

## 2. Despacho del Viceministro General

1.1 Oficina Asesora de Jurídica  
Honorable Congresista  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No 8-68- Edificio Nuevo del Congreso  
Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2021-069000

Bogotá D.C., 29 de diciembre de 2021 13:36

Radicado entrada  
No. Expediente 59201/2021/OFI

**Asunto: Comentarios a las ponencias presentadas para primer debate al Proyecto de Ley 168 de 2021 Cámara “Por medio del cual se dictan disposiciones en materia de instalación obligatoria de bebederos en espacio público”.**

Respetado Presidente,

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a los textos de ponencia presentados para primer debate al Proyecto de ley del asunto, publicados en las gacetas del Congreso 1507 y 1551 de 2021, en los siguientes términos:

### 1. Disposiciones Contempladas en la Gaceta 1507 de 2021

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, contenida en la Gaceta referenciada tiene por objeto “Dotar de bebederos de agua potable destinados al consumo por parte de la ciudadanía en el espacio público”.

Para tal fin, el artículo 2 dispone que “la cantidad de bebederos de agua será determinada por la Secretaría de Planeación, o quien sea la entidad determinada como competente para el ejercicio de esta función, teniendo en cuenta el Plan de Ordenamiento Territorial y criterios de necesidad, disponibilidad del recurso hídrico y número de habitantes”. Así mismo, el artículo 7 señala que “las autoridades responsables tendrán a cargo las siguientes obligaciones: a) Secretaría de Planeación, o quien haga sus veces en el nivel territorial correspondiente: Se encargará de establecer la ubicación y el número de bebederos de agua a instalar, de acuerdo con lo establecido en los artículos 2, 4 y 5. Para lo cual contará con el término de un año a partir de la expedición de la presente ley. b) Secretaría de Hábitat, o quien haga sus veces en el nivel territorial

*correspondiente: Se encargará de instalar, acondicionar y mantener en buen funcionamiento los bebederos de agua a los que se refiere la presente ley. c) Secretaría de Salud: Se encargará de inspeccionar, vigilar y controlar los aspectos sanitarios de los bebederos de agua.”*

## 2. Disposiciones contempladas en la Gaceta 1551 de 2021

Por su parte, la iniciativa plasmada en la gaceta referenciada tiene por objeto que “*El Ministerio de Salud y Protección Social en compañía del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible instalarán bebederos de agua potable destinados al consumo por parte de la ciudadanía en el espacio público*”.

Para tal fin, el proyecto de ley consagra en su artículo 2 que: “*La cantidad de bebederos de agua será determinada por el Ministerio de Salud y Protección Social en compañía del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta las particularidades de cada región*”. Así mismo, el artículo 6 señala que *Las autoridades responsables de la supervisión de la correcta aplicación de la presente ley serán, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR) de cada departamento, la cual tendrán la obligación de acondicionar y mantener el buen funcionamiento de los bebederos de agua en cada uno de los municipios.*

## 3. Disposiciones comunes a ambas ponencias

El artículo 8 de la ponencia contenida en la Gaceta No. 1551 de 2021 y el artículo 9 de la ponencia contenida en la Gaceta No. 1507 de 2021, establecen que” *La instalación de la infraestructura necesaria podrá emplear recursos de regalías, donaciones o transferencias por agua y saneamiento básico siempre que se haya satisfecho la cobertura en materia de acceso al agua potable para la población vulnerable de la entidad territorial.*” (Negrilla fuera de texto).

### 3.1. Comentarios a las transferencias por agua y saneamiento básico como fuente de financiación

En primera medida, la financiación de las propuestas de la iniciativa de ley con cargo al Sistema General de Participaciones – SGP es inconstitucional, por vulnerar lo dispuesto en el artículo 356 de la Carta Política que establece que, mediante una ley, **a iniciativa del Gobierno**, se fijarán los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios, los cuales harán parte del Sistema General de Participaciones de estas entidades territoriales. Luego, siendo el proyecto de ley de iniciativa parlamentaria, y evidenciándose que la consagración del SGP como fuente de financiación de nuevos compromisos se constituye en una nueva regla que afecta dicho sistema, se requiere del aval del Gobierno nacional, representado en esta Cartera en materia fiscal, de lo contrario se torna en inconstitucional.

Asimismo, es pertinente señalar que la disposición transcrita es inconstitucional por vulnerar la autonomía de los entes territoriales consagrada en los artículos 1<sup>1</sup> y 287<sup>2</sup> de la Constitución Política, así como el inciso cuarto del artículo 356 de la Norma superior, toda vez que, los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones tienen una destinación prioritaria, y una vez la entidad territorial financie los servicios de salud, educación (preescolar, primaria, secundaria y media), servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico de su jurisdicción, dichos recursos entrarían a ser recursos propios de la entidad territorial.

Con relación a las partidas presupuestales propuestas para financiar la ejecución de las obligaciones establecidas en la iniciativa, es de advertir que el uso de los recursos de la participación para Agua Potable y Saneamiento Básico – APSB del Sistema General de Participaciones – SGP está supeditado a las competencias sectoriales establecidas en los artículos 10 y 11 de la Ley 1176 de 2007<sup>3</sup>, que señalan lo siguiente:

*“Artículo 10. Destinación de los recursos para los departamentos. Con los recursos del Sistema General de Participaciones correspondientes a la participación para agua potable y saneamiento básico que se asignen a los departamentos, se conformará una bolsa para cofinanciar las inversiones que se realicen en los distritos y municipios para desarrollar proyectos en el marco del Plan Departamental de Agua y Saneamiento del respectivo departamento. Estos recursos serán complementarios a los demás recursos que aporte el departamento para este fin.*

*Dichos recursos serán focalizados en la atención de las necesidades más urgentes de la población vulnerable en materia de prestación eficiente de los servicios de agua potable y saneamiento básico de acuerdo con los resultados de los diagnósticos adelantados, en las siguientes actividades en el marco del plan departamental de agua saneamiento:*

- a) Promoción, estructuración, implementación e inversión en infraestructura de esquemas regionales de prestación de los servicios, de acuerdo con los planes regionales y/o departamentales de agua y saneamiento;*
- b) Proyectos regionales de abastecimiento de agua para consumo humano;*
- c) Proyectos de tratamiento y disposición final de residuos líquidos con impacto regional;*
- d) Proyectos de tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos con impacto regional;*
- e) Pago del servicio de deuda adquirida por el departamento para financiar infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico, en cumplimiento de sus competencias, en el marco del Plan Departamental de Agua Saneamiento.*

*Parágrafo 1°. Exclusivamente en el marco de un proceso de reestructuración para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico en uno o varios distritos y/o municipios como resultado del cual se vinculen operadores especializados, en el marco del Plan departamental de Agua y Saneamiento, será posible, previa autorización expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, cofinanciar con cargo a los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones, por una sola vez para cada caso, el pago de pasivos laborales de las personas prestadoras de los servicios públicos*

<sup>1</sup> **ARTICULO 10.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

<sup>2</sup> **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.

<sup>3</sup> Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

mencionadas en los numerales 1 y 3 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, causados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

El Gobierno Nacional establecerá las condiciones y procedimientos necesarios para la cofinanciación, señalando además los criterios para determinar la contrapartida que deberá aportar cada distrito o municipio de acuerdo con su capacidad fiscal.

Parágrafo 2°. Las inversiones en infraestructura física que realicen los departamentos deben estar definidas en los planes de desarrollo y para el caso del servicio público de aseo en los planes municipales o distritales para la gestión integral de residuos sólidos, así como en los planes de inversiones de las personas prestadoras de servicios públicos, los cuales deben estar articulados con el Plan Departamental de Agua y Saneamiento.”

En el marco de lo establecido en el artículo anterior, todos los Departamentos conforman Planes departamentales de Agua – PDA que son la estructuración financiera de una bolsa con los recursos de cada departamento y sus municipios que voluntariamente se vincularon a dicho proyecto. Los recursos son girados por los departamentos y municipios al FIA, bien mediante giro autónomo o a través de autorización de giro directo que se realiza desde el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Ahora bien, en cuanto a los municipios la destinación de los recursos de APSB del SGP tiene las reglas establecidas en el siguiente artículo:

“Artículo 11. Destinación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico en los distritos y municipios. Los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico que se asignen a los distritos y municipios, se destinarán a financiar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, en las siguientes actividades:

- a) Los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad vigente;
- b) Pago del servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, mediante la pignoración de los recursos asignados y demás operaciones financieras autorizadas por la ley;
- c) Reinversión en diseños, estudios e interventorías para proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico;
- d) Formulación, implantación y acciones de fortalecimiento de esquemas organizacionales para la administración y operación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en las zonas urbana y rural;
- e) Construcción, ampliación, optimización y mejoramiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado, e inversión para la prestación del servicio público de aseo;
- f) Programas de macro y micro medición;
- g) Programas de reducción de agua no contabilizada;
- h) Adquisición de los equipos requeridos para la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento básico;
- i) Participación en la estructuración, implementación e inversión en infraestructura de esquemas regionales de prestación de los municipios.

Parágrafo 1°. Las inversiones en proyectos del sector que realicen los distritos y municipios deben estar definidos en los planes de desarrollo, en los planes para la gestión integral de residuos sólidos y en los planes de inversiones de las personas prestadoras de servicios públicos que operen en el respectivo distrito o municipio.

Parágrafo 2°. De los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico de los municipios clasificados en categorías 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª, deberá destinarse mínimo el quince por ciento (15%) de los mismos a la actividad señalada en el literal a) del presente artículo.

En los eventos en los cuales los municipios de que trata el presente parágrafo hayan logrado el correspondiente equilibrio entre subsidios y contribuciones, podrán destinar un porcentaje menor de los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector de agua potable y saneamiento básico para tal actividad, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.”

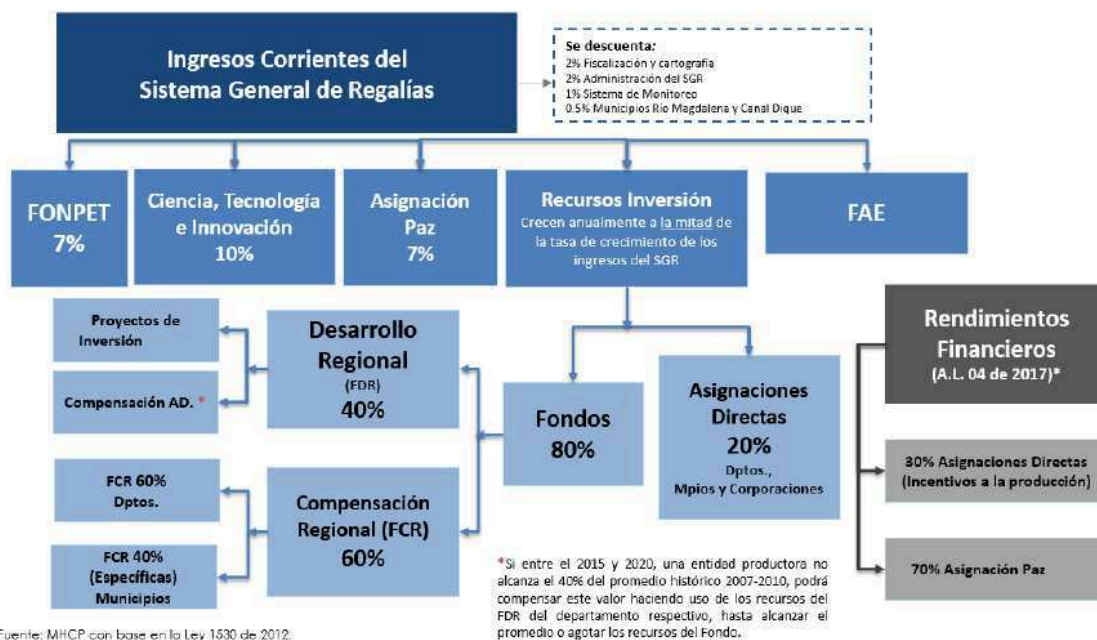
Así las cosas, es importante resaltar que la destinación de los recursos para APSB de los distritos y municipios está enmarcada en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, que son acueducto, alcantarillado y aseo.

### 3.2. Comentarios a los recursos del Sistema General de Regalías como fuente de financiación

En primera medida, la financiación de las propuestas de la iniciativa de ley con cargo al Sistema General de Regalías podría tornarse en inconstitucional, por vulnerar lo dispuesto en el artículo 360 de la Carta Política que establece que, mediante una ley, **a iniciativa del Gobierno**, se determinará el conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones que constituye el Sistema General de Regalías - SGR. Luego, siendo el proyecto de ley de iniciativa parlamentaria, y evidenciándose que la consagración del SGR como fuente de financiación de nuevos compromisos se constituye en una nueva regla que afecta dicho sistema, se requiere del aval del Gobierno nacional, representado en esta Cartera en materia fiscal.

Adicionalmente, los recursos del SGR ya cuentan con una destinación específica, tal y como se evidencia en el Cuadro 1:

**Cuadro No 1: Composición del Sistema General de Regalías**



Por consiguiente, es evidente que las fuentes de financiación que se relacionan en el Proyecto de Ley tienen asignaciones previamente establecidas, por lo que en cualquier caso la implementación y supervisión de los bebederos propuestos tendrían que ser atendidos con partidas adicionales destinadas para este fin por parte de las entidades territoriales. Esta descentralización de competencias, en el marco de lo establecido en el



Inciso 9 del artículo 356 constitucional, en todo caso generaría que la Nación tuviese que incurrir en costos fiscales adicionales no contemplados de conformidad con las estimaciones presentadas supra.

En relación con lo anterior, y teniendo en cuenta que la iniciativa prevé la afectación de los recursos del Sistema General de Regalías, sería necesario articular lo aquí propuesto con el artículo 131 de la recién aprobada Ley 2159 de 2021<sup>4</sup>, el cual consagra en su artículo 131 lo siguiente:

**“ARTICULO 131. OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO CON CARGO A LA ASIGNACIÓN DE INVERSIÓN REGIONAL.** Con los recursos de la Asignación para la Inversión Regional del Sistema General de Regalías podrán contratar operaciones de crédito público para la financiación de proyectos de inversión de infraestructura en fase 11 y/o fase 111, contemplados dentro de las líneas de los respectivos Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales y que sean presentados y declarados de importancia estratégica por las Entidades Territoriales y posteriormente declarados de importancia estratégica por el Gobierno nacional.

Para efecto de lo dispuesto en el inciso precedente se creará un Patrimonio Autónomo - Fondo Regional por parte de alguna de las Entidades Financieras de Redescuento de la rama ejecutiva del orden nacional de acuerdo con su objeto social, recibirá los recursos de las operaciones de crédito. Este patrimonio autónomo tendrá una Junta Administradora de los recursos (ad honorem), integrada por cada uno de sus aportantes y las entidades que presentan el proyecto de inversión para ser financiado con recursos del Sistema General de Regalías.

Estas Entidades Financieras de Redescuento, acorde con su objeto social, podrán otorgar créditos directos al Patrimonio Autónomo creado y podrán ser designadas por las instancias competentes como ejecutoras de los proyectos. En el caso que los proyectos de inversión sean cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación las entidades ejecutoras serán las Entidades Financieras a las que se refiere el inciso anterior. Las operaciones de crédito que realicen para el cumplimiento de lo aquí dispuesto, se les deberá otorgar tasa compensada financiada por el Gobierno nacional o las Entidades Territoriales. Cada Entidad Financiera de Redescuento establecerá los montos, condiciones y garantías exigibles para estas operaciones. Al Patrimonio Autónomo - Fondo Regional se desembolsarán los recursos que resulten de la operación de crédito a los que se refiere el inciso primero del presente artículo para la ejecución del proyecto de inversión y cuando proceda, recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación y recursos propios de las entidades territoriales.

Para la Asignación de Inversión Regional en cabeza de los Departamentos del Sistema General de Regalías, se deberá tener en cuenta que la suma de i) el servicio de la deuda vigente, ii) las vigencias futuras y iii) el servicio a la deuda para atender la operación de crédito que financiará el respectivo proyecto de inversión no exceda el 50% de las proyecciones de ingresos del Plan de Recursos para cada año y que en ningún caso, el plazo para el pago de la operación de crédito público podrá ser superior a cuatro bienalidades.

Para la Asignación de Inversión Regional en cabeza de las Regiones del Sistema General de Regalías, se deberá tener en cuenta que la suma de i) el servicio de la deuda vigente, ii) las vigencias futuras y iii) el servicio a la deuda para atender la operación de crédito que financiará el respectivo proyecto de inversión, no exceda los montos definidos por el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) conforme lo dispuesto en el artículo 157 de la Ley 2056 de 2020 y que en ningún caso el plazo para el pago de la operación de crédito público podrá ser superior a cuatro bienalidades. El respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional, dentro de los siguientes treinta días calendario a la entrada en vigor de la presente ley, definirá el monto indicativo de la asignación vigente y de la afectación a los ingresos contemplados en el Plan de Recursos de los años subsiguientes que podrá ser usado para los proyectos de inversión que se financien con la operación de crédito público.

Para tal efecto, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional o la instancia correspondiente será la encargada de: i) aprobar el proyecto de inversión el cual deberá incluir: el valor del proyecto, los costos asociados al

<sup>4</sup> POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 10. DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2022

*patrimonio autónomo y el costo financiero, ii) autorizar la operación de crédito, iii) autorizar vigencias futuras como garantía primaria para el pago de la operación de crédito público, y iv) designar a la entidad ejecutora.*

*La entidad ejecutora designada deberá realizar la contratación y la ordenación del gasto del proyecto de inversión aprobado, además de lo establecido en el artículo 37 de la Ley 2056 de 2020. Cuando sea diferente la entidad ejecutora a la Entidad Financiera de Redescuento de la que trata este artículo, la entidad ejecutora deberá realizar un contrato interadministrativo con el fideicomitente del patrimonio autónomo al que se refiere el inciso tercero del presente artículo, mediante el cual se le autorice al Patrimonio Autónomo realizar la operación de crédito público, se fije como garantía primaria de su pago las vigencias futuras autorizadas por la instancia correspondiente y se fijen las demás obligaciones de las partes.*

**PARÁGRAFO 1.** *Una vez aprobado el proyecto de inversión por la instancia u órgano correspondiente, además de lo establecido en el artículo 32 de la Ley 2056 de 2020, se deberá registrar y evidenciar la operación de crédito público en los sistemas de información del Sistema General de Regalías.*

**PARÁGRAFO 2.** *Las operaciones de crédito público contempladas en el presente artículo, en ningún caso afectarán los indicadores de endeudamiento de las Entidades Territoriales y deberán seguir con el ciclo de los proyectos de inversión contemplados en la Ley 2056 de 2020 y sus normas reglamentarias. El presente artículo entrará en vigencia a partir de la expedición de la presente ley”.*

Ahora bien, con el fin de estimar el impacto aproximado que la medida podría tener, se establece que la instalación de los bebederos tiene un costo aproximado de **17.412.970 c/u** y **28.807.892 c/u**<sup>5</sup>, incluyendo el costo de instalación. De igual forma, de conformidad con el Censo Nacional de Población y Vivienda, para el 2018 el país contaba con 48.258.494 habitantes. Por consiguiente, asumiendo la directriz estimada por parte de Aguas de Manizales, en la cual se establece un bebedero público cada 30.000 personas, se estima que el costo total de la implementación e instalación de bebederos públicos en la totalidad del territorio nacional podría oscilar entre **28 mil millones y 46 mil millones de pesos.**

Es pertinente resaltar que esta estimación se realiza bajo el supuesto de cobertura completa para la totalidad de la población, por lo cual es un valor indicativo del costo aproximado que podría tener la medida propuesta. No obstante, teniendo en cuenta que no se tiene precisión técnica del consumo por metro cúbico de cada uno de estos bebederos, así como los costos logísticos en los que tendrían que incurrir las entidades territoriales para la implementación de los mismos, **el costo resulta incuantificable.**

Sobre el particular, en caso tal que la implementación de dichos bebederos, así como de su adecuación respectiva, deba ser realizado por parte de alguna entidad del orden nacional, es de advertir que las medidas relacionadas con la modificación o ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo es reserva de la Ley Orgánica de Presupuesto, de conformidad con los artículos 151 y 352 de la Constitución Política:

**“ARTICULO 151.** *El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”.*

<sup>5</sup> Actualizado a precios del 2021.

**“ARTICULO 352.** Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”.

Por consiguiente, la inclusión de esa disposición, además de invadir la órbita de competencia de una Ley orgánica, impondría presiones de gasto para la Nación en lo que corresponde a la destinación de partidas presupuestales para garantizar lo allí contemplado.

Por último, es necesario dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>6</sup>, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a los artículos comentados del proyecto de ley del asunto y manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente

**FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ**

Viceministro General

DGPPN/ OAJ/DAF

**ELABORÓ:** Jean Marco Feria Perozo.

**REVISÓ:** German Andres Rubio Castiblanco

Con copia: Dra. Orlando Aníbal Guerra de la Rosa. Secretario Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes  
UJ-2499/2021

---

<sup>6</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Firmado digitalmente por: CICERON FERNANDO JIMENEZ RODRIGUEZ

Viceministro General (E)

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co