

Bogotá,

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Bogotá D.C.

**ASUNTO:** Comentarios al proyecto de Ley 259-2023C, *“Por medio de la cual se modifica la Ley 1176 de 2007 en lo relacionado con los recursos de agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones”.*

Respetado Representante:

Recibimos la comunicación radicada con el número del asunto, mediante el cual se presenta para comentarios el proyecto de Ley 259-2023C con el que se pretende modificar el parágrafo 2 y adicionar un parágrafo transitorio al artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, en los siguientes términos:

*“****PARÁGRAFO 2o****. 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 qué 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. Para certificar el equilibrio bastará la expedición de Acto Administrativo debidamente motivado por parte de la entidad territorial en el cual se especifique el cumplimiento de la obligación de pago del 100% de los subsidios a los que hace referencia el numeral A del presente artículo, el valor invertido en subsidios y el valor restante que será utilizado para las demás destinaciones contempladas en este artículo.*

*Solo podrán ingresar al Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso del que trata el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 los recursos de SGP que vayan a ser utilizados por los municipios para el pago de subsidios; si el municipio determina que no requiere utilizar el 15% de los recursos de SGP para el pago de subsidios sino un porcentaje menor, los municipios deberán ingresar al Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso este porcentaje y no el 15%.*

***PARÁGRAFO TRANSITORIO.*** *Autorizase a los municipios para que por una única vez liberen los recursos que se encuentran en los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos por concepto del Sistema General de Participaciones del sector Agua Potable y Saneamiento Básico, que hayan sido girados a estos Fondos para el pago de subsidios y que no se requieran para ello, a fin de que puedan ser utilizados en las demás destinaciones del sector que contempla este artículo.”*

Al respecto, nos permitimos presentar los siguientes comentarios, en el marco de las competencias asignadas a este Viceministerio en el Decreto 1604 de 2020.

* **Aspectos Generales**

El Sistema General de Participaciones corresponde a los recursos que la Nación transfiere, 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.

En consecuencia, se expidió la Ley 1176 de 2007, la cual fijó en el artículo 11[[1]](#footnote-1) las actividades que pueden ser financiadas con los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB) de los distritos y municipios.

En materia de servicios públicos domiciliarios, el artículo 368 de la Constitución Política dispuso que: *“La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios, y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos que cubran sus necesidades básicas”.*

Por su parte, el numeral 29 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, definió el subsidio como la *“Diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de éste, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe”*. En consecuencia, su otorgamiento a los usuarios de menor capacidad económica constituye uno de los instrumentos de intervención estatal en los servicios públicos[[2]](#footnote-2) y, a su vez, una competencia asignada por el legislador al municipio como asegurador de la prestación con cargo a su presupuesto[[3]](#footnote-3) , en donde se clasifican como gasto público social [[4]](#footnote-4).

Seguido a esto, el artículo 99 de la citada norma, señaló las reglas que deberán cumplir las entidades facultadas por el artículo 368 de la Constitución Política para conceder subsidios con cargo a sus respectivos presupuestos, entre las que podemos resaltar:

*“99.6. La parte de la tarifa que refleje los costos de administración, operación y mantenimiento a que dé lugar el suministro será cubierto siempre por el usuario; la que tenga el propósito de recuperar el valor de las inversiones hechas para prestar el servicio podrá ser cubierta por los subsidios, y siempre que no lo sean, la empresa de servicios públicos podrá tomar todas las medidas necesarias para que los usuarios las cubran. (…)*

*99.8. Cuando los Concejos creen los fondos de solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos y autoricen el pago de subsidios a través de las empresas pero con desembolsos de los recursos que manejen las tesorerías municipales, la transferencia de recursos se hará en un plazo de 30 días, contados desde la misma fecha en que se expida la factura a cargo del municipio. Para asegurar la transferencia, las empresas firmarán contratos con el municipio.” (Subrayas fuera del texto).*

De conformidad con el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011, en ningún caso el subsidio para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo será superior al 15% del costo del suministro para el estrato 3, al 40% del costo del suministro para el estrato 2, ni superior al 70% para el estrato 1 y con el artículo 276 del Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida”, que adicionó el parágrafo tercero al artículo 125 de la ley 1450 de 2011, estableciendo que los *“municipios y distritos, de acuerdo a sus posibilidades fiscales, podrán definir porcentajes de subsidios diferenciales a los señalados en el inciso primero del presente artículo a favor de los suscriptores residenciales de las zonas rurales, zonas insulares y áreas no municipalizadas para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo hasta un porcentaje máximo del ochenta por ciento (80%) del costo del suministro para el estrato 1 o el mecanismo que sea adoptado para su focalización; cincuenta por ciento (50%) para el estrato 2 o el mecanismo que sea adoptado para su focalización; y treinta por ciento (30%) para el estrato 3 o el mecanismo que sea adoptado para su focalización”*.

Es oportuno señalar que el parágrafo 1 del citado artículo, dispuso que: *“Los factores de subsidios y contribuciones aprobados por los respectivos Concejos Municipales tendrán una vigencia igual a cinco (5) años, no obstante, estos factores podrán ser modificados antes del término citado, cuando varíen las condiciones para garantizar el equilibrio entre subsidios y contribuciones”*.

De otra parte, es importante resaltar que el artículo 2.3.4.2.2 del Decreto 1077 de 2015, estableció una metodología de planeación presupuestal y financiera que permite al municipio y prestador de servicios públicos identificar la necesidad de subsidios, con el fin de apropiar en el presupuesto de la entidad territorial los recursos requeridos para tal fin y, de esta forma, garantizar la sostenibilidad financiera del prestador.

En primer lugar es necesario recordar, que previo al otorgamiento de subsidios por parte del ente territorial, este debe haber verificado que el prestador haya aplicado la metodología para la determinación del equilibrio entre subsidios y contribuciones para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, asegurando que el monto de las contribuciones sea suficiente para cada uno de los servicios que son objeto de subsidio, dentro de esta metodología se debe atender lo siguiente:

Antes del 15 de julio de cada año, todos los prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, de acuerdo con la proyección de usuarios y consumos, la estructura tarifaria vigente, y el porcentaje o factor de aporte solidario aplicado en el año respectivo, deben presentar al alcalde, por conducto de la dependencia que administra el fondo de solidaridad y redistribución de ingresos del respectivo municipio o distrito, una estimación para el año siguiente del monto total de los recursos potenciales a recaudar por concepto de aportes solidarios, así como la información del número total de usuarios atendidos, discriminados por servicio, estrato y uso, y para los servicios de acueducto y alcantarillado, la desagregación de consumos y vertimientos, respectivamente, según rango básico, complementario o suntuario.

Los aportes del municipio deberán darse, en el monto que se requiera, siempre que no se alcance el equilibrio entre las contribuciones cobradas a los usuarios citados, y los subsidios que deben asignarse a los usuarios de estratos 1, 2 y 3.

Es necesario que el prestador atienda la metodología para la estimación de los subsidios, para que el municipio puede conocer el valor que debe otorgar para los mismos. No obstante, el derecho que tienen los usuarios a la recepción de los subsidios es de rango constitucional y excede el incumplimiento reglamentario en que pueda estar incurso el respectivo prestador, por lo que las entidades territoriales no pueden excusarse en el incumplimiento de las normas legales vigentes tendientes a la estimación y otorgamiento de subsidios.

Estimados los subsidios y siempre que dentro del proceso de programación presupuestal sea posible incluir dicho estimativo, el municipio deberá posibilitar que se apropien los recursos para el otorgamiento, cuando cuente con los recursos necesarios para tal propósito, a pesar del incumplimiento de los prestadores del término previsto en el numeral 1 del artículo 2.3.4.2.2 del Decreto 1077 de 2015, para la entrega de la solicitud y el monto proyectado de subsidios a las alcaldías.

Si bien en las normas señaladas no se mencionan las implicaciones de orden especifico frente al incumplimiento del término establecido para la entrega de la información antes del 15 de julio de cada año, de las mismas se puede inferir como riesgos: i) afectación en la prestación del servicio público de que se trate, ii) incumplimiento en la aplicación de los principios de solidaridad y redistribución de ingresos y balance entre subsidios y contribuciones, iii) investigaciones por los organismos de control y iv) problemas de suficiencia financiera para el prestador, entre otros.

Por otro lado, con respecto a las fuentes de recursos que pueden utilizarse para subsidiar, el artículo 100 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 2.3.4.1.3.14 del Decreto 1077 de 2015[[5]](#footnote-5) , señalaron las que pueden emplearse para estos efectos.

El artículo 2.3.4.1.2.11 ibidem, establece que la transferencia de recursos para el pago de subsidios debe efectuarse en el marco de la suscripción de un contrato, por lo cual la celebración de este es una obligación legal. Al respecto, es importante precisar, que estos acuerdos contractuales constituyen una modalidad especial de contratación, que no se encuentra tipificada ni en el derecho público ni en el privado, por lo que su operatividad corresponde a la autonomía de las partes.

* **Comentarios específicos al proyecto de Ley 259-2023C**

Como se mencionó previamente, el artículo 2.3.4.2.2. del Decreto 1077 de 2015, estableció una metodología de planeación presupuestal y financiera permitiendo al municipio y prestador de servicios públicos, identificar las necesidades de subsidios con el fin de apropiar en el presupuesto, los recursos necesarios para tal fin, y así, garantizar la sostenibilidad financiera del prestador, que al final no afecte la prestación de los servicios públicos.

Así las cosas, es claro que existen obligaciones a desarrollar por cada una de las partes, esto es prestador y entidad territorial, con el fin de hacer un uso eficiente de los recursos para otorgar los subsidios a través de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI) y a la vez garantizar el pago de subsidios a la persona prestadora de los servicios.

En ese sentido, se sugiere que la redacción del parágrafo 2º del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 no discrimine un porcentaje, si no por el contrario de una señal de acotar el procedimiento presupuestal establecido en el Decreto 1077 de 2015, para lo cual se sugiere la siguiente redacción:

*“****PARÁGRAFO 2o****. De los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico de los municipios clasificados en categorías 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª, se deberá* ***garantizar presupuestalmente,******como mínimo, el resultado del ejercicio de la metodología que establezca el gobierno nacional para el pago de la actividad señalada en el literal*** *a) del presente artículo.*

En relación con el parágrafo transitorio, se propone que se establezca una limitación temporal para que las entidades territoriales liberen los recursos que se encuentran en los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos.

Así mismo, es necesario hacer referencia a entidades territoriales y no municipios, en el entendido que los subsidios pueden ser cubiertos, por municipios, distritos o departamentos.

De otra parte, es necesario dejar claro en el proyecto de Ley, que los recursos del fondo que se pretenden liberar por una sola vez son los correspondientes a los del Sistema General de Participaciones del sector Agua Potable y Saneamiento Básico y no los que corresponden a los trasladados a este fondo como superávits de aportes solidarios. Toda vez que estos últimos, tienen destinación exclusiva para el pago de subsidios de los usuarios de menores ingresos.

Finalmente, se sugiere cambiar la palabra “destinaciones” por “actividades”, teniendo en cuenta que el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 se refiere a actividades.

De acuerdo con lo anterior, se propone la siguiente redacción:

***“PARÁGRAFO TRANSITORIO.*** *Autorizase a las* ***entidades territoriales*** *para que por una única vez,* ***dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de esta Ley,*** *liberen los recursos que se encuentran en los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos-FSRI por concepto del Sistema General de Participaciones del sector Agua Potable y Saneamiento Básico, que hayan sido girados a estos Fondos para el pago de subsidios y que no se requieran para ello, a fin de que puedan ser utilizados en las demás* ***actividades*** *del sector que contempla este artículo.*

***Los recursos correspondientes a superávits de aportes solidarios deberán permanecer en el fondo de solidaridad y redistribución de ingreso de acuerdo con la normatividad vigente****”*

De otra parte, es necesario tener en cuenta que la Ley 1176 de 2007 es una ley orgánica, por lo tanto, el proyecto que busca modificarla debe tener el trámite legislativo propio para este tipo de leyes.

Finalmente, le informamos que el artículo 188 de la Ley 1955 de 2019 creo la comisión para la revisión del sistema general de participaciones y la misma mantuvo su vigencia en el artículo 365 de la Ley 2294 de 2023, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *“Colombia Potencia Mundial de la Vida”.*

En ese sentido, conforme lo establece el artículo 365 ibidem, en el mes de agosto del año en curso, se activó la comisión de alto nivel y de manera particular la mesa sectorial de agua y saneamiento básico, la cual tiene por objeto adelantar los estudios, análisis de impactos y propuestas sectoriales para llevar al Congreso de la República, un proyecto de reforma constitucional que busca incrementar los recursos del sistema general de participaciones.

Esperamos de esta manera haber atendido su solicitud; no obstante, quedamos atentos a brindar la información adicional que se requiera.

Cordialmente,

**NATALIA DUARTE CÁCERES**

Directora de Política y Regulación



|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Elaboró:** William David Bautista, Contratistas Grupo SGP APSB | **Revisó:** Alejandro Hidalgo - ContratistaDirección de Política y Regulación | **Aprobó:** Segismundo Rodríguez -Coordinador Grupo SGP-APSB Margarita Gómez Arbeláez Contratista Dirección de Política y Regulación |

**Firmado digitalmente por : Jorge Alejandro Hidalgo ZambranoFecha : 13-10-2023 15:25**

1. “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) Preinversión 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 micromedición;

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.” [↑](#footnote-ref-1)
2. Ley 142 de 1994. Art. 3.7 [↑](#footnote-ref-2)
3. Ley 142 de 1994. Art. 5.3 [↑](#footnote-ref-3)
4. Ley 142 de 1994. Art. 100 [↑](#footnote-ref-4)
5. Antes artículo 14 del Decreto 565 de 1996 [↑](#footnote-ref-5)