

Bogotá D.C. Noviembre de 2023

Honorable Representante,  
**CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX**  
Presidente  
Comisión Tercera Cámara de Representantes  
Congreso de la República

Doctora  
**ELIZABETH MARTINEZ BARRERA**  
Secretaria  
Comisión Tercera Cámara de Representantes  
Congreso de la República

  
**COMISIÓN TERCERA  
CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
Recibido Por: Veronica Benitez  
Fecha: 22 NOV - 23  
Hora: 10 am.  
Número de Radicado: 8491

**ASUNTO:** Presentación informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley No. 259 de 2023 Cámara: "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."

Honorable Presidente y respetada Secretaria reciban un cordial saludo,

En atención a la designación que se nos ha hecho como ponentes del Proyecto de Ley del asunto, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate, el cual se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes del trámite legislativo
2. Objeto del Proyecto de Ley
3. Contenido del Proyecto de Ley
4. Normativa relacionada con el Proyecto de Ley y la iniciativa legislativa del Congreso
5. Exposición de motivos del Proyecto de Ley
6. Justificación
7. Impacto Fiscal
8. Declaración de impedimentos
9. Pliego de modificaciones
10. Proposición
11. Texto propuesto para primer debate al P.L No. 259 de 2023 Cámara

Cordialmente,

  
**WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ**  
Representante a la Cámara por Boyacá  
Coordinador ponente

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8 - 68 Of. 325. Edificio Nuevo del Congreso. Bogotá.  
Correo: [wilmer.castellanos@camara.gov.co](mailto:wilmer.castellanos@camara.gov.co)  
Teléfono: 3904050 ext. 3178

*Recibido en el 22/11/23*

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE

### PROYECTO DEL LEY No.259 DE 2023 CÁMARA: 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.

#### 1. ANTECEDENTES DEL TRÁMITE LEGISLATIVO.

El Proyecto de Ley objeto de ponencia fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 03 de octubre de 2023, se le asignó el número consecutivo nro. 259 de 2023 Cámara. Tiene como autor al Honorable Representante Wilmer Castellanos Hernández.

En consecuencia, fue enviado por reparto a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la cual designó como coordinador ponente al Honorable Representante Wilmer Castellanos Hernández y como ponentes a los Honorables Representantes Wilmer Yesid Guerrero Avendaño, Julián Peinado Ramírez y Leonardo de Jesús Gallego Arroyave, quienes después de analizar la iniciativa legislativa rinden ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley.

#### 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objeto dar mayor eficacia a los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP que son asignados a los municipios para la prestación del servicio de Agua Potable y Saneamiento Básico - APSB, facilitando el proceso por el cual los municipios pueden usar los excedentes de los recursos destinados para subsidios, una vez se cumpla con la cobertura de ellos en los estratos subsidiables de la entidad territorial.

#### 3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley cuenta con tres (3) artículos que contienen el objeto del proyecto, la modificación al párrafo 2 y adición de un párrafo 3 al artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 y la vigencia. El artículo segundo, pretende que el municipio determine la condición de equilibrio mediante la metodología establecida por el Gobierno Nacional para ello y que pueda certificar la misma mediante acto administrativo debidamente motivado sin que se le exija ningún otro requisito para disponer de estos recursos agilizando la inversión en el sector. Esto se justifica ya que los recursos que se giran a las Entidades Territoriales por concepto de SGP se convierten en recursos propios y por lo tanto basta con que el ente territorial cumpla con la metodología dispuesta por el Gobierno Nacional para determinar el equilibrio, para que pueda en consecuencia el mismo ente territorial certificar a través de Acto Administrativo el cumplimiento del pago de los subsidios, y que por tanto, requiere un menor porcentaje de SGP para el pago de los mismos.

De igual forma, esta modificación busca aclarar que los municipios solo deben ingresar a los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso aquellos recursos que vayan a ser efectivamente destinados al pago de subsidios, y no el 15% del que habla el primer inciso de este artículo, teniendo la opción de poder destinarlos en otra de las inversiones de las que habla el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.

Por su parte, el párrafo tercero que se pretende adicionar al artículo 11, busca autorizar a los municipios que lo requieran, para que por una única vez se liberen los recursos que se hayan incluido en el Fondo de Solidaridad y Redistribución del

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8 – 68 Of. 325. Edificio Nuevo del Congreso. Bogotá.

Correo: [wilmer.castellanos@camara.gov.co](mailto:wilmer.castellanos@camara.gov.co)

Teléfono: 3904050 ext. 3178

Ingreso, que por concepto del Sistema General de Participaciones - Agua Potable y Saneamiento Básico el municipio haya recibido para el pago de subsidios y que no se hayan utilizado ni se requiera su utilización, a fin de que se pueda subsanar el error de las entidades territoriales al incluir en estos fondos el 100% de los recursos sin que haya existido una necesidad en la planeación presupuestal de la entidad.

Finalmente, el artículo tercero contiene la vigencia y las derogatorias.

#### 4. **NORMATIVA RELACIONADA CON EL PROYECTO DE LEY Y LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL CONGRESO.**

##### 4.1. **Marco Constitucional**

El artículo primero de nuestra carta política, establece que Colombia es un país descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales así:

**ARTICULO 1o.** *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.*

En ese sentido, la descentralización a la que se refiere el artículo anterior se materializa con la distribución de las tareas administrativas entre los diferentes niveles de gobierno y la autonomía de las entidades territoriales, establece que cada entidad territorial posee el poder de ejecutar aquellas funciones que surgen con ocasión de la descentralización de manera autónoma, teniendo el poder de decisión sobre las mismas en una porción de territorio determinada.

Por su parte, el artículo 287 establece que es derecho de las entidades territoriales en virtud de la descentralización administrativa, que puedan administrar sus recursos y establecer los tributos que requieran así:

**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:*

(...)

3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*

(...)

Adicional a lo anterior, el artículo 366 menciona que el gasto público social será prioritario, con el fin de atender las necesidades que se tengan en salud, educación y agua potable y saneamiento básico así:

**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.*

Así las cosas, el artículo 356 de la Constitución Política establece la creación del Sistema General de Participaciones para atender los servicios a cargo de las entidades territoriales fijados por la Ley a iniciativa del Gobierno, adicional a ello, este artículo menciona que estos recursos van a ser invertidos dando prioridad a los servicios en salud, educación (preescolar, primario, secundaria y media), y Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB) y establece unos criterios de distribución así:

**ARTICULO 356.** *<Artículo modificado por el artículo 2o. del Acto Legislativo No. 1 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.*

(...)

*<Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> 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.*

*Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.*

(...)

Adicional a lo anterior, el artículo 357 de la Constitución Política establece que el porcentaje en el cual será incrementado y como será calculado el Sistema General de Participaciones -SGP por vigencia, la distribución y destinación de los recursos de propósito general así:

**ARTICULO 357.** *<Artículo modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.*

*Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.*

*El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.*

*Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración*

*municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.*

*Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.*

(...)

La Constitución Política, no solo establece el sistema de transferencias para financiar los servicios públicos, sino que adicionalmente indica que quienes son los competentes para prestar los mismos de manera principal son los municipios de acuerdo a lo fijado por la ley, así:

**ARTICULO 367.** *La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.*

*Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.*

*La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.*

Con relación a la prestación de servicios, la carta política establece la posibilidad de poder otorgar subsidios, para que las personas de bajos ingresos económicos puedan acceder a servicios públicos y sus necesidades básicas:

**ARTICULO 368.** *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 domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.*

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

De igual forma, la constitución determina que por intermedio de la Superintendencia de Servicios Públicos, se ejerce el control y la inspección de la prestación de los servicios públicos.

**ARTICULO 370.** *Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.*

## 4.2. Marco Legal y Reglamentario

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8 – 68 Of. 325. Edificio Nuevo del Congreso. Bogotá.

Correo: [wilmer.castellanos@camara.gov.co](mailto:wilmer.castellanos@camara.gov.co)

Teléfono: 3904050 ext. 3178

Como desarrollo de las anteriores disposiciones constitucionales, existe un amplio marco normativo que estipula las participaciones que derivan del SGP, y su destinación así:

### **Ley 715 de 2001 Sectores y porcentajes**

**ARTÍCULO 3o. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1176 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El Sistema General de Participación estará conformado así:

1. Una participación con destinación específica para el sector educación, que se denominará participación para educación.
2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.
3. Una participación con destinación específica para el sector agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para agua potable y saneamiento básico.
4. Una participación de propósito general

**ARTÍCULO 4o. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS RECURSOS.** <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1176 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El monto total del Sistema General de Participaciones, una vez descontados los recursos a que se refiere el párrafo 2o del artículo 2o de la Ley 715 y los párrafos transitorios 2o y 3o del artículo 4o del Acto Legislativo 04 de 2007, se distribuirá entre las participaciones mencionadas en el artículo 3o de la Ley 715, así:

1. Un 58.5% corresponderá a la participación para educación.
2. Un 24.5% corresponderá a la participación para salud.
3. Un 5.4% corresponderá a la participación para agua potable y saneamiento básico.
4. Un 11.6% corresponderá a la participación de propósito general.

### **Ley 1176 de 2007 Inversion**

Respecto a los recursos destinados a la financiación del sector agua potable y saneamiento básico, la Ley 1176 de 2007 indicó su distribución y su destinación así:

**ARTÍCULO 6o. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS.** Los recursos del Sistema General de Participaciones correspondientes a la participación para agua potable y saneamiento básico, se distribuirán de la siguiente manera:

1. 85% para distritos y municipios de acuerdo con los criterios de distribución establecidos en el artículo 7o de la presente ley.
2. 15% para los departamentos y el Distrito Capital, de acuerdo con los criterios de distribución establecidos en el artículo 8o de la presente ley.

**PARÁGRAFO.** Los recursos que por concepto de la distribución departamental que reciba el Distrito Capital se destinarán exclusivamente para el Programa de Saneamiento Ambiental del río Bogotá.

**ARTÍCULO 7o. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PARA LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS.** Los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico de los distritos y municipios, serán distribuidos conforme a los siguientes criterios:

1. Déficit de coberturas: se calculará de acuerdo con el número de personas carentes del servicio de acueducto y alcantarillado de la respectiva entidad territorial, en relación con el número total de personas carentes del servicio en el país, para lo cual se podrá considerar el diferencial de los costos de provisión entre los diferentes servicios.
2. Población atendida y balance del esquema solidario: para el cálculo de este criterio se tendrá en consideración la estructura de los usuarios por estrato, las tarifas y el balance entre los subsidios y los aportes solidarios en cada distrito y municipio.
3. Esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas, tomando en consideración los incrementos de la población atendida en acueducto y alcantarillado de cada distrito o municipio, en relación con los incrementos observados a nivel nacional.
4. Nivel de pobreza del respectivo distrito o municipio medido a través del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, o el indicador que lo sustituya, determinado por el DANE.
5. Cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial en la gestión sectorial, considerando los costos en que incurren los municipios de categorías 3ª, 4ª, 5ª y 6ª, por concepto de gastos de energía eléctrica utilizada para el bombeo. El valor resultante de la aplicación del anterior criterio no se tendrá en cuenta para efectos de definir los tope máximos a los que se refiere el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 99 de la Ley 1151 de 2007. El Gobierno Nacional definirá la metodología aplicable y reglamentará la materia.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** Mientras se consolida la información de suscriptores por estrato para la totalidad de los municipios del país en el Sistema Único de Información, la metodología para calcular la participación definida en el numeral 2 del presente artículo, tendrá en consideración el número de personas registradas por nivel en el Sisbén en cada entidad territorial, previa validación del Departamento Nacional de Planeación.

**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) <Literal modificado por el artículo 280 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Adquisición de los equipos requeridos y pago del servicio de energía por concepto de la operación de los sistemas de acueducto y alcantarillado en los municipios de categorías 5 y 6 que presten directamente estos servicios, conforme a la reglamentación que establezca el Gobierno nacional, siempre y cuando estos costos no estén incluidos en las tarifas cobradas a los usuarios.
- i) Participación en la estructuración, implementación e inversión en infraestructura de esquemas regionales de prestación de los municipios.

**PARÁGRAFO 1o.** 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 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 que trata el presente párrafo 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.

Respecto a lo estipulado en el párrafo 2 del artículo 11 de esta Ley, de los recursos destinados a cada municipio por concepto de agua potable y saneamiento básico, debe destinarse al menos el 15% de los mismos al pago de subsidios, sin embargo, también establece la posibilidad de que el municipio destine un porcentaje menor en cuanto cumpla con los requisitos que establezca el Gobierno Nacional.

### Ley 142 de 1993

Respecto a la prestación de los servicios públicos, se expidió la Ley 142 de 1994, la cual establece las reglas frente al pago de subsidios y crea los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso así:

**ARTÍCULO 14. DEFINICIONES.** Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:  
(...)

**14.29. SUBSIDIO.** 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.

(...)

**ARTÍCULO 89. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE SOLIDARIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS.** <Ver Notas del Editor> Las comisiones de regulación exigirán gradualmente a todos quienes prestan servicios públicos que, al cobrar las tarifas que estén en vigencia al promulgarse esta Ley, distingan en las facturas entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios a los usuarios de los estratos 1 y 2. Igualmente, definirán las condiciones para aplicarlos al estrato 3.

Los concejos municipales están en la obligación de crear "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos", para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89.2 de la presente Ley. Los recursos de dichos fondos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social, en los términos de esta Ley. A igual procedimiento y sistema se sujetarán los fondos distritales y departamentales que deberán ser creados por las autoridades correspondientes en cada caso.

89.2. <Ver Notas del Editor> <Ver Notas de Vigencia, en relación con los textos subrayados> Quienes presten los servicios públicos harán los recaudos de las sumas que resulten al aplicar los factores de que trata este artículo y los aplicarán al pago de subsidios, de acuerdo con las normas pertinentes, de todo lo cual llevarán contabilidad y cuentas detalladas. Al presentarse superávits, por este concepto, en empresas de servicios públicos oficiales de orden distrital, municipal o departamental se destinarán a "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" para empresas de la misma naturaleza y servicio que cumplan sus actividades en la misma entidad territorial al de la

empresa aportante. Si los "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" después de haber atendido los subsidios de orden distrital, municipal o departamental, según sea el caso, presentaren superávits, éstos últimos se destinarán para las empresas de la misma naturaleza y servicio con sede en departamentos, distritos o municipios limítrofes, respectivamente. Los repartos se harán de acuerdo a los mecanismos y criterios que establezcan las comisiones de regulación respectivas. Los superávits, por este concepto, en empresas privadas o mixtas prestatarias de los servicios de agua potable o saneamiento básico y telefonía local fija\*, se destinarán a los "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" del municipio o distrito correspondiente y serán transferidos mensualmente, de acuerdo con los mecanismos que establezcan las comisiones de regulación respectivas. Los superávits, por este concepto, en empresas privadas o mixtas prestatarias de los servicios de energía eléctrica y gas combustible irán a los fondos que más adelante se desarrollan en este mismo artículo.

(...)

#### **Ley 1450 de 2011.**

**ARTÍCULO 125. SUBSIDIOS Y CONTRIBUCIONES PARA LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO.** Para efectos de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios en ningún caso serán superiores al setenta por ciento (70%) del costo del suministro para el estrato 1, cuarenta por ciento (40%) para el estrato 2 y quince por ciento (15%) para el estrato 3.

Los factores de aporte solidario para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a que hace referencia el artículo 2o de la Ley 632 de 2000 serán como mínimo los siguientes: Suscriptores Residenciales de estrato 5: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Residenciales de estrato 6: sesenta por ciento (60%); Suscriptores Comerciales: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Industriales: treinta por ciento (30%).

De conformidad con lo previsto en los artículos 15.2, 16 y 87.3 de la Ley 142 de 1994, los usuarios de servicios suministrados por productores de servicios marginales independientes o para uso particular, y ellos mismos en los casos de autoabastecimiento, en usos comerciales en cualquier clase de suelo y de vivienda campestre en suelo rural y rural suburbano, deberán hacer los aportes de contribución al respectivo fondo de solidaridad y redistribución del ingreso, en los porcentajes definidos por la entidad territorial. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico regulará la materia.

**PARÁGRAFO 1o.** 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.

**PARÁGRAFO 2o.** Para efectos de los cobros de los servicios públicos domiciliarios, se considerará a las personas prestadoras de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, como suscriptores industriales.

**PARÁGRAFO 3o.** <Parágrafo adicionado por el artículo 125 de la Ley 2294 de 2023. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

## 5. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

### ○ 5.1 Presentación y síntesis del proyecto

La presente iniciativa, busca facilitar el proceso mediante el cual las entidades territoriales pueden disponer de los recursos de Agua Potable y Saneamiento Básico que se asignan a ellos provenientes del Sistema General de Participaciones-SGP, específicamente los recursos que se destinan al pago de subsidios de acuerdo a lo estipulado en el parágrafo segundo del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.

Respecto al pago de subsidios, la Ley 142 de 1994, establece que una de las fuentes para poder financiar los subsidios son las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, de igual forma, mediante el artículo 89, crea los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso, con el fin de que allí se recauden los recursos que van a ser destinados al pago de subsidios de los servicios públicos domiciliarios, así las cosas, los recursos que allí ingresan tienen una destinación específica que se limita al objeto del Fondo.

En esa medida, la Ley 1176 de 2007 estableció en el parágrafo segundo del artículo 11 que los municipios clasificados en las categorías 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª deben destinar mínimo el 15% de los recursos que reciben de la participación de Agua Potable y Saneamiento Básico al pago de subsidios; sin embargo, también establece la posibilidad de que cuando haya un equilibrio entre subsidios y contribuciones, el municipio podrá destinar un menor porcentaje a ello y podrá destinar el excedente de los mismos a otras inversiones del sector una vez se cumpla con los requisitos determinados para ello por el Gobierno Nacional.

De acuerdo a las disposiciones legales planteadas anteriormente, cabe precisar que han generado confusión en las entidades territoriales, dándoles a entender que el 15% de los recursos de SGP-APSB deben ingresar a los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso, razón por la cual, muchos municipios del país han incurrido en el error presupuestal de incluir estos recursos en su respectivo Fondo sin que exista una necesidad del 15% de los mismos para el pago de subsidios, impidiendo su uso para cualquier otra destinación de las que habla el artículo 11 y convirtiéndolos en recursos con una destinación específica limitada al objeto del Fondo sin que se requiera.

En ese sentido, estas entidades territoriales que han incurrido en este error, presentan un superávit de los recursos de SGP-APSB en los Fondos, sin que puedan ser utilizados en ninguna otra destinación del sector, en ese sentido, mediante la presente iniciativa, se pretende dar una mayor claridad a la Ley, con el fin de que haya una mejor planeación presupuestal de los territorios y generar una mayor eficiencia en la utilización de los mismos.

Ahora bien, respecto a los requisitos para poder destinar un menor porcentaje al pago de subsidios, el Gobierno estableció un proceso que se pretende simplificar mediante la presente iniciativa, con base en el principio de autonomía territorial, a fin

de evitar trabas en los procesos de ejecución presupuestal de los municipios y de agilizar la inversión en las entidades territoriales en el sector de agua potable y saneamiento básico.

Lo anterior busca materializarse en tres artículos que contienen el objeto del proyecto, la modificación al párrafo 2 y adición de un párrafo 3 al artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 y la vigencia. El artículo segundo, pretende que el municipio determine la condición de equilibrio mediante la metodología establecida por el Gobierno Nacional para ello y que pueda certificar la misma mediante acto administrativo debidamente motivado sin que se le exija ningún otro requisito para disponer de estos recursos agilizando la inversión en el sector. Esto se justifica ya que los recursos que se giran a las Entidades Territoriales por concepto de SGP se convierten en recursos propios y por lo tanto basta con que el ente territorial cumpla con la metodología dispuesta por el Gobierno Nacional para determinar el equilibrio, para que pueda en consecuencia el mismo ente territorial certificar a través de Acto Administrativo el cumplimiento del pago de los subsidios, y que por tanto, requiere un menor porcentaje de SGP para el pago de los mismos.

De igual forma, esta modificación busca aclarar que los municipios solo deben ingresar a los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso aquellos recursos que vayan a ser efectivamente destinados al pago de subsidios, y no el 15% del que habla el primer inciso de este artículo, teniendo la opción de poder destinarlos en otra de las inversiones de las que habla el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.

Por su parte, el párrafo tercero que se pretende adicionar al artículo 11, busca autorizar a los municipios que lo requieran, para que por una única vez se liberen los recursos que se hayan incluido en el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso, que por concepto del Sistema General de Participaciones - Agua Potable y Saneamiento Básico el municipio haya recibido para el pago de subsidios y que no se hayan utilizado ni se requiera su utilización, a fin de que se pueda subsanar el error de las entidades territoriales al incluir en estos fondos el 100% de los recursos sin que haya existido una necesidad en la planeación presupuestal de la entidad.

Finalmente, el artículo tercero contiene la vigencia y las derogatorias.

## 6. JUSTIFICACIÓN.

El presente proyecto de ley busca contribuir con el logro y la materialización de los principios constitucionales de la descentralización y la autonomía territorial. La Constitución Política establece que Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, en tal sentido, el proyecto de ley contribuye a facilitar la gestión administrativa en los territorios mediante el otorgamiento de facultades que permitan a los representantes legales de las entidades territoriales tomar decisiones de manera práctica y a la vez eliminar las barreras normativas que han impedido la materialización del principio de autonomía territorial.

### 6.1. Descentralización administrativa: Autonomía de las entidades territoriales.

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

Como se anunció anteriormente, la carta política establece que Colombia es un Estado descentralizado, lo que se traduce en la distribución de funciones entre los diferentes niveles de Gobierno, dejando en cabeza del nivel nacional la función de coordinar, expedir lineamientos y generar directrices sobre la prestación de servicios públicos y en las entidades territoriales la tarea de garantizar la prestación de estos servicios.

La descentralización busca la transferencia de competencias para que los municipios, departamentos y distritos puedan administrar su territorio, ampliar la participación de las comunidades locales en asuntos que pueden tener incidencia en su vida diaria como la elección de sus mandatarios locales; este principio busca también que las entidades territoriales puedan planificar su propio desarrollo e invertir sus recursos en pro de ello sin que exista mayor interferencia en la toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional.

Colombia, tiene antecedentes históricos que datan desde su independencia respecto a la definición de la organización como Estado que incluso llevaron a Colombia a conflictos internos entre federalistas y centralistas. Los primeros querían seguir el modelo norteamericano, donde la soberanía estaría dividida, manteniendo un gobierno general, pero permitiendo que cada estado tuviese autonomía y libertad en ciertas decisiones.

El sistema federativo, que se presentaba como una tendencia política moderna, progresista e innovadora, impulsó el sentimiento autonomista y regionalista, motivando a algunos estados a sancionar sus propias constituciones.

Mientras que, los centralistas pedían que la autoridad en la que residía el poder político fuera única e indivisible, ejercida en la plenitud de sus facultades por un poder central y fuerte que preparara a esta nueva nación independiente en un solo frente unido que respondiera ante la posible reacción española.<sup>1</sup>

Después de años de conflictos por implantar una de estas dos ideas organizacionales del Estado, se estableció un término medio fijado en la carta política, la cual ordena que Colombia es un Estado unitario, en donde el poder está concentrado y existe un solo centro de poder político, que extiende su accionar a lo largo de todo el territorio del respectivo Estado. Al ser un Estado unitario todos los individuos de los demás territorios, obedecen una misma y única autoridad regidos bajo las mismas leyes, pero con la facultad de decidir.<sup>2</sup> Sin embargo, también se estableció que Colombia goza de descentralización administrativa, lo cual indica que cada entidad territorial tiene la facultad de poder gobernarse a sí misma, planear su desarrollo, gestionar los intereses de su territorio, así como administrar sus recursos y tributos.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se hizo evidente el esfuerzo de la asamblea nacional constituyente por descentralizar las instituciones. Según lo afirma Alejandro Becker, Presidente de la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (Red RINDE) quien en diálogo con el Instituto de Estudios Urbanos - IEU indicó que la expedición de la Constitución Política marcó una serie de hitos frente a la estructura y operación de la administración pública colombiana, dentro de los que se encuentran:

---

<sup>1</sup> Viviana López. Canal Institucional TV. 2022. *Las guerras civiles del siglo XIX: intolerancia y sed de poder*. Disponible en: <https://www.canalinstitucional.tv/guerras-civiles-siglo-xix>

<sup>2</sup> Función Pública. CURSO VIRTUAL: INDUCCIÓN A LOS GERENTES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN COLOMBIANA. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gerentes/Modulo1/tema-3/1-estado-unitario.html>

- *Institucionalizar las transferencias de recursos públicos y enfocarlos a sectores que pueden potenciar la movilidad social y transformar las condiciones de vida. La Constitución enfocó la transferencia de los recursos de los municipios y departamentos en rubros de transformación para la movilidad social.*

- *La necesidad de distribuir las tareas entre niveles de gobierno para lograr un desarrollo integral y que el país sea equitativo a lo largo y ancho del territorio.*

- *Procurar que el diseño de la administración pública, a través de un sistema descentralizado, garantice la presencia del Estado de manera permanente en todo el territorio. Lo anterior, con el único propósito de establecer la calidad de los servicios de las ciudades, la pertinencia y el nivel de respuesta por parte del Estado frente a cualquier inquietud, incapacidad e inclemencia de las personas en Colombia, sin importar el lugar donde viva.<sup>3</sup>*

Si bien han existido avances en la constitución de un Estado descentralizado con mayor autonomía en sus entidades territoriales, persisten los problemas respecto a la competencia y a los límites del Gobierno Nacional para intervenir en los asuntos de las entidades territoriales; en ese sentido, es de vital importancia mantener y fortalecer las capacidades de las entidades territoriales en aras de generar mayor eficiencia en la respuesta del Estado ante las necesidades de los territorios alejados del Gobierno central y así poder garantizar un mayor desarrollo y una mayor cobertura en la prestación de los servicios.

## **6.2. Autonomía de las Entidades Territoriales para la administración de recursos.**

Si bien nuestra Constitución Política establece la centralización del poder político, también plasma las herramientas necesarias para que se establezca la autonomía territorial. Como consecuencia de los esfuerzos por implementar la descentralización, la carta política le otorgó facultades, obligaciones y derechos a las entidades territoriales, dentro de las cuales se establece la posibilidad de un gobierno autónomo que se rige por autoridades propias, en ese sentido, las entidades territoriales conforman para sí un gobierno para el cual eligen a sus mandatarios a través del voto popular; en ese mismo sentido, se establecen unas obligaciones específicas para estos mandatarios, a fin de que presten los servicios públicos domiciliarios que se requieran en sus territorios, recauden los recursos derivados de los tributos que hayan sido establecidos a nivel nacional o impuestos por las asambleas o concejos municipales o distritales de acuerdo a lo ordenado en las disposiciones legales; de igual forma, se establece la competencia de las entidades territoriales de administrar sus propios recursos.

Respecto a la administración de los recursos, cabe precisar que:

*“En materia económica y de hacienda pública existe en Colombia un modelo híbrido, que conjuga dos enfoques teóricos: el federalismo fiscal y el agente principal. Las funciones fiscales suponen todas aquellas actividades que se relacionan con el manejo de ingresos y gastos. Sobre todo en cuanto respecta a decisiones. El término federal en lo fiscal, no es más que la aclaración de la existencia de varios agentes con poder de decisión sobre qué hacer con los impuestos recolectados. Cuando*

<sup>3</sup> Entrevista a Alejandro Becker, Presidente de la Red RINDE. El papel de la Constitución de 1991 en el proceso de descentralización. Instituto de Estudios Urbanos - IEU. 2021. Disponible en: <http://ieu.unal.edu.co/medios/noticias-del-ieu/item/el-papel-de-la-constitucion-de-1991-en-el-proceso-de-descentralizacion>

*se habla de federalismo, se dice implícitamente que existen varios niveles de gobierno que proveen bienes y servicios públicos, y en esa calidad, cada nivel ostenta cierto grado de autoridad para tomar decisiones de ingreso y gasto públicos.*

*Un federalismo fiscal consistente supone que cada cual financie sus competencias con sus propios recursos. En este sentido, el artículo 362 establece que “los bienes y rentas tributarias o no tributarias, o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. (...) La ley no podrá trasladarlos a la nación salvo temporalmente en caso de guerra exterior”.*

*Sin embargo, hoy, en la medida en que la mayor parte de las entidades territoriales dependen casi por entero de las transferencias, se impuso el modelo del agente principal. En un modelo de este género las entidades actúan como rentistas procurando obtener una mayor proporción de los ingresos corrientes de la nación, en lugar de generar recursos propios.*

*El modelo del agente principal se refiere a una relación desde la cual una entidad (el principal) contrata a otra (el agente) para que desempeñe ciertas funciones en su nombre. Lo anterior significa que el principal delega en el agente su autoridad para tomar decisiones.*

*En virtud del artículo 356 de la Constitución Política, a la ley le corresponde fijar los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales, determinar el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación cedido a departamentos y distritos, y definir los criterios de distribución para ellos. También corresponde a la ley, según el artículo 357, definir las áreas prioritarias de inversión social y los criterios de distribución a los municipios.*

*Aunque se busca autonomía y fortalecimiento político e institucional de los entes territoriales, la delegación de funciones y la distribución condicionada de los recursos convierten a municipios y departamentos en delegados del gobierno nacional en la ejecución e implementación de políticas con los recursos de las transferencias.”<sup>4</sup>*

En ese sentido, si bien se ha establecido una autonomía de las entidades territoriales para la administración de recursos, desde la misma Constitución y en varias disposiciones normativas, esta facultad se ha visto limitada, por lo que el avance de la carta política en un intento de descentralización se restringe ante los lineamientos que expida el Gobierno Nacional sobre la distribución y administración del gasto, razón por la cual es de vital importancia que desde la Ley, se fortalezca la autonomía de las entidades territoriales quienes representan la presencia del Estado en los territorios, prestan los servicios públicos y sobretodo son los que conocen de primera mano las necesidades que el Estado debe garantizar.

### **6.3. Sistema General de Participaciones para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico y el Pago de Subsidios.**

El Estado como garante de la prestación de servicios públicos debe procurar progresivamente que los ciudadanos tengan acceso efectivo y material al goce del servicio público. Para ello, el Estado a través de distintas instituciones de los órdenes

---

<sup>4</sup> David Soto. Revista Opera. Vol. 3. 2003. Universidad Externado de Colombia.. *La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía*

nacional, departamental y local debe poner en operación recursos de orden técnico, económico, humano y administrativo para que a través de ellos logre el objetivo de servir a la comunidad y promover la prosperidad general.

La Ley 1176 de 2007 reguló el uso y la ejecución de los recursos del sistema general de participaciones para agua potable y saneamiento básico, particularmente el artículo 11 de esta Ley parcialmente reglamentó la destinación de estos recursos; además de lo anterior, el parágrafo 2º. del citado artículo 11, estableció que 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 al pago de subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables. De igual forma, este parágrafo establece que cuando estos municipios 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, el Gobierno Nacional, en ejercicio de la potestad reglamentaria, estableció la condición de equilibrio y una metodología para poder determinarlo. Estas disposiciones se encuentran plasmadas en los artículos 2.3.5.1.3.22 y 2.3.4.2.2 del Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Adicional a lo anterior, este Decreto, en su artículo 2.3.5.1.3.23, estableció unos requisitos adicionales para cuando se pretendan destinar recursos en cuantía inferior al 15% para financiar los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables. En consecuencia, la reglamentación establecida por el Gobierno Nacional sobre el particular, ha introducido nuevos y complejos procedimientos que, lejos de contribuir con el objetivo de materializar la autonomía de las entidades territoriales, ha impuesto nuevas barreras normativas que coartan la descentralización y la autonomía territorial e incrementan la ineficiencia de la administración pública.

Con el propósito de hacer más eficiente la administración pública territorial, esta iniciativa pretende facilitar el procedimiento administrativo en lo que tiene que ver con la asignación de recursos en cuantía inferior al 15% destinados a la actividad de financiación de subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables, se propone este proyecto de ley.

#### **6.4. Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso.**

Por mandato expreso del artículo de la Ley 142 de 1994, los concejos municipales deben crear los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos; de igual forma, esta Ley establece que los recursos que se recauden en estos fondos serán destinados al pago de subsidios de los estratos 1, 2 y 3. Adicionalmente, el artículo 2.3.4.1.3.14. del Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio establece las fuentes de financiación que concurren a este fondo indicando como una de estas fuentes los recursos del SGP-APSB.

En atención a lo anterior, se entiende que los recursos que ingresan a estos fondos tienen una destinación específica que se limita al objeto del fondo, el cual se restringe únicamente a financiar los subsidios anteriormente descritos, por lo cual, una vez ingresados los recursos al fondo, estos no pueden ser utilizados para ningún otro fin.

En concordancia con lo anteriormente expuesto, y de acuerdo con lo señalado en el parágrafo 2 de la Ley 1176 de 2007, las entidades territoriales deben destinar al menos el 15% de los recursos que reciben por concepto de SGP-APSB al pago de

subsidios, sin embargo, este párrafo también establece que puede destinarse un menor porcentaje si se cumple con determinados requisitos, así las cosas, las disposiciones normativas y reglamentarias de la materia han llevado a que muchas de las entidades territoriales interpreten de manera errónea lo dispuesto en la norma, e ingresen el total del 15% de los recursos que perciben por concepto del Sistema General de Participaciones - Agua Potable y Saneamiento Básico a la cuenta en la cual se maneja el Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso, destinando así los recursos a la destinación específica de los fondos, incluso cuando después de realizar el ejercicio presupuestal que determina la metodología para determinar el equilibrio se determine que no se requiere el uso del 15% de los recursos de SGP-APSB en los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso.

Así las cosas, otra de las finalidades de este proyecto de ley es poder otorgar la posibilidad a estas entidades territoriales que han incurrido en este error presupuestal de poder liberar estos recursos de SGP-APSB que vigencia tras vigencia se han venido acumulando en los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso, para que puedan ser utilizados en las otras destinaciones del sector que contempla el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 con el fin de dar un uso efectivo a los recursos con los que ya cuentan las entidades territoriales.

## 6.5. Pago de Subsidios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo.

De acuerdo a lo indicado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en respuesta generada a un Derecho de Petición identificado con el número de radicado 2023EE0087133, de acuerdo a la información reportada por las entidades territoriales en el FUT y el CUIPO, las siguientes son las entidades que utilizaron menos del 15% de los recursos de SGP-APSB para el pago de subsidios durante las últimas cinco vigencias:

**Tabla 2. Número de entidades que relacionan pago de subsidios por un porcentaje inferior al 15%**

VIGENCIA	Nº DE ENTIDADES	% DEL TOTAL DE MUNICIPIOS
2018	293	27%
2019	271	26%
2020	249	23%
2021	271	25%
2022	240	22%

Fuente: Análisis MvCT a partir información reportada por las entidades territoriales en las plataformas FUT y CUIPO.

De lo anterior se puede inferir que para el periodo comprendido entre 2018 – 2022, en promedio 265 entidades territoriales destinan un porcentaje menor al 15% para el pago de subsidios, por lo que se deduce que, de acuerdo a las cifras reportadas, existe un porcentaje 24,02% de los municipios del país que pudo haber incurrido en el error presupuestal de incluir el 15% de los recursos de SGP-APSB en los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso.

Adicionalmente, el Ministerio establece que de acuerdo a lo reportado por las entidades territoriales a través de la plataforma CUIPO, los siguientes municipios reportan un saldo a favor en los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso:

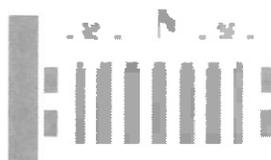
### PAGOS DE SUBSIDIOS VIGENCIA 2022

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8 – 68 Of. 325. Edificio Nuevo del Congreso. Bogotá.

Correo: [wilmer.castellanos@camara.gov.co](mailto:wilmer.castellanos@camara.gov.co)

Teléfono: 3904050 ext. 3178



Departamento	Municipio	SGP FSRI 2022	PAGOS FSRI	SALDO RESTANTE EN FSRI
Antioquia	Amagá	457.505.987	350.512.066	106.993.921
Antioquia	Belmira	151.741.286	139.040.019	12.701.267
Antioquia	Copacabana	917.598.315	572.593.108	345.005.207
Antioquia	El Carmen de Viboral	483.913.435	267.227.893	216.685.542
Antioquia	El Santuario	299.051.058	195.576.619	103.474.439
Antioquia	La Unión	219.959.004	179.964.517	39.994.487
Antioquia	Murindó	1.800.085.149	0	1.800.085.149
Antioquia	Mutató	2.631.725.186	484.042.125	2.147.683.061
Antioquia	Puerto Triunfo	398.714.285	389.026.072	9.688.213
Antioquia	Sabanalarga	1.053.308.734	208.628.360	844.680.374
Antioquia	Vigía del Fuerte	3.291.673.441	180.736.560	3.110.936.881
Arauca	Saravena	2.149.271.983	2.024.733.417	124.538.566
Atlántico	Baranoa	3.576.700.141	2.991.509.198	585.190.943
Atlántico	Barranquilla	27.369.726.645	4.105.458.996	23.264.267.649
Atlántico	Palmar de Varela	1.933.733.008	319.285.436	1.614.447.572
Atlántico	Ponedera	1.172.642.400	305.291.701	867.350.699
Atlántico	Repelón	1.864.193.369	1.618.782.934	245.410.435
Atlántico	Soledad	27.927.361.604	27.548.986.948	378.374.656
Bolívar	Cartagena	32.907.831.594	24.463.844.169	8.443.987.425
Bolívar	Villanueva	2.451.538.172	1.998.126.838	453.411.334
Boyacá	Betéitiva	22.674.602	0	22.674.602
Boyacá	Boyacá	106.404.844	0	106.404.844
Boyacá	Busbanzá	82.821.687	46.018.384	36.803.303
Boyacá	Chíquiza	112.019.536	69.723.560	42.295.976
Boyacá	Cuitiva	167.901.835	87.955.663	79.946.172
Boyacá	Duitama	3.093.753.846	1.803.887.885	1.289.865.961
Boyacá	Floresta	84.119.337	48.923.313	35.196.024
Boyacá	Güicán	882.404.775	33.239.707	849.165.068
Boyacá	La Uvita	82.500.000	26.196.831	56.303.169
Boyacá	Labranzagrande	140.160.779	34.411.226	105.749.553
Boyacá	Mongua	101.054.628	63.577.120	37.477.508
Boyacá	Nuevo Colón	102.388.594	59.653.024	42.735.570
Boyacá	Pauna	917.843.103	83.964.048	833.879.055
Boyacá	Paya	197.345.209	26.938.116	170.407.093
Boyacá	Pesca	96.299.758	23.878.357	72.421.401
Boyacá	Pisba	121.571.873	22.663.356	98.908.517
Boyacá	Samacá	657.356.356	239.464.224	417.892.132
Boyacá	Santa Rosa de Viterbo	700.112.418	0	700.112.418
Boyacá	Sativanorte	99.000.000	42.723.298	56.276.702
Boyacá	Socotá	136.683.955	81.146.987	55.536.968
Boyacá	Sogamoso	2.418.119.000	227.839.803	2.190.279.197
Boyacá	Susacón	94.250.481	15.981.000	78.269.481
Boyacá	Sutamarchán	102.666.554	46.818.072	55.848.482
Boyacá	Tópaga	84.400.000	78.081.734	6.318.266
Boyacá	Tota	30.240.146	20.726.134	9.514.012
Boyacá	Villa de Leyva	132.901.986	11.226.614	121.675.372
Caldas	Manizales	5.196.044.700	2.031.503.381	3.164.541.319

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Caldas	Palestina	356.000.000	333.564.450	22.435.550
Caquetá	Albania	337.000.000	336.585.460	414.540
Caquetá	Florencia	4.416.558.490	3.800.280.007	616.278.483
Caquetá	Morelia	781.525.698	110.000.000	671.525.698
Caquetá	Puerto Rico	564.934.665	511.502.196	53.432.469
Caquetá	Solano	252.000.000	249.751.152	2.248.848
Caquetá	Valparaíso	306.311.916	306.311.915	1
Casanare	Hato Corozal	412.496.269	412.496.268	1
Casanare	Nunchía	450.000.000	383.237.092	66.762.908
Cauca	Buenos Aires	725.120.439	232.574.955	492.545.484
Cauca	Caldono	6.237.042.592	162.945.628	6.074.096.964
Cauca	El Tambo	5.055.167.497	442.747.323	4.612.420.174
Cauca	Morales	5.776.533.909	0	5.776.533.909
Cauca	San Sebastián	154.694.788	49.140.000	105.554.788
Cauca	Totoró	1.031.669.255	117.984.129	913.685.126
Cesar	Becerril	1.358.243.759	1.094.296.434	263.947.325
Cesar	Bosconia	3.301.516.500	2.063.798.302	1.237.718.198
Cesar	Curumani	2.426.603.944	2.259.737.062	166.866.882
Cesar	El Paso	2.667.808.276	1.483.355.420	1.184.452.856
Cesar	La Gloria	1.829.056.434	1.057.127.630	771.928.804
Cesar	Tamalameque	1.030.238.778	1.009.265.170	20.973.608
Córdoba	Cereté	4.928.311.258	4.928.311.256	2
Córdoba	Cotorra	847.801.849	842.053.542	5.748.307
Córdoba	Montelíbano	3.993.778.178	3.727.809.450	265.968.728
Córdoba	Tuchín	560.349.032	536.054.243	24.294.789
Cundinamarca	Albán	101.863.568	101.863.567	1
Cundinamarca	Anapoima	156.018.016	78.501.923	77.516.093
Cundinamarca	Choachí	89.801.585	80.540.819	9.260.766
Cundinamarca	Chocontá	278.752.206	264.887.061	13.865.145
Cundinamarca	Cota	131.528.486	0	131.528.486
Cundinamarca	El Colegio	453.647.930	437.175.647	16.472.283
Cundinamarca	El Rosal	1.230.522.907	476.154.341	754.368.566
Cundinamarca	Fusagasugá	2.406.774.316	682.509.244	1.724.265.072
Cundinamarca	Gachetá	215.338.344	208.731.803	6.606.541
Cundinamarca	Girardot	1.993.438.554	936.424.745	1.057.013.809
Cundinamarca	Guachetá	950.854.524	212.803.153	738.051.371
Cundinamarca	Guaduas	660.000.000	568.009.078	91.990.922
Cundinamarca	Guatavita	60.000.000	19.528.169	40.471.831
Cundinamarca	Gutiérrez	55.189.749	49.850.931	5.338.818
Cundinamarca	Nilo	898.904.800	348.285.112	550.619.688
Cundinamarca	Nocaima	126.449.898	115.485.210	10.964.688
Cundinamarca	Paratebueno	867.113.084	303.912.998	563.200.086
Cundinamarca	San Antonio del Tequendama	179.207.241	0	179.207.241
Cundinamarca	Sibaté	627.427.128	584.202.324	43.224.804
Cundinamarca	Soacha	11.613.141.055	8.042.977.173	3.570.163.882
Cundinamarca	Sutatausa	564.164.715	84.662.491	479.502.224
Cundinamarca	Tena	177.736.519	156.629.059	21.107.460
Cundinamarca	Tibacuy	68.103.549	60.411.460	7.692.089
Cundinamarca	Tocaima	437.068.236	428.425.692	8.642.544

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8 – 68 Of. 325. Edificio Nuevo del Congreso. Bogotá.  
Correo: [wilmer.castellanos@camara.gov.co](mailto:wilmer.castellanos@camara.gov.co)  
Teléfono: 3904050 ext. 3178



Cundinamarca	Ubalá	127.193.400	108.281.259	18.912.141
Cundinamarca	Útica	550.112.137	338.599.758	211.512.379
Cundinamarca	Villa de San Diego de Ubaté	697.447.301	628.939.427	68.507.874
Huila	Acevedo	366.083.408	352.894.883	13.188.525
Huila	Agrado	528.348.323	400.000.000	128.348.323
Huila	Aipe	1.070.976.487	981.231.642	89.744.845
Huila	Algeciras	928.071.405	746.499.239	181.572.166
Huila	Baraya	402.537.060	362.537.060	40.000.000
Huila	Campoalegre	1.610.695.453	1.556.584.802	54.110.651
Huila	Colombia	258.769.290	236.370.955	22.398.335
Huila	Elías	161.535.835	138.860.486	22.675.349
Huila	Garzón	1.874.060.773	1.874.060.772	1
Huila	Gigante	706.806.035	639.848.686	66.957.349
Huila	Iquirá	261.617.113	218.936.238	42.680.875
Huila	Isnos	381.771.280	317.155.423	64.615.857
Huila	Nátaga	117.812.982	108.199.557	9.613.425
Huila	Paicol	151.690.864	140.412.524	11.278.340
Huila	Palermo	1.465.133.131	1.278.407.339	186.725.792
Huila	Palestina	189.352.860	155.336.484	34.016.376
Huila	Pitalito	2.021.106.361	1.869.145.002	151.961.359
Huila	Saladoblanco	258.669.921	241.379.461	17.290.460
Huila	San Agustín	497.502.642	450.118.827	47.383.815
Huila	Santa María	310.853.561	188.493.715	122.359.846
Huila	Tarqui	329.555.376	301.722.235	27.833.141
Huila	Tello	331.265.298	330.690.131	575.167
Huila	Tesalia	564.498.585	515.637.828	48.860.757
La Guajira	Dibulla	1.157.959.561	1.156.477.846	1.481.715
La Guajira	Distracción	1.301.645.092	1.227.688.826	73.956.266
La Guajira	Uribia	2.759.171.850	2.574.293.729	184.878.121
Magdalena	Ciénaga	3.285.282.453	2.757.954.790	527.327.663
Magdalena	El Retén	1.698.263.231	1.649.938.569	48.324.662
Magdalena	San Zenón	450.266.321	380.171.981	70.094.340
Magdalena	Santa Marta	18.925.355.756	18.012.272.247	913.083.509
Magdalena	Zona Bananera	3.098.742.618	3.090.333.885	8.408.733
Meta	Acacias	3.582.496.979	0	3.582.496.979
Meta	Cumaral	1.299.658.744	1.022.668.651	276.990.093
Meta	Puerto López	1.687.439.588	1.591.461.372	95.978.216
Meta	Restrepo	1.102.281.700	430.587.670	671.694.030
Nariño	Aldana	422.478.372	374.675.327	47.803.045
Nariño	Contadero	130.789.364	95.816.134	34.973.230
Nariño	Cumbal	508.235.099	508.235.097	2
Nariño	Cumbitara	349.396.403	291.163.668	58.232.735
Nariño	Francisco Pizarro	810.584.424	666.000.000	144.584.424
Nariño	La Cruz	568.000.000	550.000.000	18.000.000
Nariño	Ricaurte	356.720.483	331.810.711	24.909.772
Nariño	San Lorenzo	262.141.320	243.945.885	18.195.435
Nariño	San Pablo	315.034.695	284.500.147	30.534.548
Nariño	Sandoná	529.914.703	529.914.702	1

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8 – 68 Of. 325. Edificio Nuevo del Congreso. Bogotá.  
Correo: [wilmer.castellanos@camara.gov.co](mailto:wilmer.castellanos@camara.gov.co)  
Teléfono: 3904050 ext. 3178



Nariño	Túquerres	716.715.275	657.122.393	59.592.882
Norte de Santander	Durania	123.041.848	107.368.157	15.673.691
Norte de Santander	Mutiscua	100.553.445	100.553.444	1
Norte de Santander	Pamplona	1.453.434.570	1.302.418.218	151.016.352
Norte de Santander	Salazar	155.129.619	154.680.318	449.301
Norte de Santander	Villa del Rosario	1.200.000.000	992.136.122	207.863.878
Quindío	Quimbaya	667.969.684	407.427.271	260.542.413
Risaralda	La Virginia	509.341.271	0	509.341.271
Risaralda	Quinchía	317.342.422	312.626.077	4.716.345
Santander	Bolívar	77.455.398	64.677.257	12.778.141
Santander	Chipatá	44.000.000	0	44.000.000
Santander	Contratación	491.733.645	92.386.735	399.346.910
Santander	Girón	2.148.578.622	793.540.982	1.355.037.640
Santander	Guadalupe	628.028.616	167.197.985	460.830.631
Santander	Hato	874.076.753	49.166.779	824.909.974
Santander	La Belleza	188.556.720	172.056.720	16.500.000
Santander	Landázuri	1.032.305.615	202.020.670	830.284.945
Santander	Palmar	613.611.139	112.237.075	501.374.064
Santander	Puente Nacional	1.749.148.872	257.405.266	1.491.743.606
Santander	San José de Miranda	71.246.639	52.154.637	19.092.002
Santander	Vélez	1.367.900.026	581.558.883	786.341.143
Santander	Zapatoca	95.000.000	79.969.087	15.030.913
Sucre	Guaranda	1.933.080.803	560.618.904	1.372.461.899
Sucre	San Onofre	1.254.719.451	259.467.926	995.251.525
Tolima	Carmen de Apicalá	474.360.459	392.510.172	81.850.287
Tolima	Espinal	2.407.388.769	2.022.111.695	385.277.074
Tolima	Guamo	1.087.709.969	1.085.756.034	1.953.935
Tolima	Natagaima	225.350.744	0	225.350.744
Tolima	Palocabildo	873.973.044	229.154.197	644.818.847
Tolima	Saldaña	1.021.436.924	377.062.554	644.374.370
Tolima	Venadillo	958.411.785	592.401.197	366.010.588
Valle del Cauca	Ansermanuevo	598.549.630	523.199.061	75.350.569
Valle del Cauca	Cali	38.436.758.319	17.704.147.192	20.732.611.127
Valle del Cauca	Candelaria	3.393.366.525	3.362.616.967	30.749.558
Valle del Cauca	Cartago	1.282.123.948	1.169.786.509	112.337.439
Valle del Cauca	Guadalajara de Buga	1.992.132.746	1.807.913.237	184.219.509
Valle del Cauca	Jamundí	4.211.978.077	1.684.400.654	2.527.577.423
Valle del Cauca	Palmira	1.614.901.926	1.601.198.841	13.703.085
Valle del Cauca	Riofrio	337.605.761	337.134.082	471.679
Valle del Cauca	Trujillo	511.777.925	377.969.447	133.808.478
Valle del Cauca	Yumbo	3.547.204.000	3.297.893.316	249.310.684
-	-	<b>509.874.374.388</b>	<b>855.281.977.046</b>	<b>134.161.340.427</b>

Cabe precisar que estas cifras pueden variar teniendo en cuenta que el Ministerio suministra esta información con base en los reportes que realizan las entidades territoriales como encargadas del manejo de estos recursos; de igual forma, es importante resaltar que dentro de la plataforma CUIPO, a partir de la vigencia 2022, en el formato FUT cierre fiscal, se incluyó como un concepto a diligenciar por parte de las entidades territoriales el valor existente en los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso, por lo que no todas las entidades hicieron el reporte al ser una variable nueva.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

## 6.6. Agua Potable y Saneamiento Básico en el país.

El agua, como fuente de vida y elemento esencial en la supervivencia del ser humano, debe reunir unas características específicas para que pueda ser potable; en ese sentido, el agua potable, es aquella que por sus condiciones se encuentra apta para el consumo humano sin que ello represente un riesgo en su salud. Hoy en día, de acuerdo a lo afirmado por la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio Catalina Velasco en la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Agua 2023: *“En Colombia, 12 millones de personas tienen acceso inadecuado al servicio de agua potable, esto representa 25 % de la población del país. Así mismo, 3,2 millones de personas no tienen acceso a agua potable, problemática que se incrementa en el sector rural. Entre otros datos de MinVivienda, cerca de 1,5 millones de personas realizan sus necesidades fisiológicas al aire libre y solo se tratan 52 % de las aguas residuales”*.<sup>5</sup>

De igual forma, se traen a colación cifras que datan la situación colombiana y la necesidad de inversiones urgentes que permitan mejorar el acceso al agua potable y el saneamiento básico:

*“Se calcula que aproximadamente 6,6 de cada 100.000 niños y niñas fallecieron por causas relacionadas a la enfermedad diarreica aguda en 2019 según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Esta enfermedad se podría prevenir con el consumo de agua tratada y el acceso a puntos de lavado de manos.*

*De igual manera, 13,3 de cada 100.000 niños y niñas fallecieron por infección respiratoria aguda el mismo año (DANE). Dicha enfermedad también se asocia al consumo de agua sin tratar y la falta de prácticas clave de higiene.*

*En La Guajira, las personas que recogen agua en los hogares, principalmente niñas, adolescentes y mujeres, pueden tardar hasta 5 horas de su día en este proceso, de acuerdo con cifras del Banco Mundial. Esto incluye ir y volver a los lugares donde la consiguen, lo que implica que muchas niñas y adolescentes, en especial, corren el riesgo de dejar de abandonar el estudio.*

*Aproximadamente 1.4 millones en Colombia de personas defecan a campo abierto; no cuentan con baños, letrinas ni otra opción. Directamente, estas personas tampoco cuentan con puntos de lavado de manos para mantener prácticas clave de higiene. Dicha situación se da principalmente en zonas rurales, rurales dispersas y asentamientos humanos, de acuerdo con el Programa Conjunto de Monitoreo.*

*1 de cada 5 infecciones respiratorias se pueden prevenir gracias al lavado de manos y 1 de cada 3 enfermedades gastrointestinales se pueden prevenir gracias al lavado de manos, pues en 1 centímetro cuadrado de nuestras manos pueden vivir hasta 1.500 bacterias, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud. Sin embargo, de acuerdo con el*

---

<sup>5</sup> Juliana Trujillo Velasquez. La República. *En el Colombia, 3,2 millones de personas no tienen acceso al servicio de agua potable*. 2023. Disponible en: <https://www.larepublica.co/economia/en-el-colombia-3-2-millones-de-personas-no-tienen-acceso-al-servicio-de-agua-potable-3576736#:~:text=Entre%20otros%20datos%20de%20MinVivienda,agua%20potable%20y%20saneamiento%20b%C3%A1sico.>

*índice Welbin 2022, en Colombia solo 5 de 10 escuelas rurales cuentan con puntos de lavado de manos funcionales para sus estudiantes.*<sup>6</sup>

Así las cosas, esta clase de iniciativas legislativas son de vital importancia para incrementar las inversiones en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico y de esta manera garantizar el derecho al agua potable y al saneamiento básico como elementos esenciales para la supervivencia de manera digna, adicional a lo anterior, de acuerdo a un estudio de la OMS en 2012, se calcula que cada dólar invertido en saneamiento produce un rendimiento de US\$ 5.50, traducido en menores costos de atención de salud, más productividad y menos muertes prematuras.<sup>7</sup> Lo anterior indica que la inversión en este sector se encuentra de la mano con los objetivos de Gobierno respecto de la Atención Primaria en Salud, cuyo propósito principal se basa en una atención preventiva en salud que busque la prevención de enfermedades y condiciones patológicas.

Así las cosas, con la presente iniciativa se pretende que los recursos que se deben destinar al sector de APSB tengan una inversión efectiva ayudando a contrarrestar el subdesarrollo en esta materia y de esta manera asegurar que las entidades territoriales puedan contar con mayores recursos de inversión para suplir las necesidades de Agua Potable y Saneamiento Básico de sus territorios.

## 6.2 Antecedentes Legislativos

Revisando los antecedentes legislativos que se han presentado sobre el objeto del presente proyecto, se han encontrado varios antecedentes de iniciativas que pretenden la modificación de la constitución para transformar el Sistema General de Participaciones respecto de la asignación de recursos del mismo, sin embargo, no se encuentra ningún proyecto de ley que pretenda la modificación de la Ley 1176 de 2007.

## 7. IMPACTO FISCAL

La presente iniciativa no tiene impacto fiscal, sin embargo, se aborda en este a parte del texto para anotar que, la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

"El art. 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicité cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se

---

<sup>6</sup> UNICEF Colombia. *6 cifras para entender el acceso a agua y saneamiento en Colombia*. 2023.

Disponible en:

<https://www.unicef.org/colombia/historias/6-cifras-para-entender-el-acceso-agua-y-saneamiento-en-colombia>

<sup>7</sup> UNICEF Colombia. *Supervivencia y desarrollo infantil*.

Disponible en: <https://www.unicef.org/colombia/supervivencia-y-desarrollo-infantil>

realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.” (Subrayado fuera de texto).

En relación a lo anterior, también es importante aclarar que en la misma jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional estableció que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo, recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

“La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.” (Subrayado fuera de texto).

Por lo cual, se debe establecer que la cuantificación del impacto fiscal, es una tarea que desborda la capacidad técnica que pueden tener los congresistas apoyados de sus Unidades de Trabajo Legislativo; sin embargo, desde esta oficina precisamos que la presente iniciativa legislativa no requiere para su implementación recursos adicionales por parte del Gobierno Nacional, toda vez que lo que busca es que los municipios puedan liberar los recursos de SGP-APSB que se encuentran en los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso sin usar, para que puedan ser destinados a otras inversiones del sector de agua potable y saneamiento básico.

## **8. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS**

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la Ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2033 de 2009, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas, en ese sentido dispuso:

*"(...) Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

*a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

*c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."*

Por otra parte, la Ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en ese sentido se dispuso:

*"Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

*a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

*b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

*c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

*d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

*f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

**PARÁGRAFO 1o.** *Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.*

**PARÁGRAFO 2o.** Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

**PARÁGRAFO 3o.** Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.”

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022<sup>8</sup>, estableciendo que:

*“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”*

También el Consejo de Estado el año 2010<sup>9</sup> sobre el conflicto de interés se conceptuó:

*“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.*

*No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente. ”*

---

<sup>8</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina Lopez.

<sup>9</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

En consecuencia, se considera que la Ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la Ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

En ese sentido, no existe un conflicto de interés por parte del ponente y autor del proyecto de ley respecto de las disposiciones que este incluye, toda vez que con el mismo no se genera beneficio alguno que reúna las características dispuestas en la ley para ello, es decir particular, actual y directo.

## 9. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO EN EL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN DE CAMBIOS
<b>TÍTULO</b>		
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.	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.	Sin modificaciones.
<b>Artículo 1. Objeto.</b> El presente proyecto de ley tiene como objeto dar mayor eficacia a los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP que son asignados a los municipios para la prestación del servicio de Agua Potable y Saneamiento Básico - APSB, facilitando el proceso por el cual los municipios pueden usar los excedentes de los recursos destinados para subsidios, una vez se cumpla con la	<b>Artículo 1. Objeto.</b> El presente proyecto de ley tiene como objeto dar mayor eficacia a los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP que son asignados a los municipios para la prestación del servicio de Agua Potable y Saneamiento Básico - APSB, facilitando el proceso por el cual los municipios pueden usar los excedentes de los recursos destinados para subsidios, una vez se cumpla con la cobertura de	Sin modificaciones.

cobertura de ellos en los estratos subsidiables de la entidad territorial.	ellos en los estratos subsidiables de la entidad territorial.	
<p><b>Artículo 2.</b> Modifíquese el párrafo 2 y adiciónese un párrafo transitorio al artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:</p> <p><b>PARÁGRAFO 2o.</b> 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.</p> <p>En los eventos en los cuales los municipios de qué trata el presente párrafo 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</p>	<p><b>Artículo 2.</b> Modifíquese el párrafo 2 y adiciónese un párrafo transitorio al artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:</p> <p><b>PARÁGRAFO 2o.</b> De los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico de los municipios clasificados en categorías 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª, <u>en los casos en los que se requiera, se deberán garantizar presupuestalmente, como mínimo, los recursos faltantes para el pago de destinarse mínimo el quince por ciento (15%) de los mismos</u> a la actividad señalada en el literal a) del presente artículo.</p> <p><u>Una vez el municipio cumpla con sus obligaciones en materia de subsidios, podrá hacer uso de los recursos restantes por concepto del giro del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico, en las demás actividades del sector que contempla este artículo.</u></p>	<p>Se modifica por sugerencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el fin de eliminar el porcentaje del 15%, sin eliminar la obligación de las entidades territoriales de cubrir el 100% de los subsidios.</p> <p>Se hacen modificaciones de redacción del artículo.</p> <p>Se elimina el segundo inciso de este párrafo toda vez que si no hay un porcentaje mínimo no hay que incluir disposiciones que hagan referencia a la destinación de un porcentaje menor al 15% para el pago de subsidios.</p> <p>Por solicitud del Ministerio, se incluye un término de un año para que las entidades territoriales puedan liberar los recursos de SGP que se encuentren en los FSRI y que no se vayan a utilizar para el pago de subsidios, de igual forma se aclara que los recursos correspondientes a aportes solidarios deben continuar en los FSRI.</p>

<p>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.</p> <p>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%.</p> <p><b>PARÁGRAFO TRANSITORIO.</b> Autorízase 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</p>	<p><del>En los eventos en los cuales los municipios de qué trata el presente párrafo 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.</del></p> <p><del>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</del></p>	
---	--	--

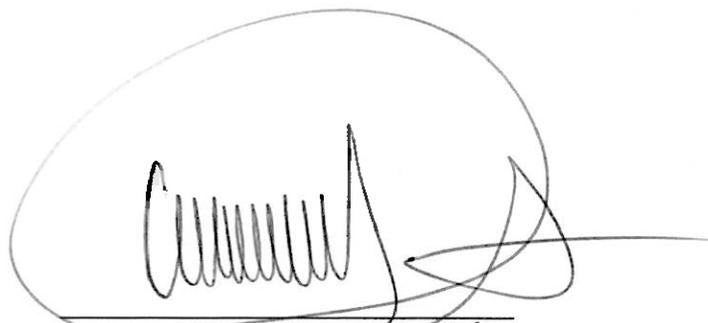
<p>del sector Agua Potable y Saneamiento Básico, que hayan sido girados a estos Fondos para el pago de subsidios y que no se requieran para ello, a fin de que puedan ser utilizados en las demás destinaciones del sector que contempla este artículo.</p>	<p><del>municipios deberán ingresar al Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso este porcentaje y no el 15%.</del></p> <p><b>PARÁGRAFO TRANSITORIO.</b> Autorízase a <u>las entidades territoriales es municipios</u> para que por una única vez, <u>dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley,</u> 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 <u>actividadesdestinaciones</u> del sector que contempla este artículo.</p> <p><u>Los recursos correspondientes a superávits de aportes solidarios deberán permanecer en el fondo de solidaridad y redistribución del ingreso de acuerdo con la normatividad vigente.</u></p>	
---	---	--

<b>Artículo 3. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 3. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones.
--	--	---------------------

#### 10. PROPOSICIÓN:

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar trámite para dar primer debate al Proyecto de Ley No.259 de 2023 Cámara: "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" teniendo en cuenta el pliego de modificaciones y el texto propuesto para debate que se presenta a continuación.

Cordialmente,



**WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ**  
Representante a la Cámara por Boyacá  
Coordinador ponente

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



**JULIAN PEINADO RAMÍREZ**  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Ponente



**WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO**  
Representante a la Cámara por Norte de Santander  
Ponente



**LEONARDO DE JESUS GALLEGO ARROYAVE**  
Representante a la Cámara por Valle de Cauca  
Ponente

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**11. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N°. 259 DE 2023 CÁMARA**

**PROYECTO DE LEY 259 DE 2023**

**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.**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**Artículo 1. Objeto.** El presente proyecto de ley tiene como objeto dar mayor eficacia a los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP que son asignados a los municipios para la prestación del servicio de Agua Potable y Saneamiento Básico - APSB, facilitando el proceso por el cual los municipios pueden usar los excedentes de los recursos destinados para subsidios, una vez se cumpla con la cobertura de ellos en los estratos subsidiables de la entidad territorial.

**Artículo 2.** Modifíquese el parágrafo 2 y adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, el cual quedará así:

**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, en los casos en los que se requiera, se deberán garantizar presupuestalmente, como mínimo, los recursos faltantes para el pago de la actividad señalada en el literal a) del presente artículo.

Una vez el municipio cumpla con sus obligaciones en materia de subsidios, podrá hacer uso de los recursos restantes por concepto del giro del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico, en las demás actividades del sector que contempla este artículo.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** Autorízase a las entidades territoriales para que por una única vez, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley, 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 actividades del sector que contempla este artículo.

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

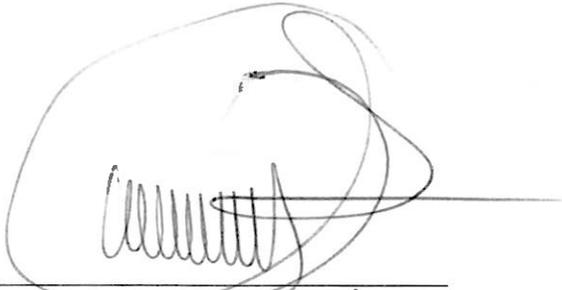
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8 – 68 Of. 325. Edificio Nuevo del Congreso. Bogotá.

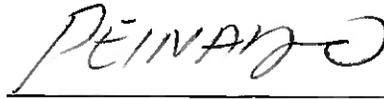
Correo: [wilmer.castellanos@camara.gov.co](mailto:wilmer.castellanos@camara.gov.co)

Teléfono: 3904050 ext. 3178

**Artículo 3. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



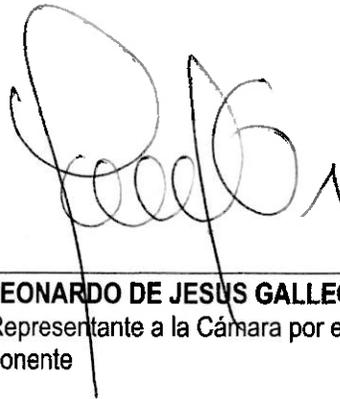
**WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ**  
Representante a la Cámara por Boyacá  
Coordinador ponente



**JULIAN PEINADO RAMÍREZ**  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Ponente



**WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO**  
Representante a la Cámara por Norte de Santander  
Ponente



**LEONARDO DE JESUS GALLEGO ARROYAVE**  
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca  
Ponente

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA