.

El Superintendente de Servicios Públicos podrá, cada trimestre, solicitar a la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios informes acerca de la gestión del auditor externo, y en caso de encontrar que éste no cumple a cabalidad con sus funciones, podrá recomendar a la empresa su remoción.

La auditoría externa obrará en función tanto de los intereses de la empresa y de sus socios como del beneficio que efectivamente reciben los usuarios y, en consecuencia, está obligada a informar a la Superintendencia las situaciones que pongan en peligro la viabilidad financiera de una empresa, las fallas que encuentren en el control interno, y en general, las apreciaciones de evaluación sobre el manejo de la empresa. En todo caso, deberán elaborar además, al menos una vez al año, una evaluación del manejo de la entidad prestadora.

Parágrafo 1º. Las Empresas de Servicios Públicos celebrarán los contratos de auditoría externa de gestión y resultados con personas jurídicas privadas especializadas por períodos mínimos de un año.

No estarán obligados a contratar auditoría externa de gestión y resultados, los siguientes prestadores de servicios públicos domiciliarios:

- a) (...) las entidades oficiales que presten los servicios públicos de que trata la Ley 142 de 1994 (...);
- b) Las empresas de servicios públicos que atiendan menos de dos mil quinientos (2.500) usuarios;
- c) Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas los

	<p>bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos;</p> <p>d) Las empresas de servicios públicos que operen exclusivamente en uno de los municipios clasificados como menores según la ley o en zonas rurales;</p> <p>e) Las organizaciones autorizadas de que trata el artículo 15 numeral 15.4 de la Ley 142 de 1994 para la prestación de servicios públicos;</p> <p>f) Los productores de servicios marginales.</p> <p>Parágrafo 2º. En los municipios menores de categoría 5 y 6 de acuerdo con la Ley 136 de 1994 (Régimen Municipal), que sean prestadores directos de un servicio público domiciliario, las funciones de auditoría externa quedarán en cabeza del Jefe de la Oficina de Control Interno del municipio.</p> <p>Parágrafo 3º. La Superintendencia concederá o negará, mediante resolución motivada, el permiso al que se refiere el presente artículo.</p>
<p>5.5 – Estructura de capital</p>	<p>Las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones o Empresas Industriales o Comerciales del Estado</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 17. Naturaleza. Las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos de que trata esta Ley.</p> <p>Parágrafo 1º. 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.</p> <p>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 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.</p> <p>L. 142/1994.— Artículo 19. Régimen jurídico de las empresas de servicios públicos. Las empresas de servicios públicos se someterán al siguiente régimen jurídico:</p> <p>(...)</p> <p>19.3. Los aportes de capital podrán pertenecer a inversionistas nacionales o extranjeros.</p> <p>19.4. Los aumentos del capital autorizado podrán disponerse por decisión de la Junta Directiva, cuando se trate de hacer nuevas inversiones en la infraestructura de los servicios públicos de su objeto, y hasta por el valor que aquellas tengan. La empresa podrá ofrecer, sin sujeción a las reglas de oferta pública de valores ni a las previstas en los artículos 851, 853, 855, 856 y 858 del Código de Comercio, las nuevas acciones a los usuarios que vayan a ser beneficiarios de las inversiones, quienes en caso de que las adquieran, las pagarán en los plazos que la empresa establezca, simultáneamente con las facturas del servicio.</p> <p>19.5. Al constituir la empresa, los socios acordarán libremente la parte del capital autorizado que se suscribe.</p> <p>19.6. Serán libres la determinación de la parte del valor de las acciones que deba pagarse en el momento de la suscripción, y la del plazo para el pago de la parte que salga a deberse. Pero la empresa informará, siempre, en sus estados financieros, qué parte de su capital ha sido pagado y cual no.</p> <p>19.7. El avalúo de los aportes en especie que reciban las empresas no requiere aprobación de autoridad administrativa alguna; podrá hacerse por</p>

	<p>la asamblea preliminar de accionistas fundadores, con el voto de las dos terceras partes de los socios, o por la Junta Directiva, según dispongan los estatutos. En todo caso los avalúos estarán sujetos a control posterior de la autoridad competente.</p> <p>19.8. Las empresas podrán funcionar aunque no se haya hecho el registro prescrito en el artículo 756 del Código Civil para los actos relacionados con la propiedad inmueble, relacionados con su constitución. Es deber de los aportantes y de los administradores emplear la mayor diligencia para conseguir que se hagan tales registros, y mientras ello no ocurra, no se tendrán por pagados los aportes respectivos. Quienes se aprovechen de la ausencia de registro para realizar acto alguno de disposición o gravamen respecto de los bienes o derechos que sobre tales bienes tenga la empresa, en perjuicio de ella, cometen delito de estafa, y el acto respectivo será absolutamente nulo.</p> <p>(...)</p> <p>19.10. La emisión y colocación de acciones no requiere autorización previa de ninguna autoridad; pero si se va a hacer oferta pública de ellas a personas distintas de los usuarios que hayan de beneficiarse con inversiones en infraestructura se requiere inscripción en el Registro Nacional de Valores.</p> <p>(...)</p> <p>19.17. En el caso de empresas mixtas, cuando el aporte estatal consista en el usufructo de los bienes vinculados a la prestación del servicio público, su suscripción, avalúo y pago, se registrarán íntegramente por el derecho privado, aporte que de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Comercio, incluirá la regulación de las obligaciones del usufructuario, en especial en lo que se refiere a las expensas ordinarias de conservación y a las causales de la restitución de los bienes aportados.</p>
5.6 Gestión de activos	
5.7 – Riesgo financiero	
5.8 – Endeudamiento	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “III. Las empresas públicas en el mercado — F. Las actividades económicas de las empresas públicas, en lo que se refiere al acceso a la financiación de la deuda y la inversión en capital, deben realizarse en condiciones de mercado. En particular: (...) 1. Las relaciones de las empresas públicas con las entidades financieras, así como con empresas públicas no financieras, deben basarse en criterios meramente económicos”.</p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “VI. Publicidad y transparencia — A. Las empresas públicas deben publicar la información financiera y no financiera relevante de la empresa con arreglo a las normas de alta calidad reconocidas internacionalmente sobre difusión de información empresarial, incluyendo los aspectos que afectan especialmente al Estado como propietario y a los ciudadanos en general. Esto comprende en particular las actividades realizadas por las empresas públicas en aras del interés público. Teniendo debidamente en cuenta la capacidad y el tamaño de la empresa, la información comprenderá, por ejemplo, los siguientes aspectos:</p> <p>(...)</p> <p>2. Los resultados financieros y de explotación de la empresa, especificando, cuando sea pertinente, los costes y los acuerdos de financiación relativos a los objetivos de interés general”.</p> <p>(...)</p> <p>7. Cualquier ayuda financiera, incluidas las garantías,</p>	<p>Límites y condiciones del endeudamiento de las empresas de servicios públicos oficiales o con participación del Estado</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 3º. Instrumentos de la intervención estatal. Constituyen instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos todas las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos de que trata esta Ley, especialmente las relativas a las siguientes materias:</p> <p>3.1. Promoción y apoyo a personas que presten los servicios públicos.</p> <p>3.2. Gestión y obtención de recursos para la prestación de servicios.</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 5º. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:</p> <p>(...)</p> <p>5.6. Apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta Ley a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia.</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 7º. Competencia de los departamentos para la prestación de los servicios públicos. Son de competencia de los departamentos en relación con los servicios públicos, las siguientes funciones de apoyo y coordinación, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan las asambleas:</p> <p>(...)</p> <p>7.2. Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que</p>

<p>recibida del Estado y los compromisos asumidos en nombre de la empresa pública, incluidos los compromisos contractuales y las obligaciones dimanantes de asociaciones público-privadas”.</p>	<p>hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos.</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 8º. Competencia de la Nación para la prestación de los servicios públicos. Es competencia de la Nación:</p> <p>(...)</p> <p>8.4. Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos y a las empresas cuyo capital pertenezca mayoritariamente a una o varias cooperativas o empresas asociativas de naturaleza cooperativa.</p> <p>L. 142/1994.— Artículo 36. Reglas contractuales especiales. Se aplicarán a los contratos de las empresas de servicios públicos las siguientes reglas especiales:</p> <p>(...)</p> <p>36.6. Está prohibido a las instituciones financieras celebrar contratos con empresas de servicios públicos oficiales para facilitarles recursos, cuando se encuentren incumpliendo los indicadores de gestión a los que deben estar sujetas, mientras no acuerden un plan de recuperación con la comisión encargada de regularlas.</p>
<p>6 – Criterios sociales y Responsabilidad Social Empresarial</p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “V. Relaciones con los actores interesados y responsabilidad empresarial — La política de propiedad pública debe reconocer las responsabilidades de las empresas públicas frente a los actores interesados y exigirles que informen sobre sus relaciones con estos. Debe quedar clara cualquier expectativa que el Estado tenga con respecto a la conducta empresarial responsable de las empresas públicas”.</p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “V. Relaciones con los actores interesados y responsabilidad empresarial — A. Los gobiernos, las entidades públicas propietarias y las propias empresas públicas deben reconocer y respetar los derechos de terceros reconocidos en las leyes o en acuerdos recíprocos”.</p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “V. Relaciones con los actores interesados y responsabilidad empresarial — D. Las empresas públicas deben actuar con altos niveles de responsabilidad empresarial. El gobierno debe hacer públicas sus expectativas a este respecto y establecer claramente los mecanismos para su cumplimiento”.</p>	
<p>7. Criterios ambientales</p>	
	<p>Alcance de los deberes de preservación ambiental de las empresas de servicios públicos</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 11. Función social de la propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos. Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen las siguientes obligaciones:</p> <p>(...)</p> <p>11.3. Facilitar a los usuarios de menores ingresos el acceso a los subsidios que otorgan las autoridades.</p> <p>(...)</p>

	<p>11.5. Cumplir con su función ecológica, para lo cual, y en tanto su actividad los afecte, protegerán la diversidad e integridad del ambiente, y conservarán las áreas de especial importancia ecológica, conciliando estos objetivos con la necesidad de aumentar la cobertura y la costeabilidad de los servicios por la comunidad.</p> <p>(...)</p> <p>11.7. Colaborar con las autoridades en casos de emergencia o de calamidad pública, para impedir perjuicios graves a los usuarios de servicios públicos.</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 25. Concesiones, y permisos ambientales y sanitarios. Quienes presten servicios públicos requieren contratos de concesión, con las autoridades competentes según la ley, para usar las aguas; para usar el espectro electromagnético en la prestación de servicios públicos requerirán licencia o contrato de concesión.</p> <p>Deberán además, obtener los permisos ambientales y sanitarios que la índole misma de sus actividades haga necesarios, de acuerdo con las normas comunes.</p> <p>Asimismo, es obligación de quienes presten servicios públicos, invertir en el mantenimiento y recuperación del bien público explotado a través de contratos de concesión.</p> <p>Si se trata de la prestación de los servicios de agua potable o saneamiento básico, de conformidad con la distribución de competencias dispuestas por la ley, las autoridades competentes verificarán la idoneidad técnica y solvencia financiera del solicitante para efectos [de] los procedimientos correspondientes.</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 161. Generación de aguas y cuencas hidrográficas. La generación de agua, en cuanto ella implique la conservación de cuencas hidrográficas, no es uno de los servicios públicos a los que esta Ley se refiere. Sí lo es la generación de agua, en cuanto se refiere al desarrollo de pozos, la desalinización y otros procesos similares.</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 165. Incorporación de costos especiales. Con el fin de garantizar el adecuado ordenamiento y protección de las cuencas y fuentes de agua, las fórmulas tarifarias de los servicios de acueducto y alcantarillado incorporarán elementos que garanticen el cubrimiento de los costos de protección de las fuentes de agua y la recolección, transporte y tratamiento de los residuos líquidos. Igualmente, para el caso del servicio de aseo, las fórmulas tomarán en cuenta, además de los aspectos definidos en el régimen tarifario que establece la presente Ley, los costos de disposición final de basuras y rellenos sanitarios.</p> <p>Las empresas de servicios del sector de agua potable y saneamiento básico pagarán las tasas a que haya lugar por el uso de agua y por el vertimiento de efluentes líquidos, que fije la autoridad competente de acuerdo con la ley.</p> <p>Cuando estas empresas produzcan, como autogeneradoras, marginalmente energía para la operación de sus sistemas, la producción de esta energía no estará sujeta al pago de ningún gravamen, tasa o contribución.</p>
8- Criterios de planificación	
	<p>La definición por niveles de los planes de la empresa</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 14. Definiciones. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>(...)</p> <p>14.3. Costo mínimo optimizado. es el que resulta de un plan de expansión de costo mínimo.</p> <p>(...)</p> <p>14.12. Plan de expansión de costo mínimo. Plan de inversión a mediano</p>

	<p>y largo plazo, cuya factibilidad técnica, económica, financiera, y ambiental, garantiza minimizar los costos de expansión del servicio. Los planes oficiales de inversión serán indicativos y se harán con el propósito de garantizar continuidad, calidad, y confiabilidad en el suministro del servicio.</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 52. Modificado. L. 689/2001., Art. 7º. Concepto de control de gestión y resultados. El control de gestión y resultados es un proceso, que dentro de las directrices de planeación estratégica, busca que las metas sean congruentes con las previsiones.</p> <p>Las comisiones de regulación definirán los criterios, metodologías, indicadores, parámetros y modelos de carácter obligatorio que permitan evaluar la gestión y resultados de las entidades prestadoras. Así mismo, establecerán las metodologías para clasificar las personas prestadoras de los servicios públicos, de acuerdo con el nivel de riesgo, características y condiciones, con el propósito de determinar cuáles de ellas requieren de una inspección y vigilancia especial o detallada por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Para el diseño de esta metodología, las comisiones de regulación tendrán un plazo de un año contado a partir de la vigencia de la presente ley.</p> <p>La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios deberá adoptar las categorías de clasificación respectivas que establezcan las comisiones de regulación y clasificar a las personas prestadoras de los servicios públicos sujetas a su control, inspección y vigilancia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la clasificación por parte de cada una de las comisiones de regulación.</p> <p>Parágrafo. Las Empresas de Servicios Públicos deberán tener un plan de gestión y resultados de corto, mediano y largo plazo que sirva de base para el control que se ejerce sobre ellas. Este plan deberá evaluarse y actualizarse anualmente teniendo como base esencial lo definido por las comisiones de regulación de acuerdo con el inciso anterior.</p>
<p>9– Criterios múltiples para el desarrollo de iniciativas y proyectos</p>	
<p>10 – Criterios de ingeniería</p>	
	<p>Parámetros técnicos para la provisión de infraestructura</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 73. Funciones y facultades generales. Las comisiones de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. Para ello tendrán las siguientes funciones y facultades especiales:</p> <p>(...)</p> <p>73.5. Definir en qué eventos es necesario que la realización de obras, instalación y operación de equipos de las empresas de servicios públicos se someta a normas técnicas oficiales, para promover la competencia o evitar perjuicios a terceros, y pedirle al ministerio respectivo que las elabore, cuando encuentre que son necesarias.</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 162. Funciones del ministerio de desarrollo, y del viceministerio de vivienda, desarrollo urbano y agua potable. El Ministerio de Desarrollo*, a través del Vice-Ministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, ejercerá las siguientes funciones, además de las competencias definidas para los Ministerios en esta Ley, en relación con los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo urbano, y además todas aquellas que las complementen:</p> <p>(...)</p> <p>162.9. Señalar los requisitos técnicos que deben cumplir las obras, equipos y procedimientos que utilizan las empresas, cuando la comisión respectiva haya resuelto por vía general que ese señalamiento es realmente necesario para garantizar la calidad del servicio, y que no implica restricción indebida a la competencia.</p>
<p>11– Criterios de Gestión del Riesgo</p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “VI. Publicidad y transparencia — A. Las empresas públicas deben</p>	<p>Planes de gestión del riesgo de desastres</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 11. Función social de la propiedad en las</p>

<p>publicar la información financiera y no financiera relevante de la empresa con arreglo a las normas de alta calidad reconocidas internacionalmente sobre difusión de información empresarial, incluyendo los aspectos que afectan especialmente al Estado como propietario y a los ciudadanos en general. Esto comprende en particular las actividades realizadas por las empresas públicas en aras del interés público. Teniendo debidamente en cuenta la capacidad y el tamaño de la empresa, la información comprenderá, por ejemplo, los siguientes aspectos: (...) 6. Cualquier factor de riesgo importante, así como las medidas adoptadas para gestionarlo”.</p>	<p>entidades prestadoras de servicios públicos. Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen las siguientes obligaciones:</p> <p>(...)</p> <p>11.7. Colaborar con las autoridades en casos de emergencia o de calamidad pública, para impedir perjuicios graves a los usuarios de servicios públicos.</p> <p>L. 1523/2012.—Artículo 42. Análisis específicos de riesgo y planes de contingencia. Todas las entidades públicas o privadas encargadas de la prestación de servicios públicos, que ejecuten obras civiles mayores o que desarrollen actividades industriales o de otro tipo que puedan significar riesgo de desastre para la sociedad, así como las que específicamente determine la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, deberán realizar un análisis específico de riesgo que considere los posibles efectos de eventos naturales sobre la infraestructura expuesta y aquellos que se deriven de los daños de la misma en su área de influencia, así como los que se deriven de su operación. Con base en este análisis diseñará e implementará las medidas de reducción del riesgo y planes de emergencia y contingencia que serán de su obligatorio cumplimiento.</p>
<p>12 – Criterios de revelación de información y transparencia – Deber del dueño</p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “I. Razones que justifican la propiedad del Estado — El Estado (...) [debe] evaluar con cautela los objetivos que justifican la propiedad pública, así como divulgarlos y revisarlos periódicamente”.</p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “VI. Publicidad y transparencia — A. Las empresas públicas deben publicar la información financiera y no financiera relevante de la empresa con arreglo a las normas de alta calidad reconocidas internacionalmente sobre difusión de información empresarial, incluyendo los aspectos que afectan especialmente al Estado como propietario y a los ciudadanos en general. Esto comprende en particular las actividades realizadas por las empresas públicas en aras del interés público. Teniendo debidamente en cuenta la capacidad y el tamaño de la empresa, la información comprenderá, por ejemplo, los siguientes aspectos: (...) 1. Una declaración clara dirigida a los ciudadanos sobre los objetivos de la empresa y su cumplimiento (en el caso de las empresas públicas cuya propiedad corresponde exclusivamente al Estado, debe incluir todo mandato elaborado por la entidad propietaria).</p> <p>(...)</p> <p>C. La entidad propietaria debe ofrecer información sistemática y publicar anualmente un informe consolidado sobre las empresas públicas. Las buenas prácticas aconsejan recurrir a la comunicación a través de Internet para facilitar el acceso general a la información”.</p>	<p>Publicidad y transparencia a cargo de las entidades propietarias</p> <p>L. 136/1994., Artículo 4º.—Modificado. L. 1551/2012., Art. 3º. Principios Rectores del Ejercicio de la Competencia. Los municipios ejercen las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial y la ley de distribución de recursos y competencias que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política, y en especial con sujeción a los siguientes principios:</p> <p>(...)</p> <p>g) Participación. Las autoridades municipales garantizarán el acceso de los ciudadanos a lo público a través de la concertación y cooperación para que tomen parte activa en las decisiones que inciden en el ejercicio de sus derechos y libertades políticas, con arreglo a los postulados de la democracia participativa, vinculando activamente en estos procesos a particulares, organizaciones civiles, asociaciones residentes del sector y grupos de acción comunal.</p> <p>L. 136/1994.—Artículo 5º.- Principios rectores de la administración municipal. La organización y el funcionamiento de los municipios se desarrollará con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y regulan la conducta de los servidores públicos, y en especial; con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad, de acuerdo con los siguientes criterios:</p> <p>(...)</p> <p>c) Publicidad y transparencia. Los actos de la administración municipal son públicos y es obligación de la misma facilitar el acceso de los ciudadanos a su conocimiento y fiscalización, de conformidad con la Ley.</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 19. Régimen jurídico de las empresas de servicios públicos. Las empresas de servicios públicos se someterán al siguiente régimen jurídico:</p> <p>19.11. Las actas de las asambleas deberán conservarse; y se deberá enviar copia de ellas y de los balances y estados de pérdidas y ganancias a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. La Superintendencia tendrá en relación con los balances y el estado de pérdidas y ganancias las facultades de que trata el artículo 448. <sic> del Código de Comercio. También será necesario remitir dichos documentos a la entidad pública que tenga la competencia por la prestación del servicio o a la comisión de regulación cuando alguna de ellas o un socio lo soliciten.</p> <p>Rendición de cuentas a cargo del Estado Propietario</p>

	<p>L. 1757/2015.—Artículo 48. Definición de rendición de cuentas. Por rendición de cuentas se entiende el proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo.</p> <p>La rendición de cuentas es una expresión de control social que comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión. Este proceso tiene como finalidad la búsqueda de la transparencia de la gestión de la administración pública y a partir de allí lograr la adopción de los principios de Buen Gobierno, eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, en la cotidianidad del servidor público.</p> <p>Parágrafo. En todo caso, la Unidad Coordinadora de Atención al Ciudadano del Congreso de la República dispondrá de la información de la gestión de los congresistas de su asistencia a las sesiones de comisiones y plenarias, del sentido de sus votaciones y de sus iniciativas legislativas y de control político presentadas.</p> <p>L. 1757/2015.—Artículo 49. Principios y elementos del proceso de rendición de cuentas. Los principios básicos que rigen la rendición de cuentas de las entidades públicas nacionales y territoriales, proceso que se constituye en una actitud permanente del servidor público, son: continuidad y permanencia, apertura y transparencia, y amplia difusión y visibilidad. Así mismo, se fundamenta en los elementos de información, lenguaje comprensible al ciudadano, diálogo e incentivos.</p> <p>L. 1757/2015.—Artículo 50. Obligatoriedad de la rendición de cuentas a la ciudadanía. Las autoridades de la administración pública nacional y territorial tienen la obligación de rendir cuentas ante la ciudadanía para informar y explicar la gestión realizada, los resultados de sus planes de acción y el avance en la garantía de derechos.</p> <p>La rendición de cuentas incluye acciones para informar oportunamente, en lenguaje comprensible a los ciudadanos y para establecer comunicación y diálogo participativo entre las entidades de la rama ejecutiva, la ciudadanía y sus organizaciones.</p> <p>Parágrafo. Las entidades y organismos de la Administración Pública tendrán que rendir cuentas en forma permanente a la ciudadanía, en los términos y condiciones previstos en el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011. Se exceptúan las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales.</p>
<p>13. Trato de accionistas minoritarios</p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “IV. Tratamiento equitativo de los accionistas y otros inversores. Cuando las empresas públicas estén cotizadas, o entre sus propietarios se incluyan inversores no estatales, el Estado y las empresas deben reconocer los derechos de todos los accionistas y garantizar un trato equitativo y el acceso igualitario de todos los accionistas a la información corporativa”.</p>	
<p>13.1 – Trato equitativo</p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “IV. Tratamiento equitativo de los accionistas y otros inversores. A — El Estado se esforzará por aplicar todos los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE cuando no sea el único propietario de las empresas públicas, y todos los apartados aplicables cuando lo sea. Con respecto a la protección de los accionistas: (...) 1. El Estado y las empresas públicas deben garantizar un trato equitativo a todos los accionistas”.</p>	<p>Trato equitativo por parte de los administradores</p> <p>L. 222/1995.—Artículo 23. Deberes de los administradores. Los administradores deben obrar de buena fe, con lealtad y con la diligencia de un buen hombre de negocios. Sus actuaciones se cumplirán en interés de la sociedad, teniendo en cuenta los intereses de sus asociados.</p> <p>En el cumplimiento de su función los administradores deberán:</p> <p>(...)</p>

	<p>6. Dar un trato equitativo a todos los socios y respetar el ejercicio del derecho de inspección de todos ellos.</p> <p>L. 964/2005.—Artículo 40. <i>Protección de accionistas</i>. Cuando un número plural de accionistas que represente, cuando menos, el cinco por ciento (5%) de las acciones suscritas presente propuestas a las juntas directivas de las sociedades inscritas, dichos órganos deberán considerarlas y responderlas por escrito a quienes las hayan formulado, indicando claramente las razones que motivaron las decisiones.</p> <p>En todo caso tales propuestas no podrán tener por objeto temas relacionados con secretos industriales o información estratégica para el desarrollo de la compañía. El Gobierno Nacional regulará la materia.</p>
<p>14. Acceso a la información</p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “IV. Tratamiento equitativo de los accionistas y otros inversores. A — El Estado se esforzará por aplicar todos los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE cuando no sea el único propietario de las empresas públicas, y todos los apartados aplicables cuando lo sea. Con respecto a la protección de los accionistas: (...) 2. Las empresas públicas deben mantener un elevado nivel de transparencia frente a todos los accionistas, lo que incluye, como regla general, ofrecer a todos la misma información de forma simultánea. (...) 3. Las empresas públicas deben desarrollar una política activa de comunicación y consulta con todos los accionistas”.</p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “IV. Tratamiento equitativo de los accionistas y otros inversores. C — Cuando las empresas públicas persigan objetivos de interés general, los accionistas privados deberán disponer en todo momento de la información pertinente sobre los mismos”.</p>	
<p>15. Participación o derechos políticos de los accionistas</p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “IV. Tratamiento equitativo de los accionistas y otros inversores. A — El Estado se esforzará por aplicar todos los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE cuando no sea el único propietario de las empresas públicas, y todos los apartados aplicables cuando lo sea. Con respecto a la protección de los accionistas: (...) 4. Debe facilitarse la participación de los accionistas minoritarios en las Juntas Generales de Accionistas con el fin de permitirles participar en las decisiones fundamentales de la empresa, como la elección de los miembros del Consejo de Administración”.</p>	
<p>Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios</p>	
<p>Recomendación OECD</p>	<p>Soporte legal</p>
<p>1. Órganos de Gobierno de la ESP</p>	
<p>1 – Instancia de Propiedad: Asamblea General de Accionistas o propietario único</p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “II. El papel del Estado como propietario. — F. El Estado debe actuar como propietario informado y activo y ejercer sus derechos de propiedad con arreglo a la estructura jurídica de cada empresa. Entre sus principales responsabilidades se encuentran: (...) 1. Estar representado en las Juntas Generales de Accionistas y ejercer de forma efectiva su derecho de voto”.</p>	<p>Manifestaciones de la participación estatal en la composición de empresas de servicios públicos</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 14. Definiciones. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>(...)</p> <p>14.5. Empresa de servicios públicos oficial. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas tienen el 100% de los aportes.</p> <p>14.6. Empresa de servicios públicos mixta. Es aquella en cuyo capital</p>

	<p>la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o éstas tienen aportes iguales o superiores al 50%.</p> <p>14.7. Empresa de servicios públicos privada. Es aquella cuyo capital pertenece mayoritariamente a particulares, o a entidades surgidas de convenios internacionales que deseen someterse íntegramente para estos efectos a las reglas a las que se someten los particulares.</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 17. Naturaleza. Las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos de que trata esta Ley.</p> <p>Parágrafo 1º. 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.</p> <p>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 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.</p> <p>Ejercicio de la propiedad accionarial por parte del Estado</p> <p>L. 142/1994.— Artículo 19. Régimen jurídico de las empresas de servicios públicos. Las empresas de servicios públicos se someterán al siguiente régimen jurídico:</p> <p>(...)</p> <p>19.9. En las asambleas los socios podrán emitir tantos votos como correspondan a sus acciones; pero todas las decisiones requieren el voto favorable de un número plural de socios.</p> <p>(...)</p> <p>19.12. La empresa no se disolverá sino por las causales previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 457 del Código de Comercio, o en el evento de que todas las acciones suscritas lleguen a pertenecer a un accionista.</p>
1.1 - Composición	<p>Participación del Estado en la Asamblea General de Accionistas</p> <p>D.L. 410/1971.—Artículo 181. Reuniones ordinarias de la asamblea o junta de socios. Los socios de toda compañía se reunirán en junta de socios o asamblea general ordinaria una vez al año, por lo menos, en la época fijada en los estatutos.</p> <p>Se reunirán también en forma extraordinaria cuando sean convocados por los administradores, por el revisor fiscal o por la entidad oficial que ejerza control permanente sobre la sociedad, en su caso.</p> <p>D.L. 410/1971.—Artículo 182. Convocatoria y deliberación de reuniones ordinarias y extraordinarias. En la convocatoria para reuniones extraordinarias se especificarán los asuntos sobre los que se deliberará y decidirá. En las reuniones ordinarias la asamblea podrá ocuparse de temas no indicados en la convocatoria, a propuesta de los directores o de cualquier asociado.</p> <p>La junta de socios o la asamblea se reunirá válidamente cualquier día y en cualquier lugar sin previa convocatoria, cuando se hallare representada la totalidad de los asociados.</p> <p>Quienes conforme al artículo anterior puedan convocar a la junta de socios o a la asamblea, deberán hacerlo también cuando lo solicite un número de asociados representantes de la cuarta parte o más del capital social.</p>

	<p>D.L. 410/1971.—Artículo 184. Modificado. L. 222/1995., Art. 18 (Representación de los socios). Todo socio podrá hacerse representar en las reuniones de la Junta de Socios o Asamblea mediante poder otorgado por escrito, en el que se indique el nombre del apoderado, la persona en quien éste puede sustituirlo, si es del caso, la fecha o época de la reunión o reuniones para las que se confiere y los demás requisitos que se señalen en los estatutos.</p> <p>Los poderes otorgados en el exterior sólo requerirán las formalidades aquí previstas.</p> <p>D.L. 410/1971.—Artículo 419. Constitución de asamblea general de accionistas. La asamblea general la constituirán los accionistas reunidos con el quórum y en las condiciones previstas en los estatutos.</p>
<p>1.2 – Funciones</p>	
	<p>Atribuciones y alcance de las decisiones de los entes propietarios</p> <p>D.L. 410/1971.—Artículo 187. Funciones generales de la junta o asamblea de socios. La junta o asamblea ejercerá las siguientes funciones generales, sin perjuicio de las especiales propias de cada tipo de sociedad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Estudiar y aprobar las reformas de los estatutos; 2) Examinar, aprobar o improbar los balances de fin de ejercicio y las cuentas que deban rendir los administradores; 3) Disponer de las utilidades sociales conforme al contrato y a las leyes; 4) Hacer las elecciones que corresponda, según los estatutos o las leyes, fijar las asignaciones de las personas así elegidas y removerlas libremente; 5) Considerar los informes de los administradores o del representante legal sobre el estado de los negocios sociales, y el informe del revisor fiscal, en su caso; 6) Adoptar, en general, todas las medidas que reclamen el cumplimiento de los estatutos y el interés común de los asociados; 7) Constituir las reservas ocasionales, y 8) Las demás que les señalen los estatutos o las leyes. <p>Parágrafo. Las funciones anteriores podrán cumplirse lo mismo en las reuniones ordinarias que en las extraordinarias, si en el contrato social o en las leyes no se previene otra cosa.</p> <p>D.L. 410/1971.—Artículo 188. Obligatoriedad de decisiones de la junta o asamblea. Reunida la junta de socios o asamblea general como se prevé en el Artículo 186, las decisiones que se adopten con el número de votos previsto en los estatutos o en las leyes obligarán a todos los socios, aún a los ausentes o disidentes, siempre que tengan carácter general y que se ajusten a las leyes y a los estatutos.</p> <p>Parágrafo. El carácter general de las decisiones se entenderá sin perjuicio de los privilegios pactados con sujeción a las leyes y al contrato social.</p> <p>D.L. 410/1971.—Artículo 420. Funciones. La asamblea general de accionistas ejercerá las funciones siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Disponer qué reservas deben hacerse además de las legales; 2) Fijar el monto del dividendo, así como la forma y plazos en que se pagará; 3) Ordenar las acciones que correspondan contra los administradores, funcionarios directivos o el revisor fiscal; 4) Elegir y remover libremente a los funcionarios cuya designación le corresponda;

	<p>5) Disponer que determinada emisión de acciones ordinarias sea colocada sin sujeción al derecho de preferencia, para lo cual se requerirá el voto favorable de no menos del setenta por ciento de las acciones presentes en la reunión.</p> <p>6) Adoptar las medidas que exigiere el interés de la sociedad, y</p> <p>7) Las demás que le señalen la ley o los estatutos, y las que no correspondan a otro órgano.</p>
<p>2 – Junta Directiva</p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “VII. Responsabilidades de Consejos de Administración de Empresas Públicas — Los Consejos de Administración de las empresas públicas deben contar con la suficiente autoridad, competencias y objetividad para realizar sus funciones de orientación estratégica y supervisión de la gestión. Deben actuar con integridad y asumir la responsabilidad por sus acciones”.</p>	
<p>2.1 – Requisitos de los miembros – Elección y composición de la Junta Directiva</p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “II. El papel del Estado como propietario. — F. El Estado debe actuar como propietario informado y activo y ejercer sus derechos de propiedad con arreglo a la estructura jurídica de cada empresa. Entre sus principales responsabilidades se encuentran: (...) 2. Establecer unos procedimientos de nombramiento de los miembros de los Consejos de Administración en las empresas públicas en las que el Estado sea propietario exclusivo o accionista mayoritario bien estructurados, basados en méritos y transparentes, participar activamente en el nombramiento de los miembros de todos los Consejos de Administración de empresas públicas y contribuir a su diversidad”.</p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “VI. Publicidad y transparencia — A. Las empresas públicas deben publicar la información financiera y no financiera relevante de la empresa con arreglo a las normas de alta calidad reconocidas internacionalmente sobre difusión de información empresarial, incluyendo los aspectos que afectan especialmente al Estado como propietario y a los ciudadanos en general. Esto comprende en particular las actividades realizadas por las empresas públicas en aras del interés público. Teniendo debidamente en cuenta la capacidad y el tamaño de la empresa, la información comprenderá, por ejemplo, los siguientes aspectos: (...) 5. Las cualificaciones de los miembros del Consejo de Administración y el procedimiento de nombramiento, lo que incluye la política del Consejo en materia de diversidad, la participación de los consejeros en Consejos de Administración de otras empresas y su consideración, en su caso, como miembros independientes en el seno del Consejo de Administración de la empresa pública”.</p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “VII. Responsabilidades de Consejos de Administración de Empresas Públicas — C. La composición del Consejo de Administración de las empresas públicas debe permitir el ejercicio de un criterio objetivo e independiente. Todos los consejeros, incluidos los funcionarios públicos, deben ser nombrados por razón de sus cualificaciones y tener responsabilidades legales equivalentes.</p> <p>D. Los consejeros independientes, en su caso, deben carecer de cualquier participación sustancial en la empresa o relación con ella, sus órganos de gestión, otros accionistas mayoritarios y la entidad propietaria, que pueda poner en peligro la objetividad de su criterio.</p>	<p>Composición y cualificaciones de la Junta Directiva y sus miembros</p> <p>Const. Pol.—Artículo 292. Los diputados y concejales y sus parientes dentro del grado que señale la ley no podrán formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio.</p> <p>No podrán ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales, ni sus parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil.</p> <p>Const. Pol.—Artículo 305. Son atribuciones del gobernador:</p> <p>(...)</p> <p>5. Nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales del Departamento. Los representantes del departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de los mismos son agentes del gobernador.</p> <p>D.L. 410/1971.—Artículo. 434. Atribuciones e integrantes. Las atribuciones de la junta directiva se expresarán en los estatutos. Dicha junta se integrará con no menos de tres miembros, y cada uno de ellos tendrá un suplente. A falta de estipulación expresa en contrario, los suplentes serán numéricos.</p> <p>D.L. 410/1971.—Artículo. 436. Elección y remoción. Los principales y los suplentes de la junta serán elegidos por la asamblea general, para períodos determinados y por cuociente electoral, sin perjuicio de que puedan ser reelegidos o removidos libremente por la misma asamblea.</p> <p>L. 142/1994.— Artículo 19. Régimen jurídico de las empresas de servicios públicos. Las empresas de servicios públicos se someterán al siguiente régimen jurídico:</p> <p>(...)</p> <p>19.16. La composición de las juntas directivas de las empresas que presten servicios públicos domiciliarios se regirá únicamente por la ley y sus estatutos en los cuales se establecerá que en ellas exista representación directamente proporcional a la propiedad accionaria.</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 27. Reglas especiales sobre la participación de entidades públicas. La Nación, las entidades territoriales, y las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo que participen a cualquier título en el capital de las empresas de servicios públicos, están sometidas a las siguientes reglas especiales:</p> <p>(...)</p>

(...)

G. En caso de que se exija la representación del personal en el Consejo de Administración, habrá que crear mecanismos que garanticen que dicha representación se ejerza de forma efectiva, contribuyendo a la mejora de las habilidades, información e independencia del Consejo”.

27.3. Deberán exigir a las empresas de servicios públicos, una administración profesional, ajena a intereses partidistas, que tenga en cuenta las necesidades de desarrollo del servicio en el mediano y largo plazo. Al mismo tiempo es derecho suyo fijar los criterios de administración y de eficiencia específicos que deben buscar en tales empresas las personas que representen sus derechos en ellas, en concordancia con los criterios generales que fijen las comisiones de regulación.

(...)

27.5 Las autoridades de las entidades territoriales, sin perjuicio de las competencias asignadas por la Ley, garantizarán a las empresas oficiales de servicios públicos, el ejercicio de su autonomía administrativa y la continuidad en la gestión gerencial que demuestre eficacia y eficiencia. No podrán anteponer a tal continuidad gerencial, intereses ajenos a los de la buena prestación del servicio.

27.6. Los miembros de las juntas directivas de las empresas oficiales de los servicios públicos domiciliarios serán escogidos por el Presidente, el gobernador o el alcalde, según se trate de empresas nacionales, departamentales o municipales de servicios públicos domiciliarios. En el caso de las Juntas Directivas de las Empresas oficiales de los Servicios Públicos Domiciliarios del orden municipal, estos serán designados así: dos terceras partes serán designados libremente por el alcalde y la otra tercera parte escogida entre los Vocales de Control registrados por los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos domiciliarios.

L. 819/2003., Art. 24. Representación de los intereses de la Nación en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios. En las asambleas y juntas directivas de las empresas de servicios públicos en las cuales la Nación tenga participación accionaria, los intereses de la Nación serán representados por funcionarios de la planta de personal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estos funcionarios deberán rendir informes sobre las decisiones en las que hubieran participado cuando le sean solicitados por el Ministro.

L. 964/2005.—Artículo 44. Juntas directivas de los emisores de valores. Las juntas directivas de los emisores de valores se integrarán por un mínimo de cinco (5) y un máximo de diez (10) miembros principales, de los cuales cuando menos el veinticinco por ciento (25%) deberán ser independientes. En ningún caso los emisores de valores podrán tener suplentes numéricos. Los suplentes de los miembros principales independientes deberán tener igualmente la calidad de independientes.

Quien tenga la calidad de representante legal de la entidad no podrá desempeñarse como presidente de la junta directiva.

Parágrafo 1º. Los emisores de valores podrán disponer en sus estatutos que no existirán suplencias en las juntas directivas.

Parágrafo 2º. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por independiente, aquella persona que en ningún caso sea:

1. Empleado o directivo del emisor o de alguna de sus filiales, subsidiarias o controlantes, incluyendo aquellas personas que hubieren tenido tal calidad durante el año inmediatamente anterior a la designación, salvo que se trate de la reelección de una persona independiente.

2. Accionistas que directamente o en virtud de convenio dirijan, orienten o controlen la mayoría de los derechos de voto de la entidad o que determinen la composición mayoritaria de los órganos de administración, de dirección o de control de la misma.

3. Socio o empleado de asociaciones o sociedades que presten servicios de asesoría o consultoría al emisor o a las empresas que pertenezcan al mismo grupo económico del cual forme parte esta, cuando los ingresos por dicho concepto representen para aquellos, el veinte por ciento (20%) o más de sus ingresos operacionales.

	<p>4. Empleado o directivo de una fundación, asociación o sociedad que reciba donativos importantes del emisor.</p> <p>Se consideran donativos importantes aquellos que representen más del veinte por ciento (20%) del total de donativos recibidos por la respectiva institución.</p> <p>5. Administrador de una entidad en cuya junta directiva participe un representante legal del emisor.</p> <p>6. Persona que reciba del emisor alguna remuneración diferente a los honorarios como miembro de la junta directiva, del comité de auditoría o de cualquier otro comité creado por la junta directiva.</p> <p>Parágrafo 3º. En todo caso la totalidad de los miembros de la junta directiva será elegida por la asamblea de accionistas, por el sistema de cuociente electoral o a través de cualquiera otro de los mecanismos que determine el Gobierno Nacional en ejercicio de la facultad prevista en el inciso 3o del artículo 39 de la presente ley.</p>
<p><i>2.2 – Funciones Junta Directiva</i></p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “V. Relaciones con los actores interesados y responsabilidad empresarial — C. Los Consejos de Administración de las empresas públicas deben adoptar, aplicar, supervisar y difundir sus métodos de control interno, códigos éticos y medidas o programas de cumplimiento, incluidos los que contribuyen a prevenir el fraude y la corrupción. Deben estar basados en las normas nacionales y atenerse a los compromisos internacionales. Además, han de poder aplicarse a las empresas públicas y a sus filiales”.</p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “VII. Responsabilidades de Consejos de Administración de Empresas Públicas — B. Los Consejos de Administración de las empresas públicas deben desempeñar sus funciones de definición de la estrategia y supervisión de la gestión sobre la base de los objetivos más amplios establecidos por el gobierno. Deben disponer de la autoridad necesaria para nombrar y cesar al Consejero Delegado. Deben fijar niveles retributivos para los directivos acordes con el interés a largo plazo de la empresa</p> <p>(...)</p> <p>F. El Presidente se responsabilizará del funcionamiento eficaz del Consejo y, en coordinación con otros consejeros, si fuera necesario, actuará de enlace en las comunicaciones con la entidad pública propietaria. Una buena práctica exige la separación de los cargos de Presidente y Consejero Delegado.</p> <p>(...)</p> <p>H. Los Consejos de Administración de las empresas públicas deben considerar la posibilidad de constituir comités especializados, compuestos por miembros independientes y debidamente cualificados, para ayudar al pleno del Consejo en el desempeño de sus funciones, especialmente en materia de auditoría, gestión del riesgo y remuneraciones. La creación de comités especializados mejorará la eficacia del órgano sin eximir de su responsabilidad al pleno”.</p>	<p>La planificación estratégica como principal función de la Junta Directiva</p> <p>D.L. 410/1970.—Artículo 438. Atribuciones de la Junta Directiva. Salvo disposición estatutaria en contrario, se presumirá que la junta directiva tendrá atribuciones suficientes para ordenar que se ejecute o celebre cualquier acto o contrato comprendido dentro del objeto social y para tomar las determinaciones necesarias en orden a que la sociedad cumpla sus fines.</p> <p>La función de auditoría de la Junta Directiva por medio de un Comité especializado</p> <p>L. 964/2005.—Artículo 45. Comité de Auditoría. Los emisores de valores deberán constituir un comité de auditoría el cual se integrará con por lo menos tres (3) miembros de la junta directiva incluyendo todos los independientes. El presidente de dicho comité deberá ser un miembro independiente. Las decisiones dentro del comité se adoptarán por mayoría simple.</p> <p>Los miembros del comité deberán contar con adecuada experiencia para cumplir a cabalidad con las funciones que corresponden al mismo.</p> <p>El comité de auditoría contará con la presencia del revisor fiscal de la sociedad, quien asistirá con derecho a voz y sin voto.</p> <p>El comité de auditoría, en los términos que determine el Gobierno Nacional, supervisará el cumplimiento del programa de auditoría interna, el cual deberá tener en cuenta los riesgos del negocio y evaluar integralmente la totalidad de las áreas del emisor. Asimismo, velará por que la preparación, presentación y revelación de la información financiera se ajuste a lo dispuesto en la ley.</p> <p>Para el cumplimiento de sus funciones el comité de auditoría podrá contratar especialistas independientes en los casos específicos en que lo juzgue conveniente, atendiendo las políticas generales de contratación del emisor.</p> <p>Parágrafo 1º. Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable a las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria [sic].</p> <p>Parágrafo 2º. Los estados financieros deberán ser sometidos a consideración del comité de auditoría antes de ser presentados a consideración de la junta directiva y del máximo órgano social.</p> <p>Parágrafo 3º. Los emisores de valores deberán prever en sus estatutos las disposiciones que regirán el funcionamiento del comité de auditoría así como lo relacionado con la elección de sus miembros, con estricta sujeción a lo dispuesto en la presente ley y a las normas que la desarrollen.</p>

	<p>Parágrafo 4º. El Comité de Auditoría deberá reunirse por lo menos cada tres (3) meses. Las decisiones del comité de auditoría se harán constar en actas, para lo cual se aplicará lo dispuesto en el artículo 189 del Código de Comercio.</p>
<p>2.3 – Evaluación Junta Directiva</p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “VII. Responsabilidades de Consejos de Administración de Empresas Públicas — I. Los Consejos de Administración de las empresas públicas, bajo la supervisión de su Presidente, deben realizar una evaluación anual y bien estructurada, con el fin de evaluar su desempeño”.</p>	
<p>2.5 – Remuneración</p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “II. El papel del Estado como propietario. — F. El Estado debe actuar como propietario informado y activo y ejercer sus derechos de propiedad con arreglo a la estructura jurídica de cada empresa. Entre sus principales responsabilidades se encuentran: (...) 7. Establecer una política retributiva clara para los Consejos de Administración de las empresas públicas que promueva el interés de la empresa a medio y largo plazo y pueda atraer y motivar a profesionales cualificados”.</p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “VI. Publicidad y transparencia — A. Las empresas públicas deben publicar la información financiera y no financiera relevante de la empresa con arreglo a las normas de alta calidad reconocidas internacionalmente sobre difusión de información empresarial, incluyendo los aspectos que afectan especialmente al Estado como propietario y a los ciudadanos en general. Esto comprende en particular las actividades realizadas por las empresas públicas en aras del interés público. Teniendo debidamente en cuenta la capacidad y el tamaño de la empresa, la información comprenderá, por ejemplo, los siguientes aspectos: (...) 4. La remuneración de los miembros del Consejo de Administración y de los principales cargos directivos”.</p>	
<p>3 – Gerencia General</p>	
<p>3.1 - Nombramiento</p>	
	<p>Facultad nominadora</p> <p>Const. Pol.—Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:</p> <p>(...)</p> <p>13. Nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley.</p> <p>En todo caso, el Gobierno tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes.</p> <p>Const. Pol.—Artículo 305. Son atribuciones del gobernador:</p> <p>(...)</p> <p>5. Nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales del Departamento. Los representantes del departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de los mismos son agentes del gobernador.</p>

	<p>Const. Pol.—Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:</p> <p>(...)</p> <p>3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.</p> <p>D.L. 410/1970.—Artículo 440. Designación. La sociedad anónima tendrá por lo menos un representante legal, con uno o más suplentes, designados por la junta directiva para períodos determinados, quienes podrán ser reelegidos indefinidamente o removidos en cualquier tiempo. Los estatutos podrán deferir esta designación a la asamblea.</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 27. Reglas especiales sobre la participación de entidades públicas. La Nación, las entidades territoriales, y las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo que participen a cualquier título en el capital de las empresas de servicios públicos, están sometidas a las siguientes reglas especiales:</p> <p>(...)</p> <p>27.5 Las autoridades de las entidades territoriales, sin perjuicio de las competencias asignadas por la Ley, garantizarán a las empresas oficiales de servicios públicos, el ejercicio de su autonomía administrativa y la continuidad en la gestión gerencial que demuestre eficacia y eficiencia. No podrán anteponer a tal continuidad gerencial, intereses ajenos a los de la buena prestación del servicio.</p>
3.2. Funciones	
3.3. – Evaluación	
3.4 – Remuneración	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “VI. Publicidad y transparencia</p> <p>— A. Las empresas públicas deben publicar la información financiera y no financiera relevante de la empresa con arreglo a las normas de alta calidad reconocidas internacionalmente sobre difusión de información empresarial, incluyendo los aspectos que afectan especialmente al Estado como propietario y a los ciudadanos en general. Esto comprende en particular las actividades realizadas por las empresas públicas en aras del interés público. Teniendo debidamente en cuenta la capacidad y el tamaño de la empresa, la información comprenderá, por ejemplo, los siguientes aspectos: (...) 4. La remuneración de los miembros del Consejo de Administración y de los principales cargos directivos”.</p>	
4 – Ambiente y procesos de control	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “II. El papel del Estado como propietario. — F. El Estado debe actuar como propietario informado y activo y ejercer sus derechos de propiedad con arreglo a la estructura jurídica de cada empresa. Entre sus principales responsabilidades se encuentran: (...) 4. Establecer mecanismos de información que hagan posible el seguimiento, la fiscalización y la evaluación regular del desempeño de la empresa pública, así como la supervisión y el control del cumplimiento de las normas de gobierno corporativo aplicables”.</p>	<p>Sistema de control empresarial</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 45. Principios rectores del control. El propósito esencial del control empresarial es hacer coincidir los objetivos de quienes prestan servicios públicos con sus fines sociales y su mejoramiento estructural, de forma que se establezcan criterios claros que permitan evaluar sus resultados. El control empresarial es paralelo al control de conformidad o control numérico formal y complementario de éste.</p> <p>El control debe lograr un balance, integrando los instrumentos existentes en materia de vigilancia, y armonizando la participación de las diferentes instancias de control.</p> <p>Corresponde a las comisiones de regulación, teniendo en cuenta el desarrollo de cada servicio público y los recursos disponibles en cada localidad, promover y regular el balance de los mecanismos de control, y a la Superintendencia supervisar el cumplimiento del balance buscado.</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 52. Modificado. L. 689/2001., Art. 7º. Concepto de control de gestión y resultados. El control de gestión y resultados</p>

	<p>es un proceso, que dentro de las directrices de planeación estratégica, busca que las metas sean congruentes con las previsiones.</p> <p>Las comisiones de regulación definirán los criterios, metodologías, indicadores, parámetros y modelos de carácter obligatorio que permitan evaluar la gestión y resultados de las entidades prestadoras. Así mismo, establecerán las metodologías para clasificar las personas prestadoras de los servicios públicos, de acuerdo con el nivel de riesgo, características y condiciones, con el propósito de determinar cuáles de ellas requieren de una inspección y vigilancia especial o detallada por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Para el diseño de esta metodología, las comisiones de regulación tendrán un plazo de un año contado a partir de la vigencia de la presente ley.</p> <p>La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios deberá adoptar las categorías de clasificación respectivas que establezcan las comisiones de regulación y clasificar a las personas prestadoras de los servicios públicos sujetas a su control, inspección y vigilancia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la clasificación por parte de cada una de las comisiones de regulación.</p> <p>Parágrafo. Las Empresas de Servicios Públicos deberán tener un plan de gestión y resultados de corto, mediano y largo plazo que sirva de base para el control que se ejerce sobre ellas. Este plan deberá evaluarse y actualizarse anualmente teniendo como base esencial lo definido por las comisiones de regulación de acuerdo con el inciso anterior.</p>
<p>4.1 – Control interno y Sistemas integrados de control interno</p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “V. Relaciones con los actores interesados y responsabilidad empresarial — C. Los Consejos de Administración de las empresas públicas deben adoptar, aplicar, supervisar y difundir sus métodos de control interno, códigos éticos y medidas o programas de cumplimiento, incluidos los que contribuyen a prevenir el fraude y la corrupción. Deben estar basados en las normas nacionales y atenerse a los compromisos internacionales. Además, han de poder aplicarse a las empresas públicas y a sus filiales”.</p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “VII. Responsabilidades de Consejos de Administración de Empresas Públicas — J. Las empresas públicas deben establecer procedimientos eficaces de auditoría interna y crear una función de auditoría interna bajo la supervisión y dependencia del Consejo de Administración y del comité de auditoría u órgano societario equivalente”.</p>	<p>El control interno como responsabilidad de la Gerencia General</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 46. Control interno. Se entiende por control interno el conjunto de actividades de planeación y ejecución, realizado por la administración de cada empresa para lograr que sus objetivos se cumplan.</p> <p>El control interno debe disponer de medidas objetivas de resultado, o indicadores de gestión, alrededor de diversos objetivos, para asegurar su mejoramiento y evaluación.</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 48. Facultades para asegurar el control interno. Las empresas de servicios públicos podrán contratar con entidades privadas la definición y diseño de los procedimientos de control interno, así como la evaluación periódica de su cumplimiento, de acuerdo siempre a las reglas que establezcan las Comisiones de Regulación.</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 48. Responsabilidad por el control interno. El control interno es responsabilidad de la gerencia de cada empresa de servicios públicos. La auditoría interna cumple responsabilidades de evaluación y vigilancia del control interno delegadas por la gerencia. La organización y funciones de la auditoría interna serán determinadas por cada empresa de servicios públicos.</p> <p>Comité de auditoría</p> <p>L. 964/2005.—Artículo 45. Comité de Auditoría. Los emisores de valores deberán constituir un comité de auditoría el cual se integrará con por lo menos tres (3) miembros de la junta directiva incluyendo todos los independientes. El presidente de dicho comité deberá ser un miembro independiente. Las decisiones dentro del comité se adoptarán por mayoría simple.</p> <p>Los miembros del comité deberán contar con adecuada experiencia para cumplir a cabalidad con las funciones que corresponden al mismo.</p> <p>El comité de auditoría contará con la presencia del revisor fiscal de la sociedad, quien asistirá con derecho a voz y sin voto.</p> <p>El comité de auditoría, en los términos que determine el Gobierno Nacional, supervisará el cumplimiento del programa de auditoría interna, el cual deberá tener en cuenta los riesgos del negocio y evaluar integralmente la totalidad de las áreas del emisor. Asimismo, velará por</p>

	<p>que la preparación, presentación y revelación de la información financiera se ajuste a lo dispuesto en la ley.</p> <p>Para el cumplimiento de sus funciones el comité de auditoría podrá contratar especialistas independientes en los casos específicos en que lo juzgue conveniente, atendiendo las políticas generales de contratación del emisor.</p> <p>Parágrafo 1º. Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable a las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria [sic].</p> <p>Parágrafo 2º. Los estados financieros deberán ser sometidos a consideración del comité de auditoría antes de ser presentados a consideración de la junta directiva y del máximo órgano social.</p> <p>Parágrafo 3º. Los emisores de valores deberán prever en sus estatutos las disposiciones que regirán el funcionamiento del comité de auditoría así como lo relacionado con la elección de sus miembros, con estricta sujeción a lo dispuesto en la presente ley y a las normas que la desarrollen.</p> <p>Parágrafo 4º. El Comité de Auditoría deberá reunirse por lo menos cada tres (3) meses. Las decisiones del comité de auditoría se harán constar en actas, para lo cual se aplicará lo dispuesto en el artículo 189 del Código de Comercio.</p>
<p>4.2 – Revisoría fiscal</p>	<p>La revisoría fiscal como imperativo en las Empresas de Servicios Públicos</p> <p>D.L. 410/1971.—Artículo. 203. Sociedades que están obligadas a tener revisor fiscal. Deberán tener revisor fiscal:</p> <p>1) Las sociedades por acciones;</p> <p>(...)</p> <p>3) Las sociedades en las que, por ley o por los estatutos, la administración no corresponda a todos los socios, cuando así lo disponga cualquier número de socios excluidos de la administración que representen no menos del veinte por ciento del capital.</p> <p>D.L. 410/1971. Artículo 204. Elección de revisor fiscal. La elección del revisor fiscal se hará por la mayoría absoluta de la asamblea o de la junta de socios.</p> <p>L. 43/1990.—Artículo 13. Además de lo exigido por las Leyes anteriores, se requiere tener la calidad de Contador Público en los siguientes casos:</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo 2º. Será obligatorio tener revisor fiscal en todas las sociedades comerciales, de cualquier naturaleza, cuyos activos brutos al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior sean o excedan al equivalente de cinco mil salarios mínimos y/o cuyos ingresos brutos durante el año inmediatamente anterior sean o excedan al equivalente a tres mil salarios mínimos.</p> <p>L. 689/2001.—Artículo 14. Corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, establecer, administrar, mantener y operar un sistema de información que se surtirá de la información proveniente de los prestadores de servicios públicos sujetos a su control, inspección y vigilancia, para que su presentación al público sea confiable, conforme a lo establecido en el artículo 53 de la Ley 142 de 1994.</p> <p>El sistema de información que desarrolle la Superintendencia de Servicios Públicos será único para cada uno de los servicios públicos, actividades inherentes y actividades complementarias de que tratan las Leyes 142 y 143 de 1994, y tendrá como propósitos:</p> <p>(...)</p>

	3. Apoyar las funciones que deben desarrollar los agentes o personas encargadas de efectuar el control interno, el control fiscal, el control social, la revisoría fiscal y la auditoría externa.
4.3 – Auditoría externa	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “II. El papel del Estado como propietario. — F. El Estado debe actuar como propietario informado y activo y ejercer sus derechos de propiedad con arreglo a la estructura jurídica de cada empresa. Entre sus principales responsabilidades se encuentran: (...) 6. Cuando sea adecuado, y el sistema jurídico y el porcentaje de propiedad estatal lo permitan, mantener un diálogo permanente con los auditores externos, así como con los órganos de fiscalización específicos del Estado”.</p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “VI. Publicidad y transparencia — B. Los estados financieros anuales de las empresas públicas deben someterse a una auditoría externa independiente basada en normas de alta calidad. La existencia de procedimientos estatales de control específicos no suple la necesidad de realizar auditorías externas independientes”.</p>	<p>Imperatividad general de la Auditoría Externa en las Empresas de Servicios Públicos con participación estatal</p> <p>L. 142/1994.—Artículo 51. Modificado. L. 689/2001., Art. 6º. Auditoría externa. Independientemente del control interno, todas las Empresas de Servicios Públicos están obligadas a contratar una auditoría externa de gestión y resultados permanente con personas privadas especializadas. Cuando una Empresa de Servicios Públicos quiera cambiar a sus auditores externos, deberá solicitar permiso a la Superintendencia, informándole sobre las causas que la llevaron a esa decisión. La Superintendencia podrá negar la solicitud mediante resolución motivada.</p> <p>No obstante cuando se presente el vencimiento del plazo del contrato las empresas podrán determinar si lo prorrogan o inician un nuevo proceso de selección del contratista, de lo cual informará previamente a la Superintendencia.</p> <p>El Superintendente de Servicios Públicos podrá, cada trimestre, solicitar a la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios informes acerca de la gestión del auditor externo, y en caso de encontrar que éste no cumple a cabalidad con sus funciones, podrá recomendar a la empresa su remoción.</p> <p>La auditoría externa obrará en función tanto de los intereses de la empresa y de sus socios como del beneficio que efectivamente reciben los usuarios y, en consecuencia, está obligada a informar a la Superintendencia las situaciones que pongan en peligro la viabilidad financiera de una empresa, las fallas que encuentren en el control interno, y en general, las apreciaciones de evaluación sobre el manejo de la empresa. En todo caso, deberán elaborar además, al menos una vez al año, una evaluación del manejo de la entidad prestadora.</p> <p>Parágrafo 1º. Las Empresas de Servicios Públicos celebrarán los contratos de auditoría externa de gestión y resultados con personas jurídicas privadas especializadas por períodos mínimos de un año.</p> <p>No estarán obligados a contratar auditoría externa de gestión y resultados, los siguientes prestadores de servicios públicos domiciliarios:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) (...) las entidades oficiales que presten los servicios públicos de que trata la Ley 142 de 1994 (...); b) Las empresas de servicios públicos que atiendan menos de dos mil quinientos (2.500) usuarios; c) Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos; d) Las empresas de servicios públicos que operen exclusivamente en uno de los municipios clasificados como menores según la ley o en zonas rurales; e) Las organizaciones autorizadas de que trata el artículo 15 numeral 15.4 de la Ley 142 de 1994 para la prestación de servicios públicos; f) Los productores de servicios marginales. <p>Parágrafo 2º. En los municipios menores de categoría 5 y 6 de acuerdo con la Ley 136 de 1994 (Régimen Municipal), que sean prestadores directos de un servicio público domiciliario, las funciones de auditoría externa quedarán en cabeza del Jefe de la Oficina de Control Interno del municipio.</p> <p>Parágrafo 3º. La Superintendencia concederá o negará, mediante resolución motivada, el permiso al que se refiere el presente artículo.</p>
5 – Otros elementos del Gobierno Corporativo	
OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo	

<p>de Empresas Públicas. “V. Relaciones con los actores interesados y responsabilidad empresarial — B. Las empresas públicas cotizadas o de gran tamaño deben informar sobre sus relaciones con terceros, especialmente en relación con los trabajadores, los acreedores y las comunidades afectadas cuando sea pertinente y factible”.</p>	
<p>5.1 – Régimen de conflictos de interés de la administración</p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “VII. Responsabilidades de Consejos de Administración de Empresas Públicas — E. Deben crearse mecanismos para evitar los conflictos de intereses que pudieran impedir que los consejeros lleven a cabo sus deberes como tales de forma objetiva y para limitar la injerencia política en los procedimientos del Consejo”.</p>	<p>Prevención de conflictos de interés en los administradores</p> <p>L. 222/1995.—Artículo 23. Deberes de los administradores. Los administradores deben obrar de buena fe, con lealtad y con la diligencia de un buen hombre de negocios. Sus actuaciones se cumplirán en interés de la sociedad, teniendo en cuenta los intereses de sus asociados.</p> <p>En el cumplimiento de su función los administradores deberán:</p> <p>(...)</p> <p>7. Abstenerse de participar por sí o por interpuesta persona en interés personal o de terceros, en actividades que impliquen competencia con la sociedad o en actos respecto de los cuales exista conflicto de intereses, salvo autorización expresa de la junta de socios o asamblea general de accionistas.</p> <p>En estos casos, el administrador suministrará al órgano social correspondiente toda la información que sea relevante para la toma de la decisión. De la respectiva determinación deberá excluirse el voto del administrador, si fuere socio. En todo caso, la autorización de la junta de socios o asamblea general de accionistas sólo podrá otorgarse cuando el acto no perjudique los intereses de la sociedad.</p>
<p>5.2 – Relaciones con partes interesadas</p>	
<p>5.3 – Código de conducta y de ética; Política de transparencia, anticorrupción y antifraude.</p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “V. Relaciones con los actores interesados y responsabilidad empresarial — C. Los Consejos de Administración de las empresas públicas deben adoptar, aplicar, supervisar y difundir sus métodos de control interno, códigos éticos y medidas o programas de cumplimiento, incluidos los que contribuyen a prevenir el fraude y la corrupción. Deben estar basados en las normas nacionales y atenerse a los compromisos internacionales. Además, han de poder aplicarse a las empresas públicas y a sus filiales</p> <p>(...)</p> <p>E. Las empresas públicas no deben utilizarse como vehículos para financiar actividades políticas. Tampoco deben hacer contribuciones a campañas políticas”.</p>	<p>Integridad de la información</p> <p>L. 222/1995.—Artículo 23. Deberes de los administradores. Los administradores deben obrar de buena fe, con lealtad y con la diligencia de un buen hombre de negocios. Sus actuaciones se cumplirán en interés de la sociedad, teniendo en cuenta los intereses de sus asociados.</p> <p>En el cumplimiento de su función los administradores deberán:</p> <p>(...)</p> <p>5. Abstenerse de utilizar indebidamente información privilegiada.</p>
<p>5.4 – Transparencia y revelación de información</p>	
<p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “II. El papel del Estado como propietario. — F. El Estado debe actuar como propietario informado y activo y ejercer sus derechos de propiedad con arreglo a la estructura jurídica de cada empresa. Entre sus principales responsabilidades se encuentran: (...) 5. Elaborar una política de divulgación para las empresas públicas que especifique el tipo de información que debe hacerse pública, los canales apropiados para su difusión y los mecanismos para asegurar su calidad”.</p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas. “VI. Publicidad y transparencia — Las empresas públicas deben mantener un elevado nivel de transparencia y someterse a las mismas exigencias en materia de contabilidad, publicidad, cumplimiento y auditoría que las empresas cotizadas”.</p> <p>OCDE (2015) — Directrices para el Gobierno Corporativo</p>	<p>Obligación de rendir cuentas bajo reglas especiales</p> <p>L. 1757/2015.—Artículo 50. Obligatoriedad de la rendición de cuentas a la ciudadanía. Las autoridades de la administración pública nacional y territorial tienen la obligación de rendir cuentas ante la ciudadanía para informar y explicar la gestión realizada, los resultados de sus planes de acción y el avance en la garantía de derechos.</p> <p>La rendición de cuentas incluye acciones para informar oportunamente, en lenguaje comprensible a los ciudadanos y para establecer comunicación y diálogo participativo entre las entidades de la rama ejecutiva, la ciudadanía y sus organizaciones.</p> <p>Parágrafo. Las entidades y organismos de la Administración Pública tendrán que rendir cuentas en forma permanente a la ciudadanía, en los términos y condiciones previstos en el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011. Se exceptúan las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado, nacional o</p>

<p>de Empresas Públicas. “VI. Publicidad y transparencia — A. Las empresas públicas deben publicar la información financiera y no financiera relevante de la empresa con arreglo a las normas de alta calidad reconocidas internacionalmente sobre difusión de información empresarial, incluyendo los aspectos que afectan especialmente al Estado como propietario y a los ciudadanos en general. Esto comprende en particular las actividades realizadas por las empresas públicas en aras del interés público. Teniendo debidamente en cuenta la capacidad y el tamaño de la empresa, la información comprenderá, por ejemplo, los siguientes aspectos: (...) 3. La estructura de gobierno, propiedad y voto de la empresa, incluido el contenido de cualquier código o política de gobierno corporativo y sus procedimientos de aplicación</p> <p>4. La remuneración de los miembros del Consejo de Administración y de los principales cargos directivos</p> <p>5. Las cualificaciones de los miembros del Consejo de Administración y el procedimiento de nombramiento, lo que incluye la política del Consejo en materia de diversidad, la participación de los consejeros en Consejos de Administración de otras empresas y su consideración, en su caso, como miembros independientes en el seno del Consejo de Administración de la empresa pública.</p> <p>6. Cualquier factor de riesgo importante, así como las medidas adoptadas para gestionarlo.</p> <p>7. Cualquier ayuda financiera, incluidas las garantías, recibida del Estado y los compromisos asumidos en nombre de la empresa pública, incluidos los compromisos contractuales y las obligaciones dimanantes de asociaciones público-privadas.</p> <p>8. Cualquier transacción importante con el Estado y otras entidades vinculadas.</p> <p>9. Cualquier aspecto importante relacionado con los empleados y los accionistas”.</p>	<p>internacional o en mercados regulados, caso en el cual se registrarán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales.</p>
<p>2. Estudio de impacto normativo (¿Qué impacto se espera obtener?): Todo decreto o resolución produce, en principio, un impacto en el ámbito jurídico, económico e incluso ambiental. Por tanto, será necesario realizar un Estudio de Impacto Normativo (ESIN), cuyo objeto es determinar la necesidad de expedir, modificar o derogar una normatividad.</p>	
<p>2.1. Oportunidad del proyecto El estudio sobre la oportunidad del proyecto identificará los objetivos de la propuesta, el análisis de las alternativas existentes, tanto normativas como de cualquier otra naturaleza, todo con el fin de sustentar la necesidad de su expedición.</p>	
<p>El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) no está obligado a implementar el ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO, como sector lo hace la CRA, ya que tiene la obligación adelantar Estudios de impacto Económico antes de expedir marcos tarifarios. (Decreto 2696 de 2004) y a la solicitud de propuestas de reglamentos técnicos deben acompañarse los estudios técnicos que la sustenten. (Decreto 1844 de 2013).</p> <p>Se cumple con la construcción conjunta de las normativas; se identifica desde el inicio del procedimiento normativo quienes deben ser los participantes internos y externos a quien le puede impactar la norma, se realizaron mesas de trabajo conjuntas con actores internos como es la Oficina Asesora Jurídica y la Secretaria General, y las entidades públicas del sector como son la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y el Departamento Nacional de Planeación. Adicionalmente se publica en la página web del MVCT para garantizar la participación de las partes interesadas.</p> <p>En el documento CONPES se señala que en la segunda fase de implementación la obligatoriedad del AIN <i>“La obligatoriedad del uso del AIN por parte de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional con iniciativa legislativa, potestad reglamentaria y función regulatoria, de acuerdo a los criterios de necesidad, impacto económico, impacto ambiental, impacto social, población afectada, entre otros que se definan.”</i></p> <p>Ahora bien, de conformidad con el artículo 311 de la Constitución Política, al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley.</p> <p>El artículo 365 constitucional señala que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, el cual, por tanto, tiene el deber de asegurar su prestación eficiente a toda la población.</p> <p>Por su parte, el artículo 366 superior, el numeral 19 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y el numeral 2.3 del artículo 2 de la Ley 142 de 1994, es función del municipio garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de su jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos</p>	

domiciliarios.

Así mismo, los artículos 2, 5 numeral 5.1 y 14 numerales 14.5, 14.6, 14.7 y 17 de la Ley 142 de 1994, entre otras disposiciones, las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas están habilitados para crear o participar en empresas de servicios públicos domiciliarios, sea como propietarios únicos o en asocio con otras entidades públicas y privadas a efecto de cumplir los referidos mandatos constitucionales.

El literal c) del artículo 4 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012, dispuso que los municipios garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales.

De conformidad con el literal a) del artículo 5 de la Ley 136 de 1994, la eficacia es un principio rector de la acción municipal y que, en su virtud, los municipios determinarán con claridad la misión, propósito y metas de cada una de sus dependencias o entidades; definirán al ciudadano como centro de su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerán rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos.

Ahora bien, con lo estipulado en la segunda parte del inciso 2 del párrafo 1 del artículo 17 de la Ley 142 de 1994, 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 el previsto en la Ley 142 de 1994.

De conformidad con el numeral 27.3 del artículo 27 de la Ley 142 de 1994 las entidades estatales que participen en el capital de una empresa de servicios públicos deberán exigirles a sus administradores una gestión profesional, ajena a intereses partidistas, que tenga en cuenta las necesidades de desarrollo del servicio en el mediano y largo plazo. Al mismo tiempo es derecho de las entidades estatales fijar los criterios de administración y de eficiencia específicos que deben buscar en tales empresas las personas que representen sus derechos en ellas, en concordancia con los criterios generales que fijen las comisiones de regulación.

El artículo 27.5 de la Ley 142 de 1994, las autoridades de las entidades territoriales, sin perjuicio de las competencias asignadas por la Ley, garantizarán a las empresas oficiales de servicios públicos, el ejercicio de su autonomía administrativa y la continuidad en la gestión gerencial que demuestre eficacia y eficiencia. No podrán anteponer a tal continuidad gerencial, intereses ajenos a los de la buena prestación del servicio.

El artículo 32 de la Ley 142 de 1994, señala que los actos requeridos para la constitución, administración y el ejercicio de los derechos de todas las personas que sean socias de las Empresas de Servicios Públicos, incluidas las entidades públicas por mediación de sus representantes legales, en lo no dispuesto en dicha Ley, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado, sin atender al porcentaje que sus aportes representen dentro del capital social, ni a la naturaleza del acto o del derecho que se ejerce.

El artículo 4 de la Ley 1551 de 2012 adiciona el artículo 5 de la Ley 136 de 1994 con un literal i), en el sentido de señalar que la economía y el buen gobierno son principios rectores de la acción municipal y que, en su virtud, el municipio buscará, entre otros fines, propender por la profesionalización de su administración, para lo cual promoverá el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.

Finalmente, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, *"Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*, las cuales tienen valor normativo según lo dispone el artículo 2 de la Ley 1955 de 2019, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico impulsarán la adopción de reglas para el ejercicio de la propiedad del Estado en los prestadores de servicios, para generar valor económico y social. Para esto se identificarán buenas prácticas de Gobierno corporativo en los prestadores de servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB), como una herramienta para garantizar el uso eficiente y adecuado de los recursos de inversión de los operadores.

Así las cosas, se hace necesario adicionar el capítulo 4, al título 6, de la parte 3, del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, en lo referente a las reglas para el ejercicio de la propiedad del Estado en los prestadores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo para generar valor económico y social.

2.2. Impacto jurídico

El objeto de este estudio es propender por la coherencia del ordenamiento jurídico, así como evitar problemas de interpretación y aplicación de los preceptos normativos que se proyectan frente a las disposiciones vigentes.

El impacto jurídico deberá incluir los siguientes aspectos: 1. Supremacía constitucional y jerarquía normativa, 2. Legalidad, 3. Seguridad jurídica, 4. Reserva de ley, 5. Eficacia o efectividad.

2.2.1. Supremacía constitucional y jerarquía normativa.

En relación con los parámetros constitucionales que sustentan y fijan límites a un reglamento de Gobierno corporativo se encuentran:

Artículo 209 de la Constitución Política

"ARTICULO 209. 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."

Artículo 286 de la Constitución Política

"ARTICULO 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley."

Artículo 287 de la Constitución Política

"ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales."

Artículo 298 de la Constitución Política

"ARTICULO 298. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga."

Artículo 305 de la Constitución Política

"ARTICULO 305. Son atribuciones del gobernador:" (...)

"5. Nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales del Departamento. Los representantes del departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de los mismos son agentes del gobernador."

Artículo 311 de la Constitución Política

"ARTICULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa (sic) del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes."

Artículo 365 de la Constitución Política

"ARTICULO 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 de la Constitución Política

"ARTICULO 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 de la Constitución Política

"ARTICULO 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."

Artículo 369 de la Constitución Política

"ARTICULO 369. La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios. ARTICULO 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."

La ley 142 de 1994 establece:

"ARTÍCULO 5o. COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN CUANTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central

del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente. (...)"

CAPÍTULO II PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS EN EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

ARTÍCULO 27. REGLAS ESPECIALES SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS. La Nación, las entidades territoriales, y las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo que participen a cualquier título en el capital de las empresas de servicios públicos, están sometidas a las siguientes reglas especiales:

27.1. No podrán otorgar ni recibir de las empresas privilegio o subsidio distinto de los que en esta Ley se precisan.

27.2. Podrán enajenar sus aportes, para lo cual se tendrán en cuenta sistemas que garanticen una adecuada publicidad y la democratización de la propiedad de conformidad con esta Ley y en desarrollo del precepto contenido en el artículo 60 de la Constitución Política.

27.3. Deberán exigir a las empresas de servicios públicos, una administración profesional, ajena a intereses partidistas, que tenga en cuenta las necesidades de desarrollo del servicio en el mediano y largo plazo. Al mismo tiempo es derecho suyo fijar los criterios de administración y de eficiencia específicos que deben buscar en tales empresas las personas que representen sus derechos en ellas, en concordancia con los criterios generales que fijen las comisiones de regulación.

Para estos efectos, las entidades podrán celebrar contratos de fiducia o mandato para la administración profesional de sus acciones en las empresas de servicios públicos, con las personas que hagan las ofertas más convenientes, previa invitación pública.

27.4. En las empresas de servicios públicos con aportes oficiales son bienes de la Nación, de las entidades territoriales, o de las entidades descentralizadas, los aportes hechos por ellas al capital, los derechos que ellos confieren sobre el resto del patrimonio, y los dividendos que puedan corresponderles. A tales bienes, y a los actos o contratos que versen en forma directa, expresa y exclusiva sobre ellos, se aplicará la vigilancia de la Contraloría General de la República, y de las contralorías departamentales y municipales, mientras las empresas no hagan uso de la autorización que se concede en el inciso siguiente.

El control podrá ser realizado por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos y contratadas previo concepto del Consejo de Estado o del Tribunal Administrativo competente, según se trate de acciones o aportes nacionales o de las entidades territoriales.

27.5 Las autoridades de las entidades territoriales, sin perjuicio de las competencias asignadas por la Ley, garantizarán a las empresas oficiales de servicios públicos, el ejercicio de su autonomía administrativa y la continuidad en la gestión gerencial que demuestre eficacia y eficiencia. No podrán anteponer a tal continuidad gerencial, intereses ajenos a los de la buena prestación del servicio.

27.6. Los miembros de las juntas directivas de las empresas oficiales de los servicios públicos domiciliarios serán escogidos por el Presidente, el gobernador o el alcalde, según se trate de empresas nacionales, departamentales o municipales de servicios públicos domiciliarios. En el caso de las Juntas Directivas de las Empresas oficiales de los Servicios Públicos Domiciliarios del orden municipal, estos serán designados así: dos terceras partes serán designados libremente por el alcalde y la otra tercera parte escogida entre los Vocales de Control registrados por los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos domiciliarios.

27.7. Los aportes efectuados por la Nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo a las empresas de servicios públicos, se registrarán en un todo por las normas del derecho privado."

El artículo 2 del Decreto 3571 de 2011 establece como funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:

1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación.
16. Prestar asistencia técnica a las entidades territoriales, a las autoridades ambientales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en el marco de las competencias del sector.

El artículo 189 de la Constitución Política, corresponde al señor Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, entre otras, la potestad establecida en el numeral 11, a saber:

"11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes."

Tal como se ha reiterado en este documento, las mejores prácticas de gobierno corporativo son, en general, consistentes con el ordenamiento legal vigente. La tarea de las autoridades administrativas, entonces, consistiría en establecer las prácticas que considere más propicias para ordenar el ejercicio de la función de propiedad y el funcionamiento eficiente de las empresas de agua potable y saneamiento básico en las que participe el Estado; determinar los fundamentos legales -casi siempre dispersos- en los cuales dichas prácticas pueden reconocerse en forma plausible, y, finalmente, construir un conjunto de disposiciones que ordenen, confieran sentido y permitan la implementación, funcionamiento y control de tales preceptos en relación con los entes propietarios y las empresas. Un reglamento de Gobierno Corporativo, entonces, se caracterizaría del modo que sigue:

- En relación con los límites constitucionales y legales fijados, el reglamento no podría modificar o cambiar el sentido de las leyes que sean incompatibles con las mejores prácticas, ni introducir elementos que, aunque consistentes con estas, sean aspectos reservados a la ley tal y como acontece, por ejemplo, con las potestades sancionatorias, el señalamiento de específicas formas de organización administrativa de la compañía, la designación de administradores o la estipulación de nuevas formas de control.

- Por vía de un reglamento, el Gobierno Nacional tendría un gran control sobre el contenido definitivo de la disposición a aprobar. Así las cosas, verificada la consistencia entre las mejores prácticas y los soportes legales dispersos, la decisión de fondo en cuanto a su incorporación en el ordenamiento jurídico concierne solo al Gobierno.
- El reglamento tiene una gran ventaja en términos de legitimidad. Dado que este instrumento debe partir de la legislación vigente a efecto, simplemente, de implementarla, se daría un importante mensaje en el sentido de que la ley, de tiempo atrás, ha incorporado elementos cruciales de gobierno corporativo y que lo que se tiene en la práctica es un serio problema de seguimiento y control. El reglamento, entonces, contribuye en la comprensión, integración y eficacia de los principios de Gobierno Corporativo que ya hacen parte del orden interno.
- Su ámbito de aplicación se especifica para coincidir con el señalado en las Bases del PND: reglas aplicables solo a las empresas de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico con participación estatal.

2.2.2. Legalidad.

El Decreto que se expide observa la Constitución y la ley, así como los principios que rigen la función administrativa, razón por la cual, su expedición y contenido está enmarcado dentro de las facultades reglamentarias conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, en desarrollo de los artículos 19 y 27 de la Ley 142 de 1994, y 2 de la Ley 1955 de 2019.

2.2.3. Seguridad jurídica.

El Gobierno nacional expide el presente proyecto Decreto para dar cumplimiento a las disposiciones arriba citadas. La participación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio garantiza que la revisión de las normas actuales se hizo de manera amplia, teniendo en cuenta las repercusiones e impactos que conlleva la expedición del proyecto Decreto.

2.2.4. Reserva de ley.

Los aspectos que se pretenden reglamentar devienen de la facultad reglamentaria que le asiste al Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, a saber:

“11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”

De allí que, queda desvirtuada una posible reserva de ley en esta materia.

2.2.5. Eficacia o efectividad.

De conformidad con el artículo 189 de la Constitución Política, corresponde al señor Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, entre otras, la potestad establecida en el numeral 11, a saber:

“11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”

Sobre la potestad reglamentaria, la Corte Constitucional en Auto 049 de 2008 señaló lo siguiente:

“La potestad reglamentaria, en consecuencia, tiene naturaleza ordinaria, derivada, limitada y permanente. Es ordinaria debido a que se trata de una competencia adscrita por la Constitución dentro de las funciones propias de la Rama Ejecutiva, sin que para su ejercicio requiera de habilitación distinta de la norma constitucional que la confiere. Tiene carácter derivado, puesto que requiere de la preexistencia de material legislativo para su ejercicio.¹¹ Del mismo modo es limitada porque “encuentra su límite y radio de acción en la constitución y en la ley; es por ello que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador”. Por último, la potestad reglamentaria es permanente, habida cuenta que el Gobierno puede hacer uso de esta tantas veces como lo considere oportuno para la cumplida ejecución de la ley de que se trate y hasta tanto ésta conserve su vigencia.”

2.3. Impacto económico

En los eventos en que la naturaleza del decreto o resolución así lo amerite, deberá señalar el impacto económico el que contemplará la posibilidad de proporcionar a los destinatarios tiempo y medios suficientes para adaptarse a las nuevas condiciones que se dicten para el ejercicio de derechos y obligaciones.

El proyecto de Decreto no genera impacto económico ni para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, ni para las entidades del Estado que detentan la propiedad en empresas de servicios públicos domiciliarios, ni a los municipios prestadores directos (MPD) de los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo.

En el articulado se tiene previsto que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio en ejecución de las funciones consagradas en el Decreto 3571 de 2011 preste asistencia técnica a las entidades territoriales para la implementación de las prácticas de gobierno corporativo que con el Decreto se establecen.

2.4. Impacto presupuestal

Según el caso, se deberán identificar los costos fiscales del proyecto normativo y la fuente para la financiación de dicho costo, en este caso el proyecto será conciliado con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Si la expedición del proyecto normativo requiere de Certificado de Disponibilidad Presupuestal, se debe indicar.

El proyecto normativo no genera costos fiscales.

2.5. Impacto ambiental, ecológico y sobre el patrimonio cultural

Cuando se requiera, deberá elaborarse un estudio de impacto ambiental y ecológico, y si llegare a ser del caso, sobre el patrimonio cultural de la Nación.

El presente proyecto no genera impacto ambiental, ecológico o sobre el patrimonio cultural.

3. Ambito de aplicación y sujetos destinatarios

3.1. Ambito de aplicación
Se debe determinar si la aplicación de la norma será Nacional o Territorial.
El ámbito de aplicación es de carácter nacional.

Los sujetos destinatarios son los municipios, departamentos y la Nación que sean de propietarios de empresas de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo.

3.2. Sujetos Beneficiarios
Identificar a los potenciales beneficiarios de la norma.
Ejemplo: Tipo de población (Desplazada, afectada por ola invernal, pobreza extrema, etc.), entidades ejecutoras y/o implementadoras, etc.
El ámbito de aplicación es de carácter nacional.

Los sujetos destinatarios son los Municipios, Departamentos y la Nación en su condición de propietarios de empresas de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

4. Viabilidad jurídica
La viabilidad jurídica deberá incluir los siguientes aspectos:
1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto.
2. La vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.
3. Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto.

De acuerdo con lo establecido en las bases del Plan Nacional de Desarrollo *“MinVivienda y CRA impulsarán la adopción de reglas que ordenen el ejercicio de la propiedad del Estado en los prestadores de servicios, para generar valor económico y social. Para esto se identificarán buenas prácticas de Gobierno Corporativo en los prestadores de servicios de agua potable y saneamiento básico (APSB), como una herramienta para garantizar el uso eficiente y adecuado de los recursos de inversión de los operadores”*.

		Norma que se deroga, modifica, adiciona o sustituye	Fecha expedición	Vigencia
Deroga				
Modifica				
Adiciona	X	<i>“Por el cual se adiciona el capítulo 4, al título 6, de la parte 3, del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, en lo referente a las reglas para el ejercicio de la propiedad del Estado en los prestadores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo para generar valor económico y social.”</i>		
Sustituye				
Nuevo	X			

5. Participación Ciudadana

5.1. Socialización con actores internos y externos
Se deberá indicar con cuales actores internos y externos se socializó el proyecto de normativo.
Se deberá anexar las constancias de socialización, si aplica.
El proyecto de Decreto fue socializado al interior del Viceministerio de agua y Saneamiento básico, así como con las siguientes entidades:

- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
- Departamento Nacional de Planeación
- Andesco
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

5.2. Consulta Previa
De acuerdo con su contenido, debe analizarse si el proyecto normativo es una decisión administrativa sujeta a las condiciones de la Ley 21 de 1991 en materia de consulta previa.
Se deberá anexar las constancias de la realización de la consulta previa, si aplica.
El proyecto de Decreto no requiere la realización de consulta previa.

5.3. Publicidad
De conformidad con la ley (núm. 8, art. 8, CPACA) y el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, debe someterse el proyecto normativo a consideración del público. Se deberá anexar la constancia de publicación en la web del MVCT.
Si se presentan comentarios se deberá diligenciar el formato “FPN-F-03 Matriz de consolidación de comentarios, anexarlo al presente documento y publicarlo en la web del MVCT.
Si no se presentan comentarios durante el periodo de publicación en la web del MVCT, se deberá dejar constancia expresa en el presente numeral.

Diligencie aquí:

El proyecto de Decreto se publicará en la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el fin de garantizar la participación activa y de manera amplia de la ciudadanía, quienes podrán presentar los comentarios que consideren pertinentes.

6. Coordinación
Cuando el respectivo proyecto tenga impacto o comprenda materias propias de ministerios o departamentos administrativos diferentes al que ha tomado la iniciativa de elaboración, este deberá ponerlo en conocimiento de aquellos y coordinar lo pertinente para que el texto remitido a la firma del Presidente de la República se encuentre debidamente conciliado y refleje una visión integral y coherente.
Se deben anexar las constancias respectivas de la coordinación y/o concertación que se produjo.
El proyecto de Decreto no requiere coordinación con otros ministerios o departamentos administrativos.

7. Abogacía de la Competencia Anexo 1. Cuestionario Superintendencia de Industria y Comercio de acuerdo con lo establecido en la Resolución 44649 de 2010, el cual hace parte integral de esta memoria justificativa. Se anexa diligenciada como anexo.
8. Otros – Modificación de Trámites En virtud de lo dispuesto en el artículo 2.1.2.1.11 del Decreto 1081 de 2015, cuando el proyecto normativo cree o modifique un trámite, deberá adjuntarse el concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública. El proyecto no crea o modifica un trámite en los términos del artículo 2.1.2.1.11 del Decreto 1081 de 2015
9. El responsable(s) designado(s) para la elaboración del proyecto normativo Indicar nombre y cargo del responsable a la fecha del diligenciamiento del presente formato Andrés Mauricio Celis – Contratista Dirección de Desarrollo Sectorial Carlos Andrés Daniels Jaramillo - Contratista Dirección de Desarrollo Sectorial David García - Contratista Dirección de Desarrollo sectorial Grupo SGP

Cordialmente,

ANAMARÍA CAMACHO LÓPEZ
Directora de Desarrollo Sectorial

Anexos:

Anexo 1 - Cuestionario de incidencia sobre la libre competencia, en un (1) folio.
Constancia de publicación en la página web del MVCT, en xx (x) folios.
“FPN-F-02 Consolidación de comentarios” en xx (x) folios.

Elaboró	Revisó	Fecha
David García Téllez	Carlos Andrés Daniels Jaramillo	Noviembre 2019

ANEXO 1
Memoria Justificativa Proyecto Normativo

Tipo de proyecto normativo: (Marque con una X)	Decreto	X
	Resolución	
	Otro - ¿Cuál?	
Se debe escribir el epígrafe del proyecto normativo Diligencie aquí: <i>"Por el cual se adiciona el capítulo 4, al título 6, de la parte 3, del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, en lo referente a las reglas para el ejercicio de la propiedad del Estado en los prestadores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo para generar valor económico y social."</i>		

CUESTIONARIO - INCIDENCIA SOBRE LA LIBRE COMPETENCIA
(Resolución 44649 de 2010 de la Superintendencia de Industria y Comercio)

1. ¿La regulación limita el número o la variedad de las empresas en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:	
a) Otorga derechos exclusivos a una empresa para prestar servicios o para ofrecer bienes.	NO
b) Establece licencias, permisos, autorizaciones para operar o cuotas de producción o de venta.	NO
c) Limita la capacidad de cierto tipo de empresas para ofrecer un bien o prestar un servicio.	NO
d) Eleva de manera significativa los costos de entrada o salida del mercado para las empresas.	NO
e) Crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes o servicios o a la inversión.	NO
f) Incrementa de manera significativa los costos	NO
i) Para nuevas empresas en relación con las empresas que ya operan en un mercado o mercados relevantes relacionados.	NO
ii) Para unas empresas en relación con otras cuando el conjunto ya opera en uno o varios mercados relevantes relacionados.	NO

2. ¿La regulación limita la capacidad de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:	
a) Controla o influye sustancialmente sobre los precios de los bienes o servicios o el nivel de producción.	NO
b) Limita a las empresas la posibilidad de distribuir o comercializar sus productos.	NO
c) Limita la libertad de las empresas para promocionar sus productos.	NO
d) Otorga a los operadores actuales en el mercado un trato diferenciado con respecto a las empresas entrantes.	NO
e) Otorga trato diferenciado a unas empresas con respecto a otras.	NO
f) Limita la libertad de las empresas para elegir sus procesos de producción o su forma de organización industrial.	NO
g) Limita la innovación para ofrecer nuevos productos o productos existentes, pero bajo nuevas formas.	NO

3. ¿La regulación implica reducir los incentivos de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:	
a) Genera un régimen de autorregulación o corregulación;	NO
b) Impone la obligación de dar publicidad sobre información sensible para una empresa que podría ser conocida por sus competidores (por ejemplo, precios, nivel de ventas, costos)	NO

NOTA: SI ALGUNA DE LAS RESPUESTAS ES AFIRMATIVA DEBERÁ REMITIRSE EL PROYECTO NORMATIVO PARA CONCEPTO DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.