



Bogotá D.C.

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
secretaria.general@camara.gov.co
Ciudad

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley No. 168 de 2021 Cámara *“Por medio del cual se dictan disposiciones en materia de instalación obligatoria de surtidores de agua potable en espacio público”*.

Respetado Secretario,

En el marco de las competencias asignadas al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante el Decreto 3571 de 2011¹ modificado por el Decreto 1604 de 2020, y en atención al proyecto de ley No. 168 de 2021 cámara *“Por medio del cual se dictan disposiciones en materia de instalación obligatoria de surtidores de agua potable en espacio público”*, de manera atenta se aportan las siguientes consideraciones:

1. Aspectos Generales:

En primer lugar, se presenta una observación de carácter formal con el objetivo de evitar confusiones a los lectores del proyecto de ley, debido a la necesidad de ajustar en todos sus apartes la referencia al nuevo epígrafe, que cambia de *bebederos de uso público a surtidores de agua potable*.

En segundo lugar, en el informe de ponencia para segundo debate se señala en el numeral II) que el objeto de la iniciativa es: *“El presente Proyecto de Ley, establece medidas para garantizar el acceso al agua potable en el espacio público en todo el territorio nacional”*, en este sentido, antes de explicar los aspectos técnicos, es preciso señalar que la garantía del acceso al agua potable se materializa a través de la prestación del servicio de acueducto, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, la Ley 142 de 1994 y el régimen reglamentario del sector. Ahora bien, para aquellos casos en los que no es posible lograr la

¹ Numeral 1 del artículo 1 del Decreto 3571 de 2011, modificado por el Decreto 1604 de 2020: “1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural, 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”.



garantía del acceso al agua potable a través de la prestación, se plantea el uso de los esquemas diferenciales definidos por el Gobierno Nacional en el Decreto 1077 de 2015.

La referencia a *surtidores de agua potable* del epígrafe se está justificando en la siguiente disposición, contenida en la Parte 2 *Estructura del sector desarrollo territorial*, Título 3 *Espacio Público y estándares urbanísticos*, Capítulo 1- *Disposiciones generales*:

“Artículo 2.2.3.1.5. Elementos del espacio público. (...)
2.2.1 Mobiliario (...)
2.2.1.5 Elementos de servicio tales como: parquímetros, ciclisteros, surtidores de agua, casetas de ventas, casetas de turismo, muebles de emboladores. (...)”
(subrayado por fuera del texto)

La referencia normativa del mobiliario de los elementos del espacio público se hace respecto de surtidores de agua, sin llegar al detalle de su potabilización, para estos efectos el Decreto 1077 de 2015, dispuso de la Parte 3 *Régimen reglamentario del sector de agua potable y saneamiento básico*. Por lo tanto, se plantean los siguientes aspectos técnicos y financieros de este documento:

2. Aspecto técnico:

La estratificación socioeconómica permite la clasificación de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos, con el objetivo de cobrar, de manera diferencial, por estratos, los servicios públicos domiciliarios permitiendo asignar subsidios y cobrar contribuciones. Por tanto, al querer garantizarse el acceso al agua potable en el espacio público, este último por lo general no hace parte de la estatificación y se constituye como un uso, cuya clasificación es de exclusiva competencia de los prestadores de los servicios públicos.

Por lo anterior, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, artículo 2.3.1.1.1, definió los diferentes usos en materia de servicios públicos, en virtud de las actividades desarrolladas en el predio, de las cuales se resaltan las siguientes:

40. Servicio comercial. Es el servicio que se presta a predios o inmuebles destinados a actividades comerciales, en los términos del Código de Comercio. (Decreto 302 de 2000, art. 3, Modificado por el Decreto 229 de 2002, art. 1).

41. Servicio residencial. Es el servicio que se presta para el cubrimiento de las necesidades relacionadas con la vivienda de las personas. (Decreto 302 de 2000, art. 3, Modificado por el Decreto 229 de 2002, art. 1).

43. Servicio industrial. Es el servicio que se presta a predios o inmuebles en los cuales se desarrollen actividades industriales que corresponden a procesos de transformación o de otro orden. (Decreto 302 de 2000, art. 3, Modificado por el Decreto 229 de 2002, art. 1).

44. Servicio oficial. Es el que se presta a las entidades de carácter oficial, a los establecimientos públicos que no desarrollen permanentemente actividades de tipo comercial o industrial, a los planteles educativos de carácter oficial de todo nivel; a



los hospitales, clínicas, centros de salud, ancianatos, orfanatos de carácter oficial. (Decreto 302 de 2000, art. 3, Modificado por el Decreto 229 de 2002, art. 1).”

Los servicios públicos de acueducto y alcantarillado son orientados principalmente al uso residencial por cuanto son prestados para satisfacer las necesidades de agua y saneamiento de las personas en el núcleo de la estratificación: la vivienda.

Adicionalmente, si bien es deber del Estado garantizar el derecho al uso y goce de los servicios públicos domiciliarios, esto será posible si tanto el potencial usuario y el inmueble que recibirá estos servicios, cumplen las condiciones de acceso a los servicios necesarios para su conexión, los cuales se encuentran relacionados en el artículo 2.3.1.3.2.2.6 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, como a continuación se presenta:

“ARTÍCULO 2.3.1.3.2.2.6. Condiciones. Para obtener la conexión de los servicios de acueducto y alcantarillado, el inmueble deberá cumplir los siguientes requisitos:

1. Estar ubicado dentro del perímetro de servicio, tal como lo dispone el parágrafo segundo del artículo 12 de la Ley 388 de 1997.
2. Contar con la Licencia de Construcción cuando se trate de edificaciones por construir, o la cédula catastral en el caso de obras terminadas.
3. Estar ubicado donde cuenten con vías de acceso o espacios públicos y redes de acueducto o alcantarillado requeridas para adelantar las redes locales y las conexiones domiciliarias que permitan atender las necesidades del inmueble.
4. Estar conectado al sistema público de alcantarillado, cuando se pretenda la conexión al servicio de acueducto, salvo lo establecido en el inciso final del artículo 2.3.1.3.2.1.3. de este decreto.
5. Contar con un sistema de tratamiento y disposición final adecuado de aguas residuales debidamente aprobado por la autoridad ambiental competente, cuando, no obstante ser usuario o suscriptor de la red de acueducto, no existe red de alcantarillado en la zona del inmueble. (..)”

Por lo anterior, los usos diferentes al cubrimiento de necesidades de agua potable entregadas al uso residencial, debe ser tratado como uso oficial, comercial o industrial, entre ellos, los usos del agua dados en el espacio público como parques, plazoletas, vía pública, objeto del proyecto de Ley.

Los bebederos de uso público y los surtidores de agua potable no hacen parte de la infraestructura de prestación del servicio público domiciliario de acueducto, definido en el artículo 14.22 de la Ley 142 de 1994². Por lo tanto, no se encuentran reglamentados por este Ministerio y no hay lineamientos al respecto en el Reglamento Técnico del Sector – RAS, contenido en la Resolución MVCT 330 de 2017 *“Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS y se derogan las*

² “14.22. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ACUEDUCTO. Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte”.



resoluciones 1096 de 2000, 0424 de 2001, 0668 de 2003, 1459 de 2005, 1447 de 2005 y 2320 de 2009”, modificado por la Resolución 799 de 2021³.

Así mismo, no se reconoce en los proyectos de agua y saneamiento básico contemplados en la Resolución MVCT 844 de 2018 “*Por la cual se establecen los requisitos técnicos para los proyectos de agua y saneamiento básico de zonas rurales que se adelanten bajo los esquemas diferenciales definidos en el capítulo 1, del título 7, de la parte 3, del libro 2 del Decreto 1077 de 2015*”, según el cual se reconoce que existen los siguientes sistemas de suministro de agua para la zona rural:

“Artículo 24. Tipos de sistemas de agua para consumo humano y doméstico. Los sistemas de suministro de agua para consumo humano y doméstico en zona rural se clasifican en los siguientes tipos:

1. *Sistemas de acueducto (incluyen el consumo humano y doméstico), con las siguientes opciones tecnológicas:*
 - a. *Distribución por redes con conexión domiciliaria.*
 - b. *Distribución por pila pública. En este caso, el tratamiento puede realizarse directamente en la pila, o puede transportarse agua tratada hasta la pila por medio de redes físicas o carrotanques.*
2. *Soluciones alternativas colectivas de agua (incluyen el consumo humano y doméstico y el volumen para la subsistencia de la familia rural), con las siguientes opciones tecnológicas:*
 - a. *Abastos de agua, con distribución de agua cruda o parcialmente tratada mediante redes físicas hasta la vivienda.*
 - b. *Puntos de suministro para la entrega de agua cruda o parcialmente tratada.*
 - c. *Captación de aguas lluvias.*
3. *Soluciones alternativas individuales de agua (incluyen el consumo humano y doméstico que se requiere para viviendas dispersas que no pueden ser conectadas a un sistema de acueducto o a una solución alternativa colectiva de agua), según las opciones tecnológicas definidas en los artículos 36 y 37 de esta resolución. (...)*”

En este sentido, con el objetivo de aumentar la cobertura de agua en zona rural y cerrar las brechas existentes para el acceso entre zona urbana y rural se plantean las soluciones alternativas para el aprovisionamiento de agua y saneamiento básico, definidas así:

“10. Solución alternativa. Opción técnica, operativa y de gestión que permite el aprovisionamiento de agua para consumo humano y doméstico o de saneamiento básico, sin recurrir a los sistemas de acueducto, alcantarillado o a

³ Documento técnico compilatorio de Resolución 330 de 2017, modificada por la Resolución 799 de 2021: <https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/anexo-2-articulado-definitivo-rev-sspd-1.pdf>



la recolección de residuos sólidos contemplados en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994.⁴

De conformidad con lo anterior, se considera que las previsiones del Proyecto de Ley en relación con las características técnicas para garantizar el suministro adecuado de agua potable y evitar que se conviertan en puntos de contaminación, generadores de problemas de salud pública, no son suficientes y sugeriríamos trabajar conjuntamente para afinar cualquier dificultad técnica al respecto.

En relación con la calidad del agua suministrada, y en caso de que la alternativa para el funcionamiento de los bebederos sea mediante la conexión de redes de acueducto, es preciso tener en cuenta que, de 671 municipios con información analizada por las autoridades sanitarias, correspondientes a 23 departamentos y el distrito de Bogotá, se identificaron 63 municipios de 12 departamentos con IRCA, recalculado con riesgo alto e inviable sanitariamente con incidencia de EDA por 1 000 habitantes mayor al percentil 50. Los casos de EDA notificados por los municipios pueden estar relacionados con la calidad de agua y los parámetros analizados⁵. Ante tal situación, y teniendo en cuenta que los dispensadores de agua no contemplan el tratamiento *insitu*, no garantizan el consumo de agua potable de quien lo use, tema que debe fortalecerse dentro del componente técnico del proyecto presentado.

Adicionalmente, se recomienda revisar si la instalación de los bebederos de uso público o los surtidores de agua potable, como se plantea en el proyecto de ley, al aumentar el número de conexiones afectará o no el suministro y las condiciones técnicas de diseño y operación de los sistemas de acueducto existentes, debido a los posibles desbalances generados por el flujo de agua que requerirá la nueva infraestructura y posibles cambios en el gradiente de energía, presiones de servicio, velocidades y caudales de diseño y demanda. También, deberá garantizar las acciones que permitan cumplir adecuadamente las actividades de operación, mantenimiento, monitoreo y reemplazo parcial de esta nueva infraestructura, con el objetivo de evitar daños, fugas, riesgos de contaminación y proliferación de enfermedades vehiculizadas por el agua.

Por ello, debe considerarse si estas modificaciones en la red pueden implicar la generación de nuevos estudios y diseños o, en su defecto, los soportes técnicos que permitan llevar a cabo las obras de manera correcta. Por esta razón, no es oportuno que el Proyecto de Ley no incluya este elemento, especialmente porque serán las entidades territoriales quienes decidan en qué puntos se instalarán, desconociendo las condiciones de operación de las redes.

No obstante, no puede otorgarse esta obligación a los prestadores de servicios de acueducto, pues llevar a cabo los estudios y diseños se traduce en costos de pre-inversión y, una vez estén construidas, en costos de operación y mantenimiento, lo cual no es viable al no ser considerada infraestructura del sistema de prestación del servicio.

⁴ Artículo 2.3.7.1.1.3. Decreto 1077 de 2015.

⁵ <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SA/inca-consumo-calidad-agua-2020.pdf>



3. Aspecto Financiero:

3.1. Financiación de la infraestructura (artículo 9 PL).

En cuanto a lo dispuesto en el artículo 9 del proyecto de Ley, sobre las “*Partidas presupuestales*”, en el mismo se indica que para la instalación de la infraestructura necesaria, se podrán emplear diferentes recursos, entre los que se señala las transferencias por agua y saneamiento básico; para lo cual, en caso de que dicha fuente de recursos corresponda al Sistema General de Participaciones (SGP), es preciso aclarar que estos son transferidos por la Nación por mandato de los artículos 356 y 357 Constitucionales (reformados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007), a las entidades territoriales para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación, agua potable y los definidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

De esta manera, y específicamente a los recursos del SGP para Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB), el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 dispuso que éstos se destinarán a inversión en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, y en consecuencia listó las actividades que podrán ser financiadas con dichos recursos.

Ahora bien, dentro de las posibilidades de gasto que dispone la norma en cita, no se encuentra alguna que permita financiar la infraestructura de bebederos públicos o surtidores de agua, en tal virtud, se debe resaltar que la Ley 1176 de 2007 es una Ley Orgánica, que, por su relevancia en el ordenamiento jurídico, para su expedición se requiere de la mayoría absoluta de votos de los miembros de una y otra cámara. En este sentido, la Corte Constitucional al referirse al concepto de Ley Orgánica, ha expresado lo siguiente: (Sentencia C-053 de 2019):

“No sobra recordar que la jurisprudencia ha considerado que la transgresión de reserva de ley orgánica o estatutaria constituye un vicio de naturaleza material, y por tanto, no está sujeto al término de caducidad. Sobre el particular desde la Sentencia C-600ª de 1995 se ha reiterado que:

(...) Una ley ordinaria tiene entonces que respetar los mandatos de la legislación orgánica; no puede entonces una ley ordinaria derogar una ley orgánica, ni tampoco invadir su órbita de competencia ya que, si ello fuera posible, la actividad legislativa dejaría de estar sujeta a la legislación orgánica. Por consiguiente, la violación de la reserva de ley orgánica no es un vicio de forma que pueda caducar, pues una interpretación sistemática del parágrafo del artículo 241 y del ordinal 3º del artículo 242 lleva a la conclusión que solamente caducan los vicios de procedimiento que sean subsanables. Y es obvio que no es subsanable que se vulnere la reserva de ley orgánica, pues ello implica un desconocimiento de la organización jerárquica de las leyes establecida por la Constitución, lo cual constituye, sin lugar a dudas, una violación material de la Carta.

8- Finalmente, la sujeción de la actividad legislativa a las leyes orgánicas, y el establecimiento de una mayoría más exigente para la aprobación y modificación de estas últimas, no son un capricho del Constituyente sino que tocan con



valores constitucionales trascendentales, como el respeto a los derechos de las minorías y el mantenimiento de una cierta configuración del aparato estatal. En efecto, estas leyes tienden a precisar y complementar las disposiciones constitucionales relativas a la organización y funcionamiento del poder público, por lo cual tienen vocación de permanencia. El Constituyente ha querido que esos contenidos normativos que considera particularmente importantes para la configuración del aparato estatal, no estén sujetos a la mayoría simple sino a una mayoría reforzada, con lo cual se busca conferir una mayor estabilidad a la regulación de esas materias.”

Conforme lo señalado por el Alto Tribunal en múltiples sentencias, no es dable que mediante una ley ordinaria se contravengan disposiciones contenidas en leyes jerárquicamente superiores, como lo son las leyes orgánicas, lo cual de hecho sucedería, en caso de habilitar el uso del SGP-APSB asignado a los municipios y distritos, para actividades diferentes a los que el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 ha considerado expresamente.

Debe tenerse en cuenta que en el esquema de subsidios y contribuciones financiados, establecido para la fuente de recursos SGP-APSB municipios, los usos industriales y comerciales son contribuyentes, y el uso institucional u oficial no es objeto de subsidios o contribuciones; por esta razón, su pago debe ser realizado asumiendo el costo de referencia, valor equivalente a la tarifa completa establecida por la persona prestadora del servicio, el cual resulta ser el mismo valor que para un suscriptor del estrato 4.

3.2. Pago del consumo del agua suministrado en surtidores de agua.

La Ley 142 de 1994 estableció en el numeral 99.9 que para cumplir cabalmente con los principios de solidaridad y redistribución de ingresos, no existiría exoneración en el pago de los servicios públicos domiciliarios, incluyendo el de acueducto, para ninguna persona natural o jurídica. Señala la norma citada:

“99.9. Los subsidios que otorguen la Nación y los departamentos se asignarán, preferentemente, a los usuarios que residan en aquellos municipios que tengan menor capacidad para otorgar subsidios con sus propios ingresos. En consecuencia y con el fin de cumplir cabalmente con los principios de solidaridad y redistribución no existirá exoneración en el pago de los servicios de que trata esta Ley para ninguna persona natural o jurídica.”

Lo anterior, encuentra su fundamento constitucional en el artículo 367 como lo ha dicho la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-041 de 2003, al indicar que:

“El concepto de gratuidad de los servicios públicos ha sido abandonado en la Constitución Política de 1991 (art. 367) y ha surgido, en cabeza de los particulares, la obligación de contribuir en el financiamiento de los gastos en que incurra el prestador del servicio dentro de los criterios de justicia y equidad (arts. 95, 367, 368 y 369 C.P.). Para determinar los costos del servicio hay que tener en cuenta una serie de factores que incluyen no sólo el valor del consumo de cada usuario sino también los aspectos económicos que involucran su



cobertura y disponibilidad permanente de manera tal que la prestación sea eficiente.

Precisamente con tal fin la Constitución prevé que sea la ley la que fije no sólo las competencias y responsabilidades en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, sino el régimen tarifario, en el cual se tendrán en cuenta los criterios de costos, solidaridad y redistribución de ingresos.”

Ahora bien, teniendo en cuenta que dependerá del suministro del servicio de agua potable de las redes de acueducto, deberá contar con la instalación de los micromedidores que permitan establecer con certeza el registro del consumo en esos puntos, según lo dispone el artículo 146 de la Ley 142 de 1994:

“ARTÍCULO 146. LA MEDICIÓN DEL CONSUMO, Y EL PRECIO EN EL CONTRATO. La empresa y el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos se midan; a que se empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles; y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario. (...)”

En este sentido, deberá establecerse quién será el suscriptor o usuario, quien tendrá a su cargo el pago del servicio. Lo anterior, teniendo en cuenta que para definir el mecanismo de financiación del consumo de agua de los bebederos públicos, no es posible proyectarlos a cargo de los prestadores que operan los sistemas de acueducto de los municipios, ya que se pondrían en riesgo los criterios tarifarios establecidos por el artículo 87 de la Ley 142 de 1994 para garantizar la prestación adecuada del servicio público, especialmente el de suficiencia financiera, definido así:

“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.”

4. Pertinencia y finalidad:

El acceso al agua potable en escenarios como: Instituciones Educativas Públicas; Hogares Infantiles y Centros de Desarrollo Infantil a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); espacios públicos utilizados para llevar a cabo actividades culturales, recreativas o deportivas, actualmente deben contar con la infraestructura para la dotación de agua potable y saneamiento básico que garantice a todas las personas el acceso a estos servicios, en cumplimiento de la reglamentación técnica que garantiza su uso adecuado y de la normatividad vigente.

Por último, este ministerio se encuentra dispuesto a acompañar todas las iniciativas legislativas que se ocupen de mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del territorio y es consciente que, en especial, el mejoramiento de las condiciones de acceso al agua



**MINISTERIO DE VIVIENDA,
CIUDAD Y TERRITORIO**

potable tiene un impacto privilegiado en el aumento de la calidad de vida y el desarrollo de los colombianos.

Con los comentarios expuestos, se espera contribuir en la gestión del proyecto de ley que se propone, para lo cual agregamos que desde este gobierno lideraremos una política de hábitat, vivienda y servicios públicos ordenada alrededor del agua que permita superar la profunda desigualdad del país, en donde la gestión local y comunitaria y la protección de la naturaleza bajo un nuevo marco regulatorio sean promovidos para dinamizar una relación virtuosa entre Estado, agentes de mercado y sociedad.

Cordialmente,

CATALINA VELASCO CAMPUZANO
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

Elaboró: Jorge Estupiñán- Contratista GPS
María Juliana González- Contratista GPS
Jesús Leandro Tarazona - Contratista GPS
Revisó: Jimmy Leguizamón- Coordinador GPS
Edna Margarita Gomez - Contratista DPR
Catalina Dickson- Asesora despacho VASB
Aprobó: Alejandra Maltés-Despacho Ministra
Anibal Perez- Viceministro de Agua y Saneamiento Básico
Alan Asprilla- Asesor del Despacho

