

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 188 DE 2017 "POR LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 1176 DE 2007 EN LO QUE RESPECTA AL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO"

Bogotá, diciembre de 2017

Honorable Representante

JACK HOUSNI JALLER

Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad



Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley Orgánica No. 188 de 2017 "Por la cual se modifica parcialmente la ley 1176 de 2007 en lo que respecta al sector de agua potable y saneamiento básico".

Respetado Sr. Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, me permito presentar el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Orgánica No. 188 de 2017 "Por la cual se modifica parcialmente la ley 1176 de 2007 en lo que respecta al sector de agua potable y saneamiento básico".

Cordialmente,



LINA MARÍA BARRERA RUEDA
Representante a la Cámara



INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 188 DE 2017 “POR LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 1176 DE 2007 EN LO QUE RESPECTA AL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO”

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, me permito presentar el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Orgánica No. 188 de 2017 “Por la cual se modifica parcialmente la ley 1176 de 2007 en lo que respecta al sector de agua potable y saneamiento básico”.

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley fue radicado en la Secretaria General de la Cámara de Representantes el día 08 de noviembre de 2017 y corresponde a una iniciativa de origen congresional presentada por los Honorables Representantes miembros de la Comisión Especial de Ordenamiento Territorial y Seguimiento al Proceso de Descentralización de la Cámara de Representantes: HHRR. Lina María Barrera Rueda, Alfredo Molina Triana, Didier Burgos Ramírez, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Jack Housni Jaller, Oscar Hernán Sánchez León, José Edilberto Caicedo Sastoque, Aldredo Rafael Deluque Zuleta, Hernán Penagos Giraldo, Fabio Alonso Arroyave Botero, Rodrigo Lara Restrepo, Euler Aldemar Martínez, Luis Horacio Gallón Arango, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón y Fernando Sierra Ramos.

Remitido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, la Mesa Directiva designa como ponente para primer debate a la Representante LINA MARÍA BARRERA RUEDA. El presente informe de ponencia para primer debate se presentó en el plazo estipulado cumpliendo con los términos establecidos.

En sesión del día 5 de diciembre de 2017, la Honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes surtió el debate respectivo y aprobó el informe de ponencia junto al articulado del proyecto de ley con las mayorías requeridas por la Constitución y la Ley, teniendo en cuenta el carácter orgánico del proyecto.



2. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley pretende, de acuerdo con su contenido, evaluar el uso y ejecución de los recursos del sistema general de participaciones para agua potable y saneamiento básico a través de una estrategia de monitoreo, seguimiento y control definida por el Gobierno Nacional e imponer los Planes de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, especialmente pensados para los municipios descertificados de conformidad con la Ley 1176 de 2007.

3. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley Orgánica No. 188 de 2017 Cámara “Por la cual se modifica parcialmente la ley 1176 de 2007 en lo que respecta al sector de agua potable y saneamiento básico” a que se refiere la presente ponencia cumple con lo establecido en los artículos 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la Iniciativa Legislativa, formalidades de Publicidad, Unidad de Materia y título de la Ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las Leyes.

4. COMENTARIOS DEL PROYECTO DE LEY

En un estado social de derecho como el nuestro, el Estado debe garantizar la efectividad de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, lo que incluye la adecuada prestación de los servicios públicos a todos sus ciudadanos.

Sabemos que los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se deben destinar a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población más pobre.

Ahora bien, señalamos que en su momento el legislador vio la necesidad de regular que los recursos del Sistema General de Participaciones trasladados a los entes territoriales, se vieran destinados adecuadamente. Así, se advertían irregularidades con el destino y aplicación de dichos recursos, lo que provocaron la creación tanto de incentivos como mecanismos de control, que a la postre se vieron regulados en los artículos 4° y 5° de la Ley 1176 de 2007.

Desde la introducción de la Certificación y el proceso de Descertificación a los municipios y distritos en Colombia, impulsada por la Ley 1176 de 2007, se le ha generado una gran dificultad a los entes territoriales dado que han perdido autonomía administrativa en el manejo de sus recursos con destinación específica y peor aún, ha puesto en riesgo la adecuada prestación de los servicios públicos a los habitantes de los municipios descertificados.

Lo anterior debido a que se definió una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. Sin embargo, la estrategia diseñada no terminó fortaleciendo los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas, sino afectando la efectiva prestación de los servicios.

Así, por el incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 4° de la Ley 1176 de 2007 y el Decreto 1077 de 2015, los municipios y distritos descertificados pierden por el término de un año la posibilidad de administrar los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (limitando la posibilidad de asegurar la adecuada prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo) y de realizar nuevos compromisos con cargo a los mismos, desde la fecha que quede ejecutoriado el acto administrativo en que se decida la descertificación.

Como consecuencia de lo anterior, los recursos del SGP para Agua Potable y Saneamiento Básico del distrito o municipio descertificado, en adelante son administrados por el departamento quien asume dichas competencias, durante el término en que se mantenga vigente la descertificación.

No obstante lo anterior, la bien intencionada normatividad a la fecha ha provocado la vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos para acceder a la correcta prestación de servicios públicos, especialmente a la prestación de servicios públicos

domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en la jurisdicción donde pertenecen. Debido al aumento de municipios y distritos descertificados, la transferencia de recursos del Sistema General de Participaciones de Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB) que se realiza a los departamentos, como consecuencia de esta situación, también ha incrementado desde el año 2010 a 2016, así:



Fuente: FUT, MVCT, Grupo de Monitoreo SGP-APSB

Como resultado de la actividad de monitoreo al uso y ejecución de los recursos del SGP – APSB que realiza el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a los departamentos como administradores de recursos del SGP-APSB de municipios y distritos descertificados, para las vigencias 2014, 2015 y 2016, se ha evidenciado a partir de la información que reportan los departamentos que en promedio no se ejecutaron 62,67% de estos recursos. En consecuencia, el SGP - APSB de las entidades territoriales descertificadas, no se destina a inversiones en el sector de agua potable y saneamiento básico que permitan mejorar los indicadores de cobertura, calidad y continuidad.

Ejecución de recursos SGP- APSB

Cifras en millones

Concepto	2014	2015	2016
Recaudo	122.208.416	88.611.800	313.768.489
Compromisos	22.758.130	41.406.494	146.360.414
Sin ejecutar	99.450.286	47.205.306	167.408.075
Porcentaje sin ejecutar	81,38%	53,27%	53,35%

Fuente: Reporte de Departamentos, Cálculo MVCT

Si lo que buscaba la norma era verificar el cumplimiento, por parte de los municipios, de las obligaciones legales para el manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones en el sector del Agua Potable y Saneamiento Básico, esto no se está haciendo. Al decir de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en varias ocasiones pese a que un municipio esté certificado, en realidad no existe calidad o continuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios en dicho ente territorial.

Se entiende que no reportar oportunamente la información que se solicita por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, permite identificar con precisión la eficiencia y efectividad con que es prestado el servicio público por parte del ente territorial, sin embargo sancionar a los municipios con la imposibilidad de administrar los recursos del SGP y de contera a sus propios habitantes, resulta por demás desproporcionado, cuando se pueden crear mecanismos que permitan a los entes territoriales de manera efectiva, cumplir con los requisitos establecidos en la Ley.

I. Normas constitucionales o legales que soportan el proyecto de ley

El proyecto de reforma de Ley que ahora se presenta y se pone a consideración del Congreso de la República de Colombia encuentra principalmente su fundamento constitucional en los siguientes:

Es el Título XII, Capítulo V, de la Constitución Política Colombiana, denominado “de la finalidad social del Estado y de los Servicios Públicos” quién establece una vinculación esencial entre el Estado social de derecho y la prestación de los servicios públicos.

Dicho postulado se reafirma en los artículos constitucionales: 1°(Estado social de derecho); 2° (fines esenciales del Estado); 13 (derecho a la igualdad); y especialmente los artículos 365 (los servicios públicos y la finalidad social del Estado) y 366 (el bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida como fines esenciales del Estado) los cuales transcribimos:

“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.

“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.

Los anteriores principios rectores fueron desarrollados por el legislador en la Ley 142 del 11 de julio 1994, la cual se aplica, de conformidad con el artículo primero de la misma, a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.”

Así mismo la Ley 1176 de 2007, por medio de la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, establece en su artículo 4° y 5° la llamada certificación y descertificación de municipio.

Finalmente es el Decreto 1077 de mayo 26 de 2015 por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio el cual establece el proceso de Certificación y Descertificación que llevará a cabo la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, así como define los requisitos generales que deberán cumplir los municipios y distritos dentro del proceso de certificación.

Añadimos que el decreto en comento, regula entre otros asuntos: el procedimiento para expedir la certificación, los efectos del proceso de certificación, la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico de los municipios y distritos descertificados, la competencia para asegurar la prestación de los

servicios de acueducto, alcantarillado y aseo a los habitantes de los municipios o distritos descertificados, obligaciones de los entes territoriales descertificados y el procedimiento que deberán llevar a cabo para reasumir la administración de los recursos.

El Acto Legislativo No. 004 de 2007, señaló que los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Para ello, estableció que el Gobierno Nacional definiría (i) una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones - SGP, para asegurar el cumplimiento del metas de cobertura y calidad y (ii) los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar, entre otras.

De otra parte, para el sector de agua potable y saneamiento básico, el artículo 4 de la Ley 1176 de 2007 buscó incentivar la eficiencia en el uso de los recursos del SGP por parte de los municipios y distritos a través de un proceso de certificación.

Así las cosas, se establece que los municipios y distritos, deben acreditar el cumplimiento de cuatro (4) aspectos generales y los municipios y distritos que sean prestadores deben acreditar cuatro (4) aspectos adicionales, relacionados con el uso de los recursos y la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. Para lo cual, el Gobierno Nacional define los requisitos que dichas entidades territoriales deben cumplir, los cuales están definidos en el Decreto 1077 de 2015.

En virtud de ello, actualmente, los municipios y distritos que no cumplan con los requisitos señalados por el Gobierno Nacional, se consideraran *descertificados*.

En consecuencia, el artículo 5 de la referida ley dispuso sobre los efectos de la descertificación de municipios y distritos, en el entendido de trasladar las competencias de administración de los recursos de la participación para Agua Potable y Saneamiento Básico del Sistema General de Participaciones y de aseguramiento de la prestación de los servicios públicos de acueducto,

alcantarillado y aseo, en cabeza de los departamentos. Tal es así, que los numerales 3 y 4 del artículo 3 de la Ley 1176 de 2007 establecieron tales competencias a los departamentos, a saber:

“3. Asegurar que se preste a los habitantes de los distritos o municipios no certificados en agua potable y saneamiento básico, de manera eficiente, los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, en los términos de la Ley 142 de 1994.” y;

“4. Administrar los recursos del Sistema General de Participaciones con destinación para Agua Potable y Saneamiento Básico de los distritos y municipios no certificados, con excepción del Distrito Capital de Bogotá”.

Lo anterior encuentra sustento en que el departamento es una entidad territorial concurrente y complementaria a los municipios y distritos, por ende, juega un papel importante en la implementación de la política sectorial de agua potable y saneamiento básico.

Los resultados de los distintos procesos de certificación adelantados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) desde la vigencia 2009 a la vigencia 2015, muestran que el número de entidades que no han logrado cumplir con los requisitos establecidos por el Gobierno Nacional ha ido en aumento, como se muestra a continuación:

Tabla No. 1 Número de municipios descertificados por vigencia

Vigencia a Certificar	Proceso	Efectos	No. de Municipios Descertificados
2008	Proceso 2009	Vigencia 2010	84
2009	Proceso 2010	Vigencia 2011	20
2010	Proceso 2011	Vigencia 2012	31
2011	Proceso 2012	Vigencia 2013	149
2012	Proceso 2013	Vigencia 2014 - 2015	150
2013	Proceso 2014	Vigencia 2015 - 2016	96
2014	Proceso 2015	Vigencia 2016 - 2017	376
2015	Proceso 2016	Vigencia 2017 - 2018	225

Vale decir también que los departamentos no cuentan con la capacidad institucional para asumir la competencia de administrar los recursos de la participación del SGP-APSB y asegurar la prestación de los servicios públicos domiciliarios en los municipios y distritos descertificados. En consecuencia, el proceso de certificación no ha cumplido el propósito para el cual fue creado.

Mecanismo de evaluación al uso de los recursos del SGP APSB redundante:

Como se mencionó en párrafos precedentes, el Acto Legislativo No. 004 de 2007, estableció que el Gobierno Nacional definiría (i) una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones - SGP, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad y (ii) los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar, entre otras.

En consideración, se expidió el Decreto Ley 028 de 2008 mediante el cual se señaló la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que las entidades territoriales realizan con cargo a los recursos del SGP-APSB, entre otros.

En dicha estrategia se definieron 18 eventos de riesgo, los cuales se encuentran reglamentados en criterios, indicadores y calificación establecidos en el artículo 2.3.5.1.6.3.41 del Decreto 1077 de 2015. Sobre este punto, es conveniente mencionar que los criterios e indicadores para la determinación de los eventos de riesgo 1, 11, 12 y 18, se relacionan completamente con los requisitos generales definidos para el proceso de certificación.

Tabla No. 3 Eventos de Riesgo e indicadores

Evento de riesgo	Criterios	Indicadores
<p>No envío de información conforme a los plazos, condiciones y formatos indicados por el Gobierno Nacional, y/o haber remitido o entregado información incompleta o errónea.</p>	<p>Oportunidad en el reporte de información</p>	<p>Fecha de radicación de la información en el FUT o SUI Vs. Fecha límite de cumplimiento de la obligación de reporte al FUT o SUI definido por la Contaduría General de la Nación CGN o la SSPD.</p> <hr/> <p>Fecha de radicación de la información en el MVCT Vs. Fecha límite de entrega definida por el MVCT</p>

Evento de riesgo	Criterios	Indicadores
	<p>Reporte de la información requerida</p> <hr/> <p>Entrega de información y/o soportes adicionales</p>	<p>Radicación en el FUT o SUI de la información previamente definida como prioritaria por el MVCT</p> <hr/> <p>Porcentaje de la información radicada en el FUT o SUI en relación con la totalidad de la requerida para el ejercicio de las actividades de monitoreo o seguimiento, de acuerdo con la resolución expedida por la CGR o la SSPD</p> <hr/> <p>La información entregada en el MVCT corresponde a la totalidad de la requerida para el ejercicio de las actividades de monitoreo o seguimiento</p>
<p>No disponer del Sistema de Identificación de Beneficiarios, o de estratificación, actualizados y en operación, bajo parámetros de calidad.</p>	<p>Que la entidad territorial tenga adoptada la estratificación para la zona urbana</p> <hr/> <p>Que la entidad territorial tenga adoptada la estratificación para la zona rural y fincas y viviendas dispersas a partir del año 2011</p>	<p>La entidad territorial cuenta con Decreto de adopción de la estratificación en zona urbana, según la metodología vigente</p> <hr/> <p>La entidad territorial cuenta con Decretos de adopción de la estratificación en zona rural y fincas y viviendas dispersas, según la metodología vigente</p>
<p>No cumplimiento de las condiciones de focalización, identificación de beneficiarios de programas sociales, estratificación y demás</p>	<p>Aplicación de la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones</p>	<p>Haber creado el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos</p> <hr/> <p>Contar con el acuerdo del concejo municipal donde se definan los porcentajes o factores de subsidio por estrato y los porcentajes o factores de aporte solidario para los servicios de</p>

Evento de riesgo	Criterios	Indicadores
<p>procedimientos previstos para la adecuada focalización y ejecución del gasto social.</p>		<p>acueducto, alcantarillado y aseo</p> <p>Contar con el convenio de transferencia de los recursos destinados a otorgar subsidios de que trata el capítulo 1 del título 4 del presente Libro, antes Decreto 565 de 1996.</p> <p>Giro a las personas prestadoras de los servicios de los recursos comprometidos o facturados destinados a otorgar subsidios comprometido y/o facturado</p>
<p>Aquella situación que del análisis de la información obtenida en cualquier tiempo, resulte de inminente riesgo para la prestación adecuada del servicio, el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios, o constituya desviación, uso indebido, ineficiente o inadecuado de los recursos del Sistema General de Participaciones.</p>	<p>Identificación de riesgo de incumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios</p> <p>Identificación del inminente riesgo para la adecuada prestación de los servicios de acuerdo con lo que establezca el MVCT</p> <p>Identificación de riesgo de constituir o configurarse un uso indebido, ineficiente o inadecuado de los recursos del SGP - APSB</p>	<p>Identificación de riesgo de que las actividades de la entidad territorial, puedan generar incumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios de acuerdo con el plan sectorial y en concordancia con los lineamientos y directrices de la política sectorial expedida por el MVCT</p> <p>Identificación del inminente riesgo para la adecuada prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado o aseo y en concordancia con los lineamientos y directrices de la política sectorial expedida por el MVCT</p> <p>Identificación de riesgo de constituir o configurarse un uso indebido, ineficiente o inadecuado de los recursos del SGP - APSB</p>

Fuente: Decreto 1077 de 2015.

Adicionalmente, en virtud de lo establecido en el artículo 36 del Decreto 1484 de 2014, compilado en el numeral 1.1.1 del artículo 2.3.5.1.6.1.36 del Decreto 1077 de 2015, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como responsable institucional de la actividad de monitoreo al uso y destinación de los recursos del SGP-APSB, definió mediante la Resolución 1067 de 2015 los indicadores específicos y estratégicos de monitoreo, la determinación del nivel de riesgo y la forma en que se priorizan las entidades territoriales para la actividad de seguimiento por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Entre los indicadores específicos se encuentran los aspectos presupuestales fiscales que a partir de la información presupuestal y financiera reportada por las entidades territoriales al Formulario Único Territorial (FUT) evalúan el uso y destinación de los recursos del SGP-APSB. Asimismo, los indicadores administrativos permiten determinar el cumplimiento de la normatividad sectorial relacionada con los instrumentos para la adecuada focalización de los recursos destinados al otorgamiento de subsidios, a partir del reporte de información en el Sistema Único de Información (SUI).

Los indicadores administrativos evalúan si la entidad territorial contó con:

- El contrato o convenio con los prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo existentes en el distrito o municipio en área urbana, cuyo objeto es asegurar la transferencia de los recursos destinados a otorgar subsidios, provenientes de las tesorerías de estas entidades territoriales.
- El acuerdo municipal y distrital de aprobación de los factores de subsidios y contribuciones.
- El reporte del estrato asignado a cada inmueble residencial en el Sistema Único de Información (SUI).

Lo anterior, permite confirmar que existen dos estrategias de evaluación de la gestión sectorial en agua potable y saneamiento básico de los municipios y distritos, las cuales cuentan no solo con propósitos, sino con desarrollos normativos a nivel de criterios o requisitos similares, pero con medidas administrativas de control de última instancia distintas.

Al respecto, en la revisión de los estudios sectoriales sobre el proceso de certificación, y particularmente, la *“Consultoría para consolidar los diagnósticos sectoriales y estructurar propuestas de modificación legal, normativa, procedimental y operativa requeridas para fortalecer el esquema asociado al uso y manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones de Agua Potable y Saneamiento Básico, acorde con las necesidades y el desarrollo de las políticas del sector”*, contratada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en 2015, se destacan las siguientes conclusiones del estudio:

“A. Duplicidad de esquemas de control de los recursos del SGP-APSB:

El proceso de descertificación y la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto del SGP son procesos administrativos que buscan la misma finalidad: controlar la destinación de los recursos de SGP-APBS para lograr eficiencia en el gasto de los recursos.

Lo anterior lleva a que exista un doble control sobre las mismas actividades de las entidades territoriales, aún más si se tiene en cuenta que los requisitos de certificación de los municipios se encuentran inmersos dentro de los eventos de riesgo consagrados en el Decreto 028 de 2008.

Adicionalmente, existe una duplicidad de competencias respecto al control de los recursos dado que se pueden dar al mismo tiempo efectos o sanciones como: i) la descertificación y; ii) la aplicación de una medida preventiva o correctiva por parte del MHCP. En ambos casos, el departamento debe asumir la competencia de la prestación del servicio, ya sea por el incumplimiento del Plan de Desempeño (Decreto 028 de 2008) o por la descertificación del municipio.

B. Falta de capacidad institucional del departamento

Los departamentos no tienen la capacidad institucional para asumir las competencias que se generan producto de la descertificación de un municipio, ni las responsabilidades que deben asumir en materia de APSB, independientemente de la descertificación. Es por eso que estos solo se encargan de administrar los recursos, pero no de garantizar la prestación de los servicios, ni de conformar esquemas regionales. Los funcionarios municipales y departamentales manifiestan no conocer

los criterios que aplica la SSPD para verificar cada requisito y para solicitar pruebas o descertificar de plano.

C. Frecuencia anual de la certificación y vigencia incierta de la descertificación

La frecuencia anual del proceso de certificación y la temporalidad incierta de la vigencia de la descertificación no permiten que el departamento asuma de forma integral y con medidas estructurales las competencias que se derivan de la misma.

Resulta muy complicado lograr que los departamentos asuman las cuatro (4) competencias establecidas en la Ley 1176 de 2007 (Art 3) en un período de tiempo tan corto como el que puede durar la descertificación de un municipio. Esto teniendo en cuenta que se requieren inversiones en infraestructura y en procesos de mejoramiento empresarial, según las necesidades particulares de cada municipio.

D. Requisitos de la descertificación

La descertificación perdió su carácter de medida de última instancia, teniendo en cuenta que debería aplicarse a los municipios con las peores condiciones de prestación de los servicios, y que muchas veces sólo corresponde a fallas procedimentales por el no reporte de información (la cual muchas veces no existe o no está disponible)."

De lo anterior, concluye la consultoría, luego de comparar los aspectos de la certificación con los eventos de riesgo y las medidas preventivas y correctivas del Decreto Ley 028 de 2008, que éstos últimos *"son más pertinentes y oportunos para garantizar la destinación de los recursos del SGP, ya que se refieren a todas las etapas de ejecución de los recursos, por lo cual el carácter anual del proceso de certificación pierde importancia"*.

Así las cosas, es necesario desarrollar los instrumentos normativos necesarios con el objetivo de:

- Simplificar los trámites administrativos y reportes de la información requerida a las entidades territoriales.

- Armonizar el proceso de certificación de municipios y distritos con la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto con cargo a los recursos del SGP-APSB.

Ahora bien, es oportuno mencionar que este proceso ha traído beneficios al sector de agua potable y saneamiento básico, como podemos observar a continuación:

- Se mejoró el reporte de información y la calidad de la misma, toda vez que generó disciplina por parte de las entidades territoriales y los municipios prestadores directos de reportar al SUI y FUT, a hoy se cuenta con un cobertura de reporte del formato de estratificación superior al 90%, información que se utiliza para la distribución de recursos de SGP – APSB.
- Se disminuyó el número de prestadores directos de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, ya que la Ley 1176 de 2007 estableció cuatro aspectos adicionales a evaluar a las entidades territoriales prestadores directos, pasando de 600 prestadores directos en 2008 a 415 en 2016.
- Adicionalmente, en estas entidades se estimuló la realización de estudios de costos y tarifas, facturación de los servicios públicos y la concertación y materialización de puntos de muestreo de calidad del agua, contribuyendo al fortalecimiento institucional de los municipios como prestadores directos.
- Los municipios prestadores directos que no hayan agotado el artículo 6 de conformidad con la Ley 142 de 1994, y sean descertificados, le corresponde a la Gobernación llevar a cabo este proceso, lo que podría dar como resultado, que empresas con experiencia asuman la prestación de los servicios, o en caso contrario, la legalización del municipio como prestador directo.
- Mayor control por parte de los departamentos para el pago de subsidios, especialmente en municipios prestadores directos, por cuanto el proceso de pago exige la existencia de estudios de costos y tarifas, estratificación, facturación, entre otros, lo que conlleva al fortalecimiento institucional de estos prestadores.
- De otra parte, el proceso de certificación generó disciplina en las transferencias de recursos del SGP-APSB por concepto de subsidios a los prestadores de servicios públicos, toda vez que este proceso verifica la creación del FSRI, la aprobación de los factores de subsidios y contribuciones lo cual es obligación de los concejos municipales y distritales, la existencia del convenio que se refiere el artículo 99 de la Ley 142 de 2007 y el pago de subsidios.
- Se promovió el cumplimiento por parte de las alcaldías de las disposiciones legales y normativas del sector, por cuanto los requisitos evalúan aspectos normativos.

En este caso, el mayor riesgo de eliminar el proceso de certificación estaría dado en el reporte de información por parte de las entidades territoriales, puesto que este proceso ha creado disciplina en esta obligación, lo cual es importante no sólo para el cumplimiento de requisitos, sino para distribución de recursos del SGP – APSB, monitoreo, seguimiento y control y demás información estadística del sector.

De lo anterior, surge la necesidad de fortalecer la estrategia de monitoreo a través del ajuste de indicadores establecidos para esta actividad y continuar brindando asistencia técnica a las entidades territoriales.

Con la presentación y trámite de este proyecto de ley buscamos principalmente:

- Fortalecer la gestión administrativa de los entes territoriales en el desarrollo de sus competencias, promoviendo la descentralización administrativa.
- Que las 225 Entidades Territoriales que se encuentran actualmente descertificadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, recuperen sus competencias. Sin perjuicio de ello, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio impondrá un Plan de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico a esas entidades, en el cual establecerán las actividades, productos y el plazo de duración del mismo
- Dar continuidad al control sobre el uso de los recursos del SGP-APSB pues hecho de que cesen los efectos de la descertificación, no significa que estos municipios y distritos no superen las causas que generaron la misma, toda vez que este Plan incluirá actividades encaminadas al cumplimiento de la finalidad perseguida en los requisitos que originaron su descertificación.
- Continuar con el control del Gobierno Nacional respecto del uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico, toda vez que se sigue con aplicación de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control, de que trata el Decreto 028 de 2008, realizada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Así pues, encontramos la presente propuesta normativa acertada, viable y conveniente, apoyamos su trámite en la Cámara de Representantes y solicitamos a la Plenaria su aprobación en segundo debate, atendiendo el procedimiento legislativo que debe atenderse en razón a la naturaleza de ley orgánica que tiene el proyecto, requiriendo mayoría absoluta.



**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 188 de 2017
"POR LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 1176 DE 2007 EN LO QUE RESPECTA AL
SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO".**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Modifíquese el artículo 4 de la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 4. Evaluación al uso y ejecución a los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico. Los distritos y municipios serán objeto de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control frente al uso y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico, definida por el Gobierno Nacional.

Artículo 2. Adiciónese un artículo 4A a la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 4A. Planes de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico. Los distritos y municipios que se encuentren descertificados con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, reasumirán las competencias previstas en el artículo 5 de la Ley 142 de 1992 y la de administrar los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico.

En un plazo máximo de 6 meses contados a partir de la fecha de expedición de la presente ley, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá e impondrá un Plan de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico a los distritos y municipios que hayan reasumido dichas competencias.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio comunicará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el incumplimiento del Plan de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico, con el fin de que se adopten las medidas correctivas a que haya lugar, en el marco de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control definida por el Gobierno Nacional.



Parágrafo. Los distritos y municipios darán continuidad a los compromisos que hubieren asumido y definido los departamentos en virtud del proceso de certificación

Artículo 3. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial deroga el numeral 3 y 4 del artículo 3 y el artículo 5 de la Ley 1176 de 2007.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores y, además, las proposiciones de algunos Congresistas que quedaron como constancia durante el primer debate del proyecto de ley, se presenta a continuación el siguiente pliego de modificaciones.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE
<p>Artículo 1. Modifíquese el artículo 4 de la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 4. Evaluación al uso y ejecución a los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico. Los distritos y municipios serán objeto de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control frente al uso y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico, definida por el Gobierno Nacional.</p>	<p>Sin modificaciones. Permanece igual.</p>
<p>Artículo 2. Adiciónese un artículo 4A a la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 4A. Planes de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico. Los distritos y municipios que se encuentren descertificados con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, reasumirán las competencias previstas en el artículo 5 de la Ley 142 de 1992 y la de administrar los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico.</p> <p>En un plazo máximo de 6 meses contados a partir de la fecha de expedición de la presente</p>	<p>Artículo 2. Adiciónese un artículo 4A a la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 4A. Planes de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico. Los distritos y municipios que se encuentren descertificados con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, reasumirán las competencias previstas en el artículo 5 de la Ley 142 de 1992 y la de administrar los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico.</p> <p>En un plazo máximo de 6 meses contados a partir de la fecha de expedición de la presente</p>

<p>ley, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá e impondrá un Plan de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico a los distritos y municipios que hayan reasumido dichas competencias.</p> <p>El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio comunicará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el incumplimiento del Plan de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico, con el fin de que se adopten las medidas correctivas a que haya lugar, en el marco de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control definida por el Gobierno Nacional.</p> <p>Parágrafo. Los distritos y municipios darán continuidad a los compromisos que hubieren asumido y definido los departamentos en virtud del proceso de certificación</p>	<p>ley, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá e impondrá un Plan de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico a los distritos y municipios que hayan reasumido dichas competencias.</p> <p>El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio comunicará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el incumplimiento del Plan de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico, con el fin de que se adopten las medidas correctivas a que haya lugar, en el marco de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control definida por el Gobierno Nacional.</p> <p><u>Dentro de la estrategia de monitoreo como evaluación al uso y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones, con destinación a agua potable y saneamiento básico que defina el Gobierno Nacional, se tendrán en cuenta al menos el cierre operativo del año inmediatamente anterior, y un diagnóstico sectorial al estado de la prestación del servicio.</u></p> <p>Parágrafo. Los distritos y municipios darán continuidad a los compromisos que hubieren asumido y definido los departamentos en virtud del proceso de certificación.</p>
<p>Artículo 3. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial deroga el numeral 3 y 4 del artículo 3 y el artículo 5 de la Ley 1176 de 2007.</p>	<p>Sin modificaciones. Permanece igual.</p>



PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia solicitarle a la Plenaria de la Cámara de Representantes **DAR SEGUNDO DEBATE** al Proyecto de LEY ORGÁNICA No. 188 de 2017 “**POR LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 1176 DE 2007 EN LO QUE RESPECTA AL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO**”.

Cordialmente,


LINA MARÍA BARRERA RUEDA
Representante a la Cámara



TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 188 de 2017 "POR LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 1176 DE 2007 EN LO QUE RESPECTA AL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Modifíquese el artículo 4 de la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 4. Evaluación al uso y ejecución a los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico. Los distritos y municipios serán objeto de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control frente al uso y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico, definida por el Gobierno Nacional.

Artículo 2. Adiciónese un artículo 4A a la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 4A. Planes de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico. Los distritos y municipios que se encuentren descertificados con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, reasumirán las competencias previstas en el artículo 5 de la Ley 142 de 1992 y la de administrar los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico.

En un plazo máximo de 6 meses contados a partir de la fecha de expedición de la presente ley, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá e impondrá un Plan de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico a los distritos y municipios que hayan reasumido dichas competencias.

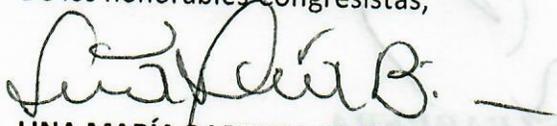
El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio comunicará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el incumplimiento del Plan de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico, con el fin de que se adopten las medidas correctivas a que haya lugar, en el marco de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control definida por el Gobierno Nacional.

Dentro de la estrategia de monitoreo como evaluación al uso y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones, con destinación a agua potable y saneamiento básico que defina el Gobierno Nacional, se tendrán en cuenta al menos el cierre operativo del año inmediatamente anterior, y un diagnóstico sectorial al estado de la prestación del servicio.

Parágrafo. Los distritos y municipios darán continuidad a los compromisos que hubieren asumido y definido los departamentos en virtud del proceso de certificación

Artículo 3. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial deroga el numeral 3 y 4 del artículo 3 y el artículo 5 de la Ley 1176 de 2007.

De los honorables Congresistas,



LINA MARÍA BARRERA RUEDA
Representante a la Cámara por Santander

JACK HOSNI JALLER
PRESIDENTE



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
SECRETARÍA GENERAL