

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

<b>Entidad originadora:</b>	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO
<b>Fecha (dd/mm/aa):</b>	Junio 2025
<b>Proyecto de Decreto/Resolución:</b>	Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 274 de la Ley 2294 de 2023 y se subroga el Título 8 a la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con la Gestión Comunitaria del Agua y Saneamiento Básico

**1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.**

La Constitución Política de 1991, a partir de lo estipulado, entre otros, en sus artículos 2, 49, 150 núm. 23, 298, 311, 334, 356 y 365 a 370, estableció como uno de sus principios rectores la satisfacción de las necesidades básicas de la población, no solo como finalidad del Estado, sino como justificación de todo el andamiaje institucional que se constituye en su virtud. En este orden de ideas, la norma de normas establece primero, el deber de garantía de los servicios públicos a cargo del Estado, lo que se traduce en responsabilidades especiales de fomento e, incluso, de prestación directa a cargo de múltiples organizaciones administrativas, y segundo, la misión institucional de asegurar la satisfacción de necesidades básicas en materia de agua para consumo humano y saneamiento básico, sea por la propia acción del Estado, sea por la permisión o el apoyo a la acción del empresariado y las comunidades organizadas para estas materias. Esto último, dicho con algo más de detalle, significa que la Constitución Política, a efecto de asegurar una ampliación de la oferta de estas prestaciones, habilitó a partir de 1991 directamente a los particulares y a *“las comunidades organizadas”* para desarrollar las actividades para alcanzar la satisfacción de las necesidades básicas de la población en materia de agua apta para el consumo humano y el saneamiento básico al tiempo que confirió amplias atribuciones decisorias y de intervención a las autoridades para determinar los medios idóneos para la satisfacción de las necesidades de la población en esta materia.

Ahora bien, dado que el modelo constitucional habilitó directamente a formas organizativas, entre las que se destacan las empresas de servicios públicos y las comunidades organizadas, para desarrollar las actividades necesarias para la satisfacción de las necesidades básicas de la población en materia de agua apta para el consumo humano y el saneamiento básico, en su momento se entendió que era imprescindible que todos los agentes que concudiesen a tales objetos deberían sujetarse a las mismas reglas jurídicas. Así se desprendió, entre otras disposiciones normativas, del inciso final del artículo 3º de la Ley 142 de 1994 según el cual: *“Todos los prestadores quedarán sujetos, en lo que no sea incompatible con la Constitución o con la ley, a todo lo que esta Ley dispone para las empresas y sus administradores y, en especial, a las regulaciones de las Comisiones, al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos, y a las contribuciones para aquéllas y ésta”*.

Lo cierto, sin embargo, es que el entorno institucional en el que las empresas de servicios públicos y las comunidades organizadas han de actuar para ofrecer soluciones en materia de agua apta para el consumo humano y el saneamiento básico no resultó ser del todo equitativo, pues, atendida la realidad de los actores que concurren en esta materia, las cargas para algunos de ellos se tornaron desproporcionadas y este hecho, por sí solo, representó una barrera a la satisfacción de las necesidades básicas de una parte considerable de la población.

En este contexto, la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *“Colombia Potencia Mundial de la Vida”*, en su artículo 274, contempló la conformación de una política pública relativa a la Gestión Comunitaria del Agua y el Saneamiento Básico a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la cual, en general, habría de reconocer la especialidad del modelo comunitario de gestión del

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

agua y el saneamiento básico lo mismo que, la necesidad de definir reglas diferenciales que contribuyan en su correcto funcionamiento, que respondan a sus realidades y se orienten a su fortalecimiento.

La formulación de esta política pública reconoce varias premisas que vale la pena resaltar. En primer lugar, se parte del hecho de que la satisfacción de las necesidades básicas de la población en materia de acceso al agua apta para el consumo humano y el saneamiento básico ha sido posible en buena medida gracias a fenómenos de asociatividad comunitaria en cuya virtud los miembros de las distintas colectividades, apelando a la solidaridad y a todo género de lazos comunes, se autoorganizan para encontrar soluciones a este respecto que resulten, a la vez, accesibles, asequibles y consistentes con sus propias realidades, capacidades y costumbres. En segundo lugar, esta realidad no ha sido objeto de un desarrollo jurídico claro e integral; al contrario, las normas rectoras de este fenómeno son fragmentarias y dispersas, por lo que su interpretación precisa del reenvío a reglas que fueron pensadas para la acción de las empresas prestadoras y, por ende, pueden resultar en cierto grado incompatibles con el quehacer de los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico. En tercer lugar, algunas de las reglas vigentes hasta la expedición de la Ley 2294 de 2023, representaban hasta cierto punto una barrera para el adecuado funcionamiento de los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico pues se traducían en costos económicos y cargas administrativas desproporcionadas. Esto a su vez, redundó en un distanciamiento entre las entidades del Estado y los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico, llevando por un lado a un conocimiento parcializado de las realidades de estos actores y de otro, a una falta de respuesta efectiva a sus necesidades.

Así las cosas, el Decreto reglamentario que se expide para soportar esta política pública, pretende dar respuesta a estos y a otros aspectos necesarios para el correcto devenir de la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico. Así pues, a efecto de comprender de mejor manera su sentido general y sus contenidos específicos es menester analizar con cierto nivel de detalle sus antecedentes materiales y sus categorías fundamentales, tales como el modelo especial de gestión y el sujeto de la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico.

### **1.1. El derecho humano al agua y saneamiento básico**

El Derecho Humano al Agua ha tenido lugar en la agenda pública desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua en el año 1977 en la que se dijo de manera explícita que *“(...) todos los pueblos, cualquiera que sea su etapa de desarrollo, tienen derecho a disponer de agua potable en cantidad y calidad para sus necesidades básicas”*. Encontró su punto más relevante en el año 2002 con la expedición de la Observación General N° 15 que trata sobre el derecho al agua, de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del año 1966, en la que, entre otras, reconoce que: *“El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos.”* En el numeral 10 señala que *“El derecho al agua entraña tanto libertades como derechos. Las libertades son el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos. En cambio, los derechos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua”*.

Asimismo, la citada Observación general N° 15 además de hablar del derecho al acceso al agua con calidad para el uso doméstico, personal y para prevenir enfermedades, se refirió a este como un factor clave para la

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

dignidad humana y le otorgó características en cuanto a la disponibilidad, calidad y accesibilidad física, económica (asequibilidad), no discriminación y a la información así:

a) *La disponibilidad.* El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento.

b) *La calidad.* El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas.

c) *La accesibilidad.* El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

i) *Accesibilidad física.* El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar

al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas.

ii) *Accesibilidad económica.* El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.

iii) *No discriminación.* El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

iv) *Acceso a la información.* La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

A su vez, la citada Observación general N° 15 incorporó dentro de las obligaciones de los Estados parte, el logro progresivo de la plena realización del derecho; en consecuencia, la definición de estrategias, políticas y programas para garantizar la ampliación y mejora continua y sostenida de este derecho a lo largo del tiempo para toda su población.

Otro hito relevante, sucedió en el año 2010, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció el derecho humano al “agua y el saneamiento” (negrilla y subrayado fuera del texto original) mediante Resolución 64/292 señalando: “*el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos*” y exhortó a los Estados a que “*proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología (...) a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento*”.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

En 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual plantea 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS), dentro de los cuales se encuentra el “*Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos*” asociando a este, no solo con el propósito de contribuir a reducir la pobreza, sino como vehículo para garantizar la salud, la seguridad alimentaria, la paz, los derechos humanos, los ecosistemas y la educación. Así mismo, hizo énfasis en la necesidad de lograr en 2030 el acceso universal y equitativo “*prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad*”.

En Colombia, el derecho humano al agua y al saneamiento se entiende reconocido, en observancia del bloque de constitucionalidad de que trata el artículo 93 de la Constitución Política de 1991, que a su vez se refleja en las decisiones que se han adoptado en materia de política pública, para cumplimiento de los compromisos de los Estados parte en cuanto a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como la expedición del CONPES 3918 de 2018 a través del cual se trazó la “*ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) EN COLOMBIA*”.

## 1.2. Acceso al agua y saneamiento básico en Colombia.

De acuerdo con los datos de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), con la cual se estima el acceso a soluciones de agua, tanto a través de empresas de servicios públicos como de acueductos comunales o veredales, pozos con bombas y pilas públicas, y a soluciones de saneamiento, se encuentra que, en 2024 este acceso alcanza un 90,17% y 89,68% respectivamente.

**Tabla 1. Hogares con acceso a soluciones de agua y saneamiento. 2024**

Área	Soluciones de agua	Soluciones de saneamiento
Centro poblado y rural disperso	64,26%	78,81%
Cabecera	98,1%	93%
Total	90,17%	89,68%

Fuente: MVCT, con base en ECV, 2024

En las áreas urbanas, la cobertura de acueducto alcanza un 98,1% y la de alcantarillado un 93%. En contraste, en los centros poblados y zonas rurales dispersas, el acceso a soluciones de agua (Acueducto comunal o veredal, Pozo con bomba y Pila pública) es de 64,26% y de 78,81% para el caso de las soluciones de saneamiento (inodoro conectado a alcantarillado, inodoro conectado a pozo séptico y letrina).

### **Cobertura de servicios públicos**

De conformidad con las estimaciones realizadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) a partir de la información que reportan las alcaldías municipales al Sistema Único de Información (SUI) en cuanto a coberturas, se tiene que, para la vigencia 2024 de los municipios analizados, el 2% (20) en área urbana y el 36% (373) en área rural presentan coberturas de acueducto inferiores al 25%. Lo que evidencia la persistencia de la brecha en el acceso al servicio entre zonas urbanas y rurales, y por otro, una concentración marcada del déficit en las áreas rurales.

Mientras que el 91% (937) de los municipios alcanzan coberturas superiores al 75% en áreas urbanas, solo el 26% (266) de los municipios logran ese mismo nivel en zona rural.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

**Tabla 2. Cobertura de Acueducto. 2024**

Cobertura	Urbano	Rural
0-25%	20	373
25-50%	21	222
50-75%	56	137
75-100%	937	266
Sin información		36

Fuente: MVCT, con base en información SUI, 2024

Para el caso de alcantarillado, se encontró que el 6% (63) de los municipios en área urbana y el 73% (758) en área rural presentan coberturas inferiores al 25%. Mientras que el 82% (846) de los municipios alcanzan coberturas superiores al 75% en áreas urbanas, solo el 6% (64) de los municipios logran ese mismo nivel en zona rural.

**Tabla 3. Cobertura de Alcantarillado. 2024**

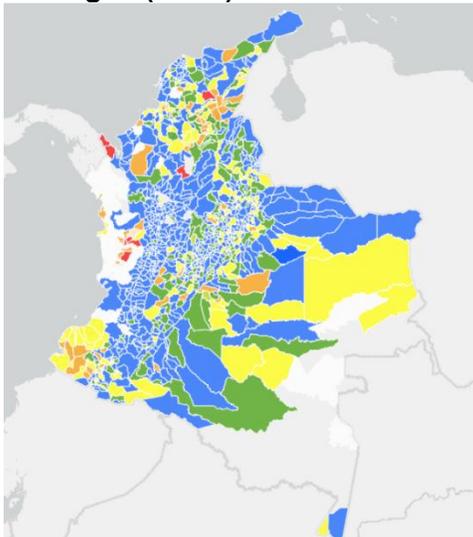
Cobertura	Urbano	Rural
0-25%	63	758
25-50%	30	118
50-75%	94	56
75-100%	846	64
Sin información		38

Fuente: MVCT, con base en información SUI, 2024

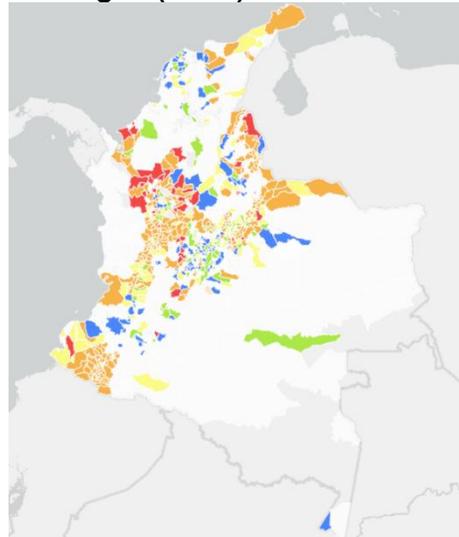
### **Calidad del agua**

Para este análisis, se considera la información del Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano (IRCA) para el año 2024, como se presenta a continuación:

**Imagen 1. Índice de Riesgo de Calidad de Agua (IRCA) Urbano 2024**



**Imagen 2. Índice de Riesgo de Calidad de Agua (IRCA) Rural 2024**



Fuente: SSPD - MVCT, a partir de datos del SIVICAP.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

**Tabla 4. IRCA municipios. 2024**

Nivel de Riesgo	% de Municipios según IRCA Urbano	% de Municipios según IRCA Rural
Inviabile sanitariamente	1%	4%
Alto	6%	26%
Medio	15%	10%
Bajo	20%	8%
Sin riesgo	56%	10%
Sin información	3%	43%
Total general	100%	100%

Fuente: SSPD - MVCT, a partir de datos del SIVICAP<sup>1</sup>.

De las imágenes 1 y 2 y la tabla 4, puede establecerse que en áreas rurales existe un gran porcentaje de municipios que no reportan información (43%), lo que dificulta un análisis en justas dimensiones de la situación; del restante se tiene que el 48% de los municipios reporta algún tipo de riesgo en la calidad del agua. En cuanto a las áreas urbanas, si bien prevalece un alto porcentaje de agua sin riesgo, un 41% de los municipios presenta algún tipo de riesgo.

Esta situación evidencia que además de los desafíos en cuanto a cobertura (acceso al agua y al saneamiento básico), que requieren encontrar formas para garantizar el acceso de forma universal, es necesario realizar esfuerzos para que se entregue agua apta para consumo humano a las comunidades.

### **Continuidad del servicio de acueducto**

De conformidad con las estimaciones realizadas por el MVCT a partir de la información que reportan las alcaldías municipales al Sistema Único de Información (SUI) en cuanto a continuidad, se encuentra que la mayoría de los municipios presentan una continuidad “Continua”, especialmente en las categorías 1, 2 y 3, en las que supera el 79% de los municipios en cada grupo. En contraste, en la categoría 6, que agrupa la mayor cantidad de municipios, solo el 47,1% reporta continuidad “Continua”, mientras que un 41,1% no cuenta con información reportada. Este patrón se repite en menor medida en las categorías 4 y 5, donde, aunque predominan condiciones “continuas”, también hay presencia de clasificaciones “Insuficiente”, “No Satisfactorio” y casos “sin información”. Esta situación sugiere una relación entre la categoría municipal y la capacidad de reportar o garantizar la continuidad del servicio, y subraya la necesidad de fortalecer los sistemas de información y la infraestructura operativa en los municipios de menor categoría.

**Tabla 5. Continuidad en los municipios según su categoría. 2024**

Clasificación Continuidad	Categoría del municipio						
	1	2	3	4	5	6	ESP
Continuo	23 (85.2%)	23 (79.3%)	16 (94.1%)	14 (60.9%)	38 (79.2%)	448 (47.1%)	5 (83.3%)
Insuficiente	0 (0.0%)	1 (3.4%)	0 (0.0%)	4 (17.4%)	1 (2.1%)	26 (2.7%)	0 (0.0%)
No Satisfactorio	1 (3.7%)	0 (0.0%)	1 (5.9%)	0 (0.0%)	1 (2.1%)	25 (2.6%)	0 (0.0%)

<sup>1</sup> Sistema de Información para la Vigilancia de la Calidad del Agua Potable (SIVICAP)

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

Sin Información	0 (0.0%)	1 (3.4%)	0 (0.0%)	2 (8.7%)	6 (12.5%)	391 (41.1%)	0 (0.0%)
Suficiente	3 (11.1%)	4 (13.8%)	0 (0.0%)	3 (13.0%)	2 (4.2%)	61 (6.4%)	1 (16.7%)

Fuente: Estimaciones MVCT, a partir de datos del SUI.

Donde, de conformidad con la Resolución 215 de 2007:

- Insuficiente: equivale de 0 a 10 horas de suministro al día.
- No satisfactorio: de 10.1 a 18
- Suficiente: de 18.1 a 23
- Continuo: de 23.1 a 24

### 1.3. Iniciativas ciudadanas para el reconocimiento de la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico en Colombia

El reconocimiento y visibilización de la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico nace del ejercicio propio de las comunidades que se organizan para atender sus necesidades en materia de agua y saneamiento básico, y ha ido colocándose en el ámbito público a través de procesos de movilización social, como se describe a continuación.

#### Referendo por el agua

En el mes de febrero del año 2007 en la defensoría del pueblo en Bogotá se reunieron “60 organizaciones ambientalistas, (...) de usuarios de los servicios públicos, de acueductos comunitarios, (...) de acción comunal, (...) comunidades urbanas, de organizaciones indígenas y afrocolombianas” (Roa Avendaño T., 2008) y acordaron “convocar un Referendo Constitucional que consagrará (sic) el acceso al agua potable como un derecho humano fundamental, un mínimo vital gratuito, el control de la gestión del agua por parte del Estado y las comunidades organizadas sin ánimo de lucro, y la protección especial de los ecosistemas esenciales que regulan el ciclo hídrico”. Como resultado, se conformó el Comité Nacional Promotor del Referendo (ibidem) y el mismo mes presentaron la iniciativa ante la Registraduría Nacional, acompañada de 232.081 firmas de respaldo (Gaceta del Congreso. Senado y Cámara del 16 de octubre de 2008). En el mes de septiembre del mismo año, el Comité allegó a la Registraduría 2.044.267 firmas de apoyo a la propuesta, no obstante, la Entidad encontró que en total fueron 2.060.922 las firmas presentadas y reconocidas, quien emitió certificación de cumplimiento del requisito constitucional con la que se radicó el proyecto de Ley número 171 de 2008, Cámara “por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional para consagrar el derecho al agua potable como fundamental y otras normas concordantes” . (Gaceta del Congreso. Senado y Cámara, 2008).

De lo contenido en la propuesta de Ley se destaca lo siguiente:

- Inclusión en la constitución Política del Agua como “bien común y público”.
- Garantía del mínimo vital.
- Prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado de forma indelegable por el Estado o comunidades organizadas; caracterizadas por la autogestión y ser sin ánimo de lucro.
- Apoyo del Estado a la gestión comunitaria del agua.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

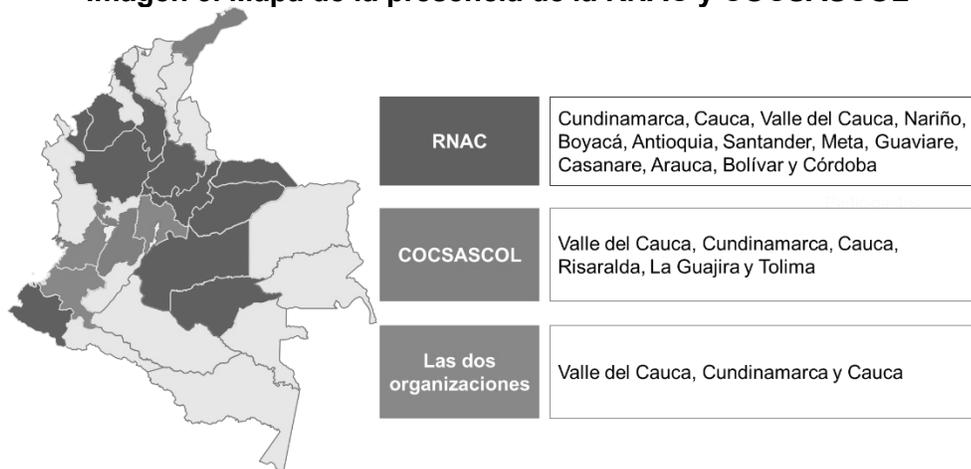
El proyecto de ley a pesar de haber sido aprobado en primer debate en el año 2009, en el año 2010 en el segundo debate fue archivado.

### **Asociatividad alrededor de la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico**

Los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico se han organizado y asociado a nivel municipal y departamental para aunar esfuerzos que redunden en su visibilización y el fortalecimiento de la gestión que realizan. Esto ha sido narrado en diversa bibliografía académica<sup>2</sup> con estudios de caso sobre organizaciones como Fecoser y Aquacol en el Valle del Cauca, Asatecundi y Retaco en Cundinamarca, Adaca en Antioquia, Acer Agua Viva en Villavicencio, Facoris en Risaralda, entre otras.

A su vez, estas iniciativas municipales y departamentales se han asociado a nivel nacional, con el fin de defender la autogestión del agua (Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, 2020) y para incrementar la incidencia en la construcción de políticas públicas y la normatividad técnica del sector (Fundación Avina, CLOCSAS. 2018). Las dos organizaciones de las que se tiene información en Colombia a nivel nacional son la Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia y la Confederación Nacional de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento de Colombia (COCSASCOL).

#### **Imagen 3. Mapa de la presencia de la RNAC y COCSASCOL**



Fuente: MVCT, con insumo de la RNAC y COCSASCOL

### **Proyecto de “Ley Propia” sobre la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico**

Bajo el liderazgo de la Red Nacional de Acueductos Comunitarios (RNAC) y como proceso posterior a la iniciativa de Referendo por el Agua, se consolidó una propuesta de Ley propia de la Gestión Comunitaria del

<sup>2</sup> “Memorias de la Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia” (Red Nacional de Acueductos Comunitarios, 2020), “Barreras normativas para el acceso al agua en organizaciones comunitarias” (Bernal Pedraza A, Quintana Ramírez A y Castellanos Martínez P, 2022), “La gestión comunitaria del agua en Colombia en tiempos de pandemia covid-19” (Red Nacional de Acueductos Comunitarios, 2020), “La asociatividad: una estrategia para el fortalecimiento y el reconocimiento de la gestión comunitaria del agua en el Valle del Cauca – Colombia” (Blanco Moreno C, 2024), “El mundo de la gestión comunitaria del agua y el saneamiento” (Aquacol, COSUDE, 2017) entre otros.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

Agua y Saneamiento, construida a través de asambleas y talleres con los acueductos comunitarios pertenecientes a la RNAC, con principal presencia en Cundinamarca, Boyacá, Santander, Tolima, Meta, Guaviare, Casanare, Huila, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Bolívar, La Guajira, Magdalena, Antioquia y Bogotá (Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, 2017).

Esta propuesta ha tenido varios momentos como se reseña a continuación:

- Gestación y formulación entre los años 2006 y 2022.
- Presentación del proyecto de Ley cámara 271/22 *“Por medio de la cual se garantizan los mecanismos de protección del derecho a la gestión comunitaria del agua, los aspectos ambientales relacionados y se establece un marco jurídico para las relaciones de las Comunidades Organizadas para la Gestión Comunitaria del Agua con el Estado”* el cual fue aprobado en primer debate en el mes de junio de 2023 y archivada posteriormente en el año 2024.
- Presentación del Proyecto de Ley senado 149-2024 *“Por medio de la cual se regula lo referente a las comunidades gestoras del agua, su manejo de aguas residuales y se dictan otras disposiciones”*, el cual fue aprobado en dos debates, obteniendo en la última aprobación positiva por unanimidad en el mes de marzo de 2025. Este proyecto, ahora Proyecto de Ley No. 572 de 2025 cámara, además de contar con el liderazgo de la RNAC, contó con la participación de la Confederación de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento de Colombia (COCSASCOL).
- A continuación, se cita textualmente el resumen que los senadores ponentes del proyecto de ley en la cámara incorporan sobre esta iniciativa en el oficio mediante el cual remiten a la secretaria general el *“INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NO. 572 DE 2024<sup>3</sup> CÁMARA, 149 DE 2024 SENADO”*:

*“TÍTULO I: Disposiciones Generales (Artículos 1-4)*

*Define el objetivo de la ley, que es regular la gestión comunitaria del agua y el manejo de aguas residuales, estableciendo principios rectores como responsabilidad, participación, transparencia, autonomía comunitaria, equidad y coordinación. También se incluyen enfoques de derechos, diferencial y territorial, y se presentan las definiciones clave, como la gestión comunitaria del agua, los gestores comunitarios y la prestación de servicios comunitarios de agua y saneamiento básico.*

*TÍTULO II: Comunidades Gestoras del Agua (Artículos 5-6)*

*Establece normas sobre la denominación especial de los gestores comunitarios y las reglas para su registro y certificación, a cargo de las alcaldías municipales o distritales. Este registro será gratuito y no requerirá inscripción en cámaras de comercio.*

*TÍTULO III: Gestión Ambiental Comunitaria (Artículos 7-14)*

*Plantea la creación de comités municipales de microcuencas y acuíferos para la coordinación ambiental y establece la obligatoriedad de elaborar mapas de riesgo de abastecimiento y calidad del agua. También prioriza concesiones a los gestores comunitarios, regula vertimientos en fuentes abastecedoras y*

---

<sup>3</sup> En el cuerpo del texto se evidencia que no es el año 2024 el del PL 572, sino 2025, quedando así: Proyecto de Ley 572 de 2025.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

*promueve estrategias de gestión del riesgo, monitoreo ambiental participativo y restauración de ecosistemas hídricos.*

*TÍTULO IV: Prestación Comunitaria del Agua (Artículos 15-22)*

*Incluye disposiciones sobre el patrimonio, ingresos y aportes de los gestores comunitarios. Regula la prestación de servicios a beneficiarios no asociados, el manejo de aguas residuales en áreas sin alcantarillado, y los acuerdos comunitarios para la gestión del agua. Establece lineamientos para solicitudes de conexión y servicios, priorizando el respeto a derechos fundamentales y las condiciones del territorio.*

*TÍTULO V: Relacionamiento con el Estado (Artículos 23-36)*

*Propone la formulación de políticas públicas locales para fortalecer la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico. Promueve el uso de tecnologías apropiadas, la imposición de servidumbres de acueducto, la destinación de subsidios y la articulación entre gestores comunitarios y entidades públicas. Además, excluye a los gestores comunitarios de ciertas contribuciones tributarias.*

*TÍTULO VI: Régimen de Transición (Artículos 37-44)*

*Permite a las comunidades inscritas en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos (RUPS) trasladarse al Sistema de Información de Gestión Comunitaria del Agua (SIGCA). Suspende procesos sancionatorios y cobros coactivos contra comunidades en transición y señala que, en lo no regulado, se aplicarán normas de economía solidaria y 7 organismos comunales. Se establecen acompañamientos técnicos y apoyo financiero, y acciones de restauración ecosistémica y compensación de vertimientos”.*

**1.4. Avances normativos y reglamentarios para áreas rurales, que han contribuido a visibilizar la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico en Colombia**

El CONPES 3810 de 2014 mediante el cual se expidió la “POLÍTICA PARA EL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO EN LA ZONA RURAL”, en su diagnóstico enuncia diferentes factores que inciden en que en las áreas rurales de Colombia no se alcance un acceso efectivo al agua y al saneamiento básico, entre ellos destaca: i) la falta de articulación institucional para atender de forma diferencial, las necesidades de las áreas rurales, ii) la baja capacidad institucional de los municipios para garantizar el acceso efectivo, iii) la dispersión de prestadores de servicios, iv) la insuficiencia de la información disponible para la toma de decisiones, v) las dificultades en la estructuración, ejecución e implementación de proyectos y vi) la debilidad de gestión en aspectos ambientales, como aseguramiento de la calidad del agua y conflictos por sus diferentes usos. A partir de esto, se planteó como objetivo “Promover el acceso al agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales, a través de soluciones acordes con las características de dichas áreas que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población”.

Así mismo, señaló algunas estrategias para su logro, como la necesidad de establecer mecanismos de ejecución y coordinación interinstitucional a nivel territorial y nacional, definir normas, regulaciones y esquemas de vigilancia apropiadas para las zonas rurales, mejorar la generación de información que permita

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

la toma de decisiones, priorizar recursos para inversión, fortalecimiento y asistencia técnica a las áreas rurales y profundizar acciones para la gestión sanitaria y ambiental.

A partir de esta disposición se expidieron diversos instrumentos normativos dirigidos principalmente hacia el acceso al agua y el saneamiento en áreas rurales, situación que incidió directamente en la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico ya que, de acuerdo con las cifras del diagnóstico del citado CONPES, el 90,5% de los proveedores de servicios de agua y saneamiento en las áreas rurales correspondían a gestores comunitarios del agua y el saneamiento.

A continuación, se enuncian algunos de los instrumentos normativos:

**Tabla 6. Instrumentos normativos posteriores a la expedición del CONPES 3810 de 2015.**

Año	#	Instrumento	Nombre	Entidad que lo expide
2016	1898	Decreto	"Por el cual se adiciona el Título 7, Capítulo 1, a la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales"	MVCT, MSPS, MADS, MADR y DNP
2017	825	Resolución	Por la cual se establece la metodología tarifaria para las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado que atiendan hasta 5.000 suscriptores en el área urbana y aquellas que presten el servicio en el área rural independientemente del número de suscriptores que atiendan.	CRA
2018	844	Resolución	"Por la cual se modifica y adiciona la Resolución CRA 825 de 2017". En relación con los esquemas diferenciales de acueducto y alcantarillado	CRA
2018	844	Resolución	Requisitos técnicos para los proyectos de agua y saneamiento básico de zonas rurales que se adelanten bajo los esquemas diferenciales definidos en el capítulo 1, del título 7, de la parte 3, del libro 2 del Decreto 1077 de 2015.	MVCT
2019	571	Resolución	Por la cual se reglamenta el plan de gestión para las personas prestadoras de los servicios de acueducto o alcantarillado que deseen acogerse a condiciones diferenciales en zonas rurales.	MVCT
2019	881	Resolución	Por la cual se adopta el modelo de Condiciones Uniformes del Contrato de Servicios Públicos al que podrán acogerse las personas prestadoras de los servicios de acueducto o alcantarillado incluidas en el ámbito de aplicación de la Resolución CRA 825 de 2017 o la que la modifique, adicione, sustituya o derogue y, se dictan otras disposiciones.	CRA
2020	622	Resolución	Por la cual se adopta el protocolo de inspección, vigilancia y control de la calidad del agua para consumo humano suministrada por personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto en zona rural, y se dictan otras disposiciones.	MVCT y MSPS
2020	1688	Decreto	Por el cual se modifican unos artículos y se adiciona una Sección al Capítulo 1, del Título 7, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 de 2015, reglamentando parcialmente el artículo 279 de la Ley 1955 de 2019 en lo relacionado con la dotación de infraestructura de agua para consumo humano y doméstico o de saneamiento básico en zonas rurales y su entrega directa a las comunidades organizadas beneficiarias, de acuerdo con los esquemas diferenciales definidos por el Gobierno nacional.	MVCT
2021	002	Resolución	Por la cual se definen los lineamientos de asistencia técnica y de fortalecimiento comunitario para los esquemas diferenciales de agua y saneamiento básico en zonas rurales, y se dictan otras disposiciones.	MVCT

Si bien estas disposiciones tuvieron impacto en gestores comunitarios del agua y saneamiento básico por estar dirigidas al área en la que realizan principalmente su gestión, no se refirieron al modelo de gestión que

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

estos representaban, y por la naturaleza de su alcance (rural), no recogían a los gestores comunitarios en las áreas urbanas.

En este contexto, se desarrollaron diversos congresos, unos liderados por la Superintendencia de Servicios Públicos (SSPD) y otros por el MVCT para visibilizar los avances en cuanto a acceso al agua y saneamiento en áreas rurales. En uno de ellos, el congreso “Agua al Campo” que tuvo lugar en la ciudad de Armenia los días 15 y 16 de agosto de 2019, y dada la alta incidencia de los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico en las áreas rurales entre el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico del MVCT y las organizaciones que representaban a los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico se acordó la conformación de una instancia de diálogo entre las partes, la cual se denominó “Mesa de Gestión Comunitaria”, y en la cual participan desde entonces la Red Nacional de Acueductos Comunitarios y la Confederación Nacional de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento de Colombia (COCSASCOL), Mesa que tuvo su primera sesión el 19 de mayo de 2020 y seguido llevándose a cabo hasta la fecha del presente documento.

En esta instancia se han abordado aspectos asociados a la reglamentación sectorial para las áreas rurales que se expidió entre los años 2020 y 2023 y otros aspectos de relevancia para la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico, así como la construcción de aportes para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

**1.5. La gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico en el plan nacional de desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”**

**Diálogos comunitarios regionales**

En el marco de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 y como insumo para sus bases, en el año 2022 bajo el liderazgo el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se llevó a cabo un proceso participativo denominado “Diálogos Comunitarios Regionales” en las ciudades de Cali, Medellín y Santa Marta, que tuvieron como propósito identificar las principales problemáticas y potenciales soluciones respecto a tres ejes temáticos: 1) agua y saneamiento básico, 2) vivienda y 3) residuos sólidos, y recaudar insumos para la construcción de políticas sectoriales (Política Pública para la Gestión Comunitaria de Agua y el Saneamiento Básico, Política Pública de Gestión Integral del Hábitat y la modificación del Decreto 596 de 2016; respecto de los recicladores de oficio y su régimen de formalización).

En lo relacionado con el eje de agua y saneamiento básico y la política pública para la gestión comunitaria de agua y el saneamiento básico, se recogió la información que se presenta en la siguiente tabla.

**Tabla 7. Principales problemáticas identificadas en los diálogos regionales en materia de agua y saneamiento básico**

Ciudad	Principales problemáticas	Propuestas de solución
Medellín	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de reconocimiento de la Gestión Comunitaria del Agua y el Saneamiento Básico.</li> <li>• Deficiencias en la calidad del agua y el saneamiento básico.</li> <li>• Afectación de las cuencas, asociado a falencias en el ordenamiento del territorio y el seguimiento ambiental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento a Gestores Comunitarios</li> <li>• Actualización normativa</li> </ul>

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

<p><b>Cali</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de apoyo de las instituciones públicas a los procesos de gestión comunitaria, en particular en: i) destinación de recursos para infraestructura, tanto para optimizar como para ampliar cobertura, ii) definición de instancias municipales para el fortalecimiento de la gestión comunitaria y iii) procesos de fortalecimiento administrativo a los Gestores Comunitarios.</li> <li>• Afectaciones al medio ambiente (deforestación, contaminación de fuentes, expansión de frontera agrícola, etc.) sobre las que no se percibe control de las autoridades y que impactan en las fuentes hídricas y en consecuencia a los procesos de gestión comunitaria del agua.</li> <li>• Normatividad que no contribuye a garantizar el acceso al agua, en escenarios en donde quien presta es un Gestor Comunitario y donde no hay formalidad de los barrios, que se manifiesta en “exigencias desproporcionadas (...) en relación con sus capacidades técnicas, operativas y administrativas”.</li> <li>• Aplicación de los principios de la Ley 142 de 1994 a la gestión comunitaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferta institucional para: i) capacitación y apoyo técnico, ii) financiación directa y acceso a recursos disponibles y iii) Formulación de un programa de fortalecimiento a la gestión, operación y mantenimiento de los sistemas de agua y saneamiento.</li> <li>• Reconocimiento de la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico.</li> <li>• Disposición De instancias municipales para el apoyo a los Gestores Comunitarios.</li> </ul>
<p><b>Santa Marta</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deficiencias en la calidad del agua y el saneamiento básico.</li> <li>• Deficiencias en la infraestructura (asociado a vida útil) y falta de inversión para su optimización.</li> <li>• Desarticulación institucional y normativa. Definición de normativas sin considerar las entidades territoriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoramiento de la infraestructura adaptada a los contextos territoriales (propuesta específica de instalación de baños secos).</li> <li>• Mejorar la gestión de los encargados de la prestación de los servicios (operación y mantenimiento principalmente)</li> <li>• Revisar la Ley 142 de 1994, ya que no recoge los procesos de gestión comunitaria del agua.</li> <li>• Generar lineamientos que sean vinculantes para la promoción y gestión de la cultura alrededor del agua.</li> </ul>

Otras problemáticas identificadas, se relacionaron con:

- Afectación a los sistemas por el cambio climático,
- Desafíos para el mantenimiento de la infraestructura,
- Falta de asistencia técnica de las Entidades del Estado,
- Cultura ciudadana no enfocada en el ahorro y uso eficiente del agua,
- Proyectos que no se adaptan a las regiones,
- Falta de reconocimiento de la Gestión Comunitaria del Agua y el Saneamiento Básico
- Deficiencias en la calidad del agua y el saneamiento básico

**Expedición de la Ley 2294 de 2023 Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”**

El PND en materia de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico dispuso lo siguiente:

**“ARTÍCULO 274. GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO.** La política de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico deberá incluir, entre otros, los siguientes

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

*lineamientos necesarios para promover y fortalecer las dinámicas organizativas alrededor del agua y el saneamiento básico:*

*1. Las comunidades organizadas, no estarán sujetas a la inscripción y trámites ante las Cámaras de Comercio de que trata el Decreto 427 de 1996, o la norma que la modifique o sustituya, y serán consideradas entidades no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, en los términos del artículo 23 del Estatuto Tributario. El Gobierno nacional reglamentará los criterios diferenciales que determinen los gestores comunitarios beneficiarios de la medida.*

*2. Para efectos del cobro de la tarifa del servicio de energía eléctrica, los inmuebles destinados a la operación de los sistemas de acueducto y alcantarillado por parte de estos gestores comunitarios que ofrecen sus servicios en área rural o urbana no serán sujeto de contribución, recibiendo el mismo tratamiento que los inmuebles residenciales estrato 4 o su equivalente. El Gobierno nacional reglamentará los criterios diferenciales para determinar los gestores comunitarios beneficiarios de la medida.*

*3. Para garantizar la sostenibilidad de los gestores comunitarios del agua y el saneamiento básico, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de acuerdo a la disponibilidad del Marco de Gasto de Mediano Plazo, podrá otorgar un subsidio a la tarifa de los usuarios de los pequeños prestadores que no reciben subsidios por parte de los municipios o distritos y se diseñará un mecanismo especial de apoyo para la inversión y sostenibilidad de los sistemas de aprovisionamiento.*

*4. Las comunidades organizadas que requieran consumos de agua con caudales inferiores a 1,0 litros por segundo (lps), no requerirán concesión de aguas; sin embargo, deberán inscribirse en el Registro de Usuarios del Recurso Hídrico. Para esta excepción, se deben cumplir las siguientes condiciones: El uso del agua será exclusivamente para consumo humano en comunidades organizadas localizadas en el área urbana y, en el caso de las ubicadas en área rural, el uso será exclusivo para la subsistencia de la familia rural, siempre y cuando la fuente de abastecimiento no se encuentre declarada en agotamiento o en proceso de reglamentación.*

*Las comunidades organizadas que requieran consumos de agua para uso doméstico con caudales entre 1,0 lps y 4,0 lps, no requerirán presentar el Programa de Uso Eficiente y Ahorro del Agua -PUEAA-, como tampoco la autorización sanitaria como prerrequisito para el otorgamiento de la respectiva concesión.*

*5. Los proyectos de reúso de aguas provenientes de sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas que cumplan con los criterios de calidad vigentes para el uso en actividades agrícolas e industriales, no requerirán de concesión de aguas.*

*6. Los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, sus instituciones de gobierno o aquellas que ellos creen para la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico serán susceptibles de los mismos beneficios establecidos para las comunidades organizadas en el presente artículo”.*

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

### **Avances en el cumplimiento de lo dispuesto en el PND “Colombia Potencial Mundial de la Vida” respecto de la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico**

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo citado y entre tanto se formula la política pública, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha avanzado en acciones y reglamentaciones para el fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico, como se relaciona a continuación.

#### **Proyecto de inversión**

En el mes de septiembre de 2023 el MVCT dio inicio a la ejecución del proyecto de inversión denominado “FORTALECIMIENTO A LA GESTIÓN COMUNITARIA E IMPLEMENTACIÓN ESQUEMAS DIFERENCIALES Y MEDIOS ALTERNOS EN ACCESO A AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO A NIVEL NACIONAL” con código BPIN 20230000000427, para “(...) *mejorar las condiciones de acceso al agua y el saneamiento básico a través de esquemas diferenciales, medios alternos y el fortalecimiento de la gestión comunitaria, por medio del apoyo técnico y financiero para la formulación, implementación y sostenibilidad de los proyectos y organizaciones comunitarias*” (MVCT, 2023).

#### **Estrategia Ruta ComuniAgua**

Con recursos del proyecto de inversión, el MVCT formuló y se encuentra implementando la Ruta ComuniAgua, concebida como una estrategia para apoyar la sostenibilidad de los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico, a través de capacitaciones, acompañamiento técnico y apoyo financiero. La estrategia consta de 4 fases, como se presenta a continuación:

**Fase 1 – Conozcámonos:** permite, a través de un formulario de caracterización, identificar los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico en el país, así como las dificultades y problemáticas que deben ser consideradas para la formulación de la política pública y las estrategias sectoriales. A mayo de 2025, se han vinculado a la estrategia, 1.278 gestores comunitarios del agua y saneamiento básico.

El enlace disponible para que los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico diligencien el formulario es: [https://sgd.minvivienda.gov.co/SGD\\_WEB/www/forms.jsp](https://sgd.minvivienda.gov.co/SGD_WEB/www/forms.jsp)

**Fase 2 – Aprendamos:** brinda capacitación técnica en aspectos administrativos, organizativos, operativos y ambientales, entre otros.

Entre el año 2023 y diciembre de 2024 se fortalecieron 817 gestores comunitarios del agua y saneamiento, mediante talleres y jornadas de asistencia técnica en temas como gestión del riesgo de desastres y gestión de la calidad del agua para consumo humano.

**Fase 3 – Apoyémonos:** ofrece un apoyo financiero a los gestores comunitarios para contribuir a su sostenibilidad. Se materializó con la implementación del subsidio comunitario para los suscriptores más vulnerables, el cual fue reglamentado mediante Decreto 1697 de 2023, “*Por el cual se adiciona el Capítulo 1 y 2 del Título 8 a la Parte 3 del Libro 2 del Decreto número 1077 de 2015 en lo relacionado con las condiciones, requisitos y trámite para el otorgamiento del subsidio comunitario en la prestación del servicio público de acueducto*”.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

Desde el año 2023 hasta el 31 de mayo de 2025 se han aprobado 348 solicitudes de subsidios, de las 382 solicitudes recibidas, que benefician a más de 328 mil personas que se encuentran principalmente en áreas rurales. Para este propósito, se han girado subsidios que ascienden a un valor de \$13.377.310.721.

**Fase 4 – Construimos:** consiste en la asistencia y el acompañamiento que el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico (VASB) brinda a los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico y a las Entidades territoriales en la estructuración, implementación y financiación de proyectos de agua y saneamiento básico.

Para esto, mediante la resolución 0729 de 2023 el MVCT conformó un grupo de trabajo interno denominado “*Grupo de Proyectos diferenciales y comunitarios*”, a través del cual, al mes de mayo de 2025 se ha acompañado la formulación de 25 proyectos diferenciales y comunitarios: uno de ellos fue inaugurado en marzo de 2025; 9 están en ejecución, 8 cuentan con Convenio de Uso de Recursos, 6 tienen concepto viable y se encuentran en proceso de formalizar la asignación de recursos y 1 tiene con concepto técnico favorable condicionado, en proceso de gestión de recursos. Con estos proyectos se benefician 15.281 personas en los departamentos de Boyacá, Cauca, Guaviare, Vaupés, Putumayo, Chocó, Casanare, Valle del Cauca, Guainía, Antioquia, Nariño, Vichada y San Andrés.

El Grupo continúa apoyando la estructuración de proyectos en diversos departamentos del país, priorizando municipios categoría 4, 5 y 6, comunidades étnicas y campesinas.

#### **1.6. Proceso de formulación de la política de gestión comunitaria del agua y saneamiento básico**

A partir de las disposiciones de la Ley 2294 de 2023 y con el fin de construir una política pública que recoja las voces de los diferentes actores involucrados, se llevaron a cabo diversos procesos participativos para su formulación: jornadas de trabajo con la Mesa de Gestión Comunitaria del Agua, talleres territoriales participativos y mesas de trabajo con entidades públicas con incidencia en la gestión comunitaria como se reseña a continuación.

#### **Reuniones con la Mesa de Gestión Comunitaria del Agua**

En el mes de septiembre de 2023 se dedicó una de las sesiones de trabajo de la Mesa, exclusivamente para trabajar la identificación de las problemáticas que se esperaba abordara la política pública, destacándose como problemática principal “*Fallas en el reconocimiento de la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico, tanto en zona rural como urbana, en sus formas organizativas, operativas, socioculturales y ambientales*”, representado en:

- **A nivel institucional y normativo.** Marco normativo no adaptado a las realidades de la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico y falta de coordinación interinstitucional.
- **Participación.** Baja gobernanza del recurso hídrico y falta de espacios para que los gestores comunitarios participen de la toma de **decisiones** que les conciernen.
- **Ambiental.** Alta contaminación de fuentes hídricas que afectan la calidad del agua de las fuentes de las que se abastecen los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico, altos costos en la gestión de permisos ambientales y falta de coordinación en la planificación territorial y ambiental.
- **Financiero.** altas cargas financieras para los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico y baja disponibilidad y acceso a recursos públicos.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

- **Técnico-operativo.** aplicación de tecnologías que no se adaptan a los contextos de los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico.

Posteriormente, en el año 2024 se abordaron aspectos asociados a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo en materia tributaria y se llevó a cabo una jornada de trabajo presencial en el mes de diciembre, en la que se socializó información diagnóstica recaudada por el Ministerio a partir de las fuentes secundarias disponibles (ECV, SINAS, SUI, SIASAR y ComuniAgua) y se recaudaron insumos para la formulación de la política pública en aspectos como: enfoques y líneas estratégicas de acción.

En el año 2025, durante los meses de febrero a junio, se realizaron 10 mesas de trabajo en las que, a efecto de asegurar la participación incidente de los GrCASB, se construyó colectivamente el borrador de decreto de política de gestión comunitaria del agua. En algunas de estas sesiones, también fueron convocados delegados de entidades del sector como la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, y del Departamento Nacional de Planeación - DNP, con quienes se socializó lo construido y se trataron algunos de los asuntos que de forma particular incidían en su misionalidad.

### **Procesos participativos**

En los años 2024 y 2025 se llevaron a cabo tres (3) “*Talleres para la formulación de la política de gestión comunitaria del agua y saneamiento básico*” con el fin de recaudar insumos de los gestores comunitarios del agua y saneamiento y de las entidades territoriales en cuanto a enfoques, principios, líneas estratégicas, insumos para lineamientos diferenciales en materia de regulación, inspección, vigilancia y control y desarrollo de las disposiciones del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, así:

- **Montería (noviembre 14 de 2024).** Participaron 89 de personas, de las cuales el 51% representaron a gestores comunitarios del agua y saneamiento de los departamentos del Córdoba y Sucre, el 2% a entidades públicas del nivel nacional (SSPD y MMyE), el 19% a entidades públicas del orden territorial (La Guajira, Córdoba, Sucre, Antioquia y Cesar), un 2% a corporaciones ambientales y un 26% a otros actores (JAC, recicladores de oficio y cabildos)
- **Villavicencio (noviembre 22 de 2024).** Participaron 82 de personas, de las cuales el 56% representaron a gestores comunitarios del agua y saneamiento de los departamentos del Meta, Arauca y Cundinamarca, el 4% a entidades públicas del nivel nacional (MADS, CRA y MMyE), el 5% a entidades públicas del orden territorial (Meta y Cundinamarca), un 2% a corporaciones ambientales y un 33% a otros actores (JAC, usuarios y organizaciones ambientalistas).
- **Riohacha (abril 8 de 2025).** Participaron 16 personas representando a gestores comunitarios del agua y saneamiento de La Guajira.

### **Formularios para recaudar información**

Posterior al desarrollo de los talleres participativos antes enunciados, se dejó disponible un formulario en línea, para recaudar insumos adicionales para la formulación de la política. De las sesiones en Montería y Villavicencio se recibieron insumos de 2 personas en cada uno de los casos.

Así mismo, durante la participación del MVCT en el XIX ENCUENTRO DE ACUEDUCTOS COMUNITARIOS DEL VALLE DEL CAUCA CONVOCADO POR FECOSER, se recibieron 39 formularios diligenciados por

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

gestores comunitarios del agua y saneamiento básico pertenecientes a FECOSER, los cuales fueron procesados junto con 4 formularios adicionales diligenciados por otros participantes, con insumos para la formulación de la política pública.

Finalmente, en el mes de junio de 2025, durante la jornada de fortalecimiento a la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico realizada en la ciudad de Valledupar los días 4 y 5 de junio de 2025, se recibieron insumos de 8 personas, con aportes para el proceso de formulación de la política.

### **Diálogo con actores públicos**

Con el fin de socializar los avances en el proceso de formulación de la política y abordar temas de interés común entre las entidades públicas, se desarrollaron diversas reuniones y mesas de trabajo con los equipos técnicos de las siguientes entidades:

- **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.** Tres (3) mesas de trabajo en el año 2024 y una (1) en el año 2025.
- **Superintendencia de servicios públicos domiciliarios y comisión de regulación de agua potable y saneamiento básico.** Cuatro (4) mesas de trabajo en el año 2024 y cuatro (4) en el año 2025.
- **Departamento Nacional de Planeación.** Una (1) reunión de trabajo en el año 2025.
- **Ministerio de Minas y Energía.** Dos (2) mesas de trabajo en el año 2024 y una (1) en el año 2025.
- **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.** Dos (2) mesas de trabajo en el año 2024 y una (1) en el 2025.
- **Ministerio del Interior.** Una (1) mesa de trabajo en el año 2025.

#### **1.7. Aspectos claves para la formulación de la política de gestión comunitaria del agua, a partir de los insumos recaudados en los procesos participativos y análisis jurídicos.**

##### **1.7.1. La gestión comunitaria del agua y saneamiento básico (GnCASB) como modelo construido desde la solidaridad y la asociatividad comunitaria**

En la propuesta de política pública se ha incluido la siguiente definición de la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico (GnCASB):

*“Modelo de gestión en el que las comunidades se organizan de forma autónoma, solidaria, y democrática para desarrollar acciones que faciliten los usos individuales y comunitarios del agua para el consumo humano y el saneamiento básico, con el fin de promover niveles de vida dignos a través de la protección del agua y los ecosistemas esenciales para el ciclo hídrico, la prestación comunitaria de servicios públicos o la administración de sistemas de aprovisionamiento”.*

Esta definición amerita un abordaje detallado, en orden a comprender los elementos que dotan de identidad jurídica especial a este modelo, por lo que a continuación se enuncian las características esenciales y se desarrollan elementos para su entendimiento.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

**El carácter de autogestión.** En virtud de la GnCASB las propias comunidades, tanto en áreas urbanas como rurales, se organizan por medio de formas asociativas sin ánimo de lucro y de vocación solidaria con el propósito de planificar y ejecutar las acciones conducentes a la satisfacción de sus necesidades básicas en tales materias. Así las cosas, las mencionadas comunidades “autogestionan” la satisfacción de sus necesidades dada la habilitación directa que les confiere la Constitución Política para prestar servicios públicos o para adelantar toda otra actividad necesaria para atender a sus intereses comunes (Const. Pol., Arts. 38 y 365) y establecen sus acuerdos de forma colectiva y democrática, regularmente a través de espacios asamblearios.

**Mecanismos propios para la solución de conflictos.** En el marco de la GnCASB, así como acontece en todo ámbito en el que interactúan personas, está presente la disparidad de intereses y, por tanto, los conflictos pueden tener lugar con relativa frecuencia. Es por tal razón que las comunidades que se organizan en el marco de este modelo prestan singular atención al diseño o puesta en práctica de mecanismos propios, sean estos formales o informales, para asegurar el diálogo constructivo, la adopción de decisiones concertadas y la solución pacífica de las controversias entre sus miembros o entres estos y la comunidad propiamente dicha, particularmente cuando las diferencias versan sobre los usos que han de darse al agua. Estos mecanismos, por lo general, son conformados por la propia comunidad según sus usos y costumbres, su estructura y funcionamiento, en fin, resultan de la propia dinámica comunitaria.

**Estrecha relación con el territorio y sus recursos.** Las comunidades que se organizan en torno a este modelo, según se dijo, se aglutinan a partir de estrechos lazos de vecindad y convivencia. Tales lazos, por supuesto, no se refieren solo a las relaciones entre las personas, sino, también a sus vínculos comunes con el territorio en el que habitan e interactúan. En buena medida, el territorio y sus recursos determinan el modo de vida de las comunidades y su cultura, por lo que el entorno deja su impronta en la colectividad. Es por tal razón que la comunidad que se organiza bajo este modelo gestiona el agua no solo como un medio para la satisfacción de necesidades domésticas y agrícolas a pequeña escala, sino, además, como elemento aglutinador de la vida colectiva y como un bien que debe ser conservado y adecuadamente gestionado para asegurar la integridad del territorio. Así, se constituyen en actores clave para el “ordenamiento del territorio alrededor del agua”, el cual ha sido incluido en los artículos 2 y 3 de la Ley 2294 de 2023 como uno de los ejes de transformación del Plan Nacional de Desarrollo, que ubica como objetivo central de la planeación y el desarrollo del territorio, la protección de los determinantes ambientales y la participación comunitaria, con un enfoque de justicia ambiental y gobernanza inclusiva para facilitar la consolidación de territorios funcionales, que avancen hacia la adaptabilidad al cambio climático y la gestión del riesgo.

**El agua como un bien común.** El agua, según se la concibe en este modelo, no es simplemente un “recurso” en el sentido económico del término. Este bien, de hecho, connota muchas otras dimensiones, tocantes con la garantía de la vida digna de las comunidades, por una parte, y, por la otra, con la sostenibilidad ecosistémica dada la estrecha relación de las comunidades con la cuenca hídrica y el territorio. Es justamente por esta razón que, en el marco del modelo analizado, la relación de las comunidades que se organizan para este propósito no está mediada por intereses comerciales ni transaccionales, sino que, por el contrario, se rigen por principios de solidaridad, cooperación y corresponsabilidad.

**El agua como medio para la satisfacción de necesidades básicas que van más allá del uso doméstico.** En algunos contextos, el uso del agua que proveen los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico a sus beneficiarios, asociados o no, es mucho más amplio que el referente a la satisfacción de necesidades domésticas. Dicho con algo más de detalle, cuando el gestor comunitario adopta la forma de prestador de servicios públicos, la regla general es que el servicio que oferta a sus beneficiarios tiene por propósito la

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

atención de las necesidades domésticas; sin embargo, en algunos supuestos, particularmente en el sector rural, este uso puede comprender también el consumo necesario para la satisfacción de necesidades de la familia rural, por lo que el agua también puede emplearse en ciertos usos agrícolas o pecuarios de pequeña escala. Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2022 del DANE, aproximadamente el 29% de los hogares rurales en Colombia reportaron realizar actividades agropecuarias para el autoconsumo entre ellas, abrevadero de animales y riego de cultivos.

Estos usos del agua, a su vez, generan consecuencias en torno a la revisión de conceptos como el “caudal aprobado en la concesión”, el “consumo básico de subsistencia”, el “consumo suntuario” o los “usos convenidos” de cuya vulneración pueden derivarse consecuencias como la suspensión o corte del servicio. De hecho, esta reflexión sería aplicable no solo a los gestores comunitarios que son personas prestadoras, sino, además, a quienes offician como administradores de sistemas de aprovisionamiento (L. 1955/2019., Art. 279.; L. 2294/2023., Art. 274).

**Origen comunitario de parte de la infraestructura del Gestor Comunitario del agua y saneamiento básico (GrCASB).** En general, las redes, activos y demás bienes necesarios para el desarrollo de la actividad del gestor comunitario del agua y saneamiento básico han sido provistas y mantenidas como resultado de recursos propios de la organización, obtenidos a su vez de los aportes de sus asociados, de actividades comunitarias de recaudación o por virtud de donaciones efectuadas por particulares. En algunos casos, esta infraestructura concurre con redes, activos y derechos que han sido aportados por entidades públicas.

**La gestión comunitaria del agua y saneamiento básico no solo se refiere a la prestación de servicios públicos.** En términos generales, la satisfacción de las necesidades básicas de la población en materia de agua apta para el consumo humano y el saneamiento básico se lleva a cabo por medio de la prestación de servicios públicos domiciliarios. Dicha actividad, normada por la Ley 142 de 1994 y su reglamentación, define el quehacer de las “personas prestadoras” y determina el marco regulatorio y de supervigilancia en el cual actúan. Dicho lo anterior, es de resaltar que por virtud de lo establecido en las leyes 1753 de 2015, 1955 de 2019 y 2294 de 2023, el ordenamiento jurídico ha contemplado otra forma de garantía de las necesidades básicas en estas materias, sin que precise de la prestación de servicios públicos. Se alude aquí a los denominados “sistemas de aprovisionamiento”, ideados para brindar “soluciones alternativas” en relación con el acceso al agua y el saneamiento básico. En determinados eventos, entonces, es posible que los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico se organicen, precisamente, para administrar sistemas de aprovisionamiento como forma de asegurar la satisfacción de las necesidades de la comunidad. En tal supuesto, por tanto, los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico no están sujetos a las específicas reglas del servicio público, en especial, a su marco regulatorio y policivo.

**Diálogo social como esencia de la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico.** La gestión comunitaria del agua y saneamiento básico también contempla el diálogo de las comunidades organizadas con otros actores involucrados en el acceso al agua y al saneamiento y el desarrollo local, bien sea para coordinar acciones, apalancar recursos, gestionar asistencias técnicas, realizar incidencia política, entre otras, sin que ello implique modificaciones en su autonomía.

Con este objetivo en mira, los actores de la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico, como parte de su misionalidad asociativa y comunitaria, han aunado esfuerzos ordenados a la conformación de redes, asociaciones o plataformas, las cuales se han encargado del diálogo con actores públicos del nivel municipal, departamental y nacional, privados y de cooperación internacional, para resaltar las necesidades evidenciadas en los territorios, al tiempo que se incide en la búsqueda de instrumentos para su atención y

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

solución. Esto destaca la relevancia de integrar a los gestores comunitarios del agua y saneamiento en las discusiones de política pública que les concierne, con el fin de que su conocimiento, experiencia y saber en torno a las realidades de sus territorios en materia de agua y saneamiento básico, sean tenidas en cuenta en el accionar de las entidades públicas.

**La gestión comunitaria del agua y saneamiento básico como expresión del tercer sector de la economía.** La gestión comunitaria del agua y saneamiento básico representa un ejemplo prototípico de aquello que la doctrina especializada ha dado en denominar “Tercer Sector de la Economía”. Se trata, en efecto, de un modelo organizacional conformado por actores surgidos de la propia comunidad y sujetos en parte de su funcionamiento y quehacer al derecho privado, por lo que, en resumen no pertenecen al Estado pero que, con su accionar, contribuyen decisivamente en la preservación del interés general y en la materialización de las finalidades características de la organización pública pues ofertan bienes y servicios considerados esenciales para la población, pero haciéndolo sin el ánimo de lucro propio de esta misma actividad en el marco de la acción empresarial. En efecto, la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico representa una forma especial de contribuir en el empeño de asegurar el acceso universal al agua y el saneamiento, el cual, si bien es uno de los deberes que dota de contenido a la función social del Estado, puede ser procurado también por la actuación de agentes privados, aunque teniendo presente que, en el caso de la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico, esta oferta no tiene vocación de lucro.

**La gestión comunitaria del agua y saneamiento básico como expresión de la “economía popular y comunitaria”.** La gestión comunitaria del agua y saneamiento básico es una expresión de la economía popular, tal cual se la entiende en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, particularmente en el marco de lo estipulado en su Documento de Bases (L. 2294/20023., Art. 2º). En dicho instrumento se dispone que la “economía popular” está integrada por “(...) *los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico. Los actores de la EP pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa. El impulso a la economía popular parte de una comprensión de sus dinámicas intrínsecas. Estas actividades generan valor social y económico significativo, y una vez entendido su funcionamiento y lógica de acción, se implementarán mecanismos que contribuyan a su crecimiento y productividad.*” (DNP, 2023), pág. 105). Según lo citado, en eventos excepcionales determinadas empresas de servicios públicos que cumplan los parámetros expuestos, en tanto “pequeños prestadores” pueden ser tenidos como expresión de la economía popular; no obstante, la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico se integra de plano en esta categoría y, por ende, puede servirse de los instrumentos normativos especiales que han sido dispuestos a fin de promover su desarrollo. De hecho, la propia Ley 2294 de 2023, al definir a las Asociaciones Público-Populares como una de las medidas ideadas para favorecer el devenir de la economía popular, contempla a la “gestión comunitaria del agua” como uno de los supuestos materiales específicos que habilitan el empleo de tal figura (L. 2294/2023., Art. 100).

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

### **1.7.2. El gestor comunitario del agua y el saneamiento básico comunitario (GrCASB) como sujeto**

En la propuesta de decreto de la política pública se ha incluido la siguiente definición del gestor comunitario del agua y saneamiento básico (GrnCASB):

*“Es la comunidad organizada en los términos del artículo 365 de la Constitución Política, constituida como persona jurídica u otras formas organizativas sin ánimo de lucro y de beneficio comunitario, en la que sus miembros están vinculados por lazos de vecindad, solidaridad y principios democráticos, y entre cuyas actividades se encuentran todas las relacionadas con la GrnCASB.*

*El GrCASB puede conformarse a través de las diversas tipologías configuradas en la ley, entre ellas: i) formas propias de la economía solidaria, sin ánimo de lucro, entre ellas, cooperativas y asociaciones, siempre y cuando su objeto prevalente sea la GrnCASB, ii) las Juntas de Acción Comunal (JAC), iii) los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP) y sus instituciones de gobierno o aquellas que ellos creen para la GrnCASB. (...)*”

A continuación, se destacan elementos que se consideran claves para comprender con la amplitud que se requiere, este concepto.

#### **Comunidad organizada**

Aun cuando la ley no contempla una definición específica de aquello que debe tenerse por comunidad organizada o por gestor comunitario, lo cierto es que, a partir de la caracterización que desde la jurisprudencia y la doctrina se ha propuesto para esta categoría jurídica, es posible postular una noción general que la describa.

Así pues, sería comunidad organizada o gestor comunitario toda forma organizativa originada en el ejercicio del derecho fundamental de asociación y constituida como persona jurídica u otras formas organizativas de beneficio comunitario y sin ánimo de lucro, en la que sus miembros están vinculados por lazos de vecindad, valores sociales y culturales compartidos, que se basan en la colaboración mutua, la solidaridad y los principios democráticos, y entre cuyas actividades se encuentran las necesarias para acceder al agua y gestionarla para el consumo humano y doméstico, lo mismo que para gestionar el saneamiento básico.

En conclusión, en el marco de la GrnCASB, el término “comunidad organizada”, es intercambiable con el término de “gestor comunitario del agua y saneamiento básico”.

#### **Características de los GrCASB**

**Forma de asociatividad comunitaria.** Los GrCASB son una expresión del derecho fundamental de asociación previsto en el artículo 38 de la Constitución Política. En tal virtud, las personas que habitan en un territorio y dado que comparten ciertos lazos comunes como la vecindad y la cultura o que coinciden en determinadas necesidades a satisfacer, animadas por motivos solidarios y procomunales, se integran en un nuevo ente jurídico que adelanta las acciones necesarias para asegurar su bienestar en términos de acceso al agua apta para el consumo humano y, en determinados contextos, el saneamiento básico.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

**Gobernanza comunitaria.** En concordancia con los elementos definitorios del modelo de GnCASB antes expuestos, el gobierno interno de los GrCASB se basa en un modelo de adopción de decisiones colectivas y democráticas. En este orden de ideas, a partir de espacios como su asamblea general, se asegura la amplia participación de todos los individuos que conforman al GrCASB en la toma de las decisiones que han de adoptarse de cara al funcionamiento del ente, lo mismo que en la priorización de necesidades, actuaciones, inversiones y demás aspectos asociados.

En el marco de la gobernanza comunitaria, además, es bastante frecuente que la asunción de responsabilidades de administración, tales como la integración de órganos de gobierno como la junta o consejo directivo e, incluso, de representación legal, sean asumidos por miembros de la comunidad sin cargo a una contraprestación o remuneración económica. Esta circunstancia se explica, de nuevo, no solo desde la vocación solidaria de estos organismos, sino, además, desde la vocación de servicio y el compromiso con el interés común de quienes los conforman.

**Predominio de la autogestión.** En materia de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico es bastante frecuente que el desarrollo de la actividad del GrCASB beneficie, directamente, a quienes son, a la vez, sus miembros o asociados. Es habitual, además, que estas mismas personas asuman responsabilidades en el quehacer de la organización. Al igual que en el caso anterior, estas labores no son necesariamente remuneradas en términos pecuniarios; en la práctica son frecuentes los pactos o acuerdos comunitarios en cuya virtud los asociados asumen este tipo de responsabilidades bien por su propia vocación o sentido de la solidaridad comunitaria, bien como parte de sus deberes en procura del correcto funcionamiento de la organización o, en fin, como contrapartida por las prestaciones que el gestor les provee.

De otra parte, se refiere el término “predominio”, toda vez, que, si bien los GrCASB han nacido con vocación de autogestión, dadas las condiciones legales actuales, son llamados, cuando así lo permiten las condiciones, a ofertar su gestión a personas que por decisión propia no se constituyen en asociados.

### **Tipologías**

Los GrCASB, más que obedecer a una tipología jurídica específica y cerrada, resultan ser, al contrario, una expresión del derecho constitucional de asociación que, a su vez, puede organizarse alrededor de las múltiples formas jurídicas que ya se encuentran configuradas en la ley, a saber: las formas asociativas de la economía solidaria; los organismos comunales y las entidades de gobierno de las comunidades indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP).

**Formas asociativas de la economía solidaria.** Dentro de esta categoría se agrupan las formas asociativas previstas, entre otras disposiciones, en las leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, y que, por tanto, se configuran en el marco de la libertad de las formas, vale decir, pueden crearse todas las tipologías de asociación solidaria que puedan surgir de la autonomía de la voluntad, siempre que cumplan con las características definidas en la ley. En todo caso, según las normas citadas, de entre las formas asociativas de la economía solidaria se destacan entre otras, las cooperativas, formas asociativas y solidarias de propiedad, empresas comunitarias y precooperativas; es necesario resaltar, que como lo estipula la Ley 454 de 1998, las formas organizativas mencionadas, tienen carácter **enunciativo**, de manera que las comunidades son completamente autónomas para conformar las formas asociativas que más se adecuen a su realidad y nominarlas como así lo convengan, como por ejemplo, asociaciones, juntas, acueductos, entre otras.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

De manera general las comunidades que se organicen bajo estas modalidades comparten las siguientes características: se crean por virtud de acuerdos privados suscrito por al menos tres (3) personas en una asamblea de constitución; deben contar con estatutos en los cuales se dé cuenta de su objeto, lo que incluirá la especificidad de la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico, sea bajo la forma de servicio público o de administración de sistema de aprovisionamiento, y, finalmente, son organizaciones de responsabilidad limitada y sin ánimo de lucro.

*Organismos de acción comunal – Juntas de Acción Comunal (JAC).* Las JAC son organizaciones con vocación “*cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa*” (L. 2166/2021., Art. 7º). La personalidad jurídica, esto es, su constitución jurídica, depende de su reconocimiento por las autoridades administrativas de las entidades territoriales, las cuales, asimismo, serán responsables de certificar su existencia y representación legal (L. 2166/2021., Arts. 76 lid a) y 78).

Este tipo de organismos pueden dedicar sus esfuerzos, entre otras materias, a la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico. Al efecto, podrán acoger, de manera completamente voluntaria (L. 2166/2021., Art. 88), cualquiera de estas dos modalidades: acción directa o creación de una empresa para el beneficio comunitario.

Por una parte, las JAC podrán gestionar el agua para el consumo humano y el saneamiento básico directamente por medio de la organización de acción comunal. En este caso, la JAC deberá contemplar en su estatuto que, entre sus objetivos, se encuentran la procuración de “*una mayor cobertura y calidad en los servicios públicos (y la generación de) una mejor calidad de vida en su jurisdicción*” (L. 2166/2021., Arts. 15 Par. Lit. a) y 16 Lit. o).

De otra parte, las JAC podrán apoyar a sus miembros para la conformación de *empresas para el beneficio comunitario* (L. 2166/2021., Art. 88), las cuales “*deberán realizar su proceso de formalización empresarial, cumpliendo con la normatividad vigente propia de las actividades que se proponen desarrollar*” (L. 2166/2021., Art. 90 Par.), es decir, si tales empresas se conforman para oficiar como gestores comunitarios del agua y saneamiento básico habrán de sujetarse a la Ley 142 de 1994 y a los reglamentos y políticas sectoriales en aquellos casos en que pretendan ser prestadores de servicios públicos (L. 142/1994., Arts. 3º inc. Final., y 18) o, en otro caso, ceñirse a las reglas propias de la administración de los sistemas de aprovisionamiento como solución alternativa a la prestación de servicios públicos.

En este punto, vale la pena anotar que, si bien la Ley 2166 de 2021 consagra como expresión de los organismos de acción comunal a las juntas de vivienda comunal, lo cierto es que esta específica forma asociativa no tiene la vocación de actuar como gestor comunitario del agua y saneamiento básico. Lo anterior en la medida en que, por virtud legal, esta forma organizativa tiene una finalidad jurídica concreta: “*La junta de vivienda comunal es una organización cívica sin ánimo de lucro, integrada por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda*” (L. 2166/2021., Art. 7º lit. b). Nada obsta, sin embargo, para que esta organización comunal, una vez concluido el programa de vivienda, se transforme en JAC, caso en el cual podrá actuar como gestor comunitario del agua y saneamiento básico, apelando para ello a alguno de los dos sistemas arriba descritos.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

*Territorios y resguardos indígenas.* Los territorios y resguardos indígenas están jurídicamente habilitados para asumir la responsabilidad de la gestión del agua y el saneamiento básico. En efecto, de conformidad con su normativa especial, los Pueblos Indígenas están llamados, entre otros cometidos ordenados a la garantía de sus derechos fundamentales y colectivos, a desarrollar las acciones necesarias para asegurar el acceso al agua potable y el saneamiento básico (D.L. 1953/2014., Arts. 1º y 2º). En todo caso, el cumplimiento de este deber misional puede tomar dos formas.

Por virtud de la primera, los Territorios Indígenas pueden adoptar la responsabilidad de prestar los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. Por virtud de la segunda, los territorios y resguardos indígenas, para garantizar el acceso al agua y el saneamiento básico, *“podrán adoptar soluciones alternativas con fundamento en la ley de origen, derecho mayor o derecho propio, y conforme lo que defina el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio”* (D.L. 1953/2014., Art. 91). Lo anterior significa que dichas organizaciones, si es que las condiciones materiales así lo aconsejan, podrán valerse de soluciones alternativas al servicio público. En este caso, más allá de la sujeción a las reglas técnicas que definen a los sistemas de aprovisionamiento como solución alternativa, las formas organizativas para esta forma de gestión comunitaria del agua y saneamiento básico serán las definidas en su régimen jurídico propio.

En estos supuestos, a su vez, los territorios y resguardos indígenas podrán actuar en forma directa por virtud de la referida habilitación legal o *“podrán crear y estructurar autónomamente formas organizativas propias para la operación y mantenimiento de la infraestructura, y el esquema de acceso al servicio de las comunidades asentadas en los mencionados Territorios”* (D.L. 1953/2014., Art. 92); en este último supuesto, claro está, es necesario que el acto de creación o estatuto de la organización especial señale que esta tiene por objeto la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico o que emplee alguna fórmula jurídica idónea para dejar en claro su vocación institucional especial.

En todo caso, es importante anotar que la autonomía como principio rector del régimen de los territorios y resguardos indígenas consiste, precisamente, en la posibilidad de *“determinar sus propias instituciones”* en el marco de su ley de origen, derecho mayor o derecho propio. Es por tal razón que, se puntualiza, las autoridades propias o formas organizativas especiales no tienen un esquema predeterminado en la ley, sino que, al contrario, son definidas por las propias comunidades asentadas en los territorios y resguardos indígenas según su propia normativa. En cualquier caso, estos gestores, una vez conformados según las reglas de la ley de origen, derecho mayor o derecho propio de las comunidades, son susceptibles del mismo tratamiento que la ley confiere a las comunidades organizadas (L. 2294/2023., Art. 274 núm. 6º). Así mismo, es importante resaltar que nada imposibilita que la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico al interior de los territorios y resguardos indígenas sea asumida por terceros, si así lo determina la propia comunidad.

La personalidad jurídica es otorgada y certificada por el Ministerio del Interior.

*Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Comunidades NARP).* Las comunidades NARP, si bien no tienen la vocación constitucional para transformarse en entidades territoriales especiales, ostentan, sin embargo, una estrecha vinculación con su territorio, a lo que viene a sumarse el reconocimiento de formas asociativas especiales para la preservación de sus derechos e intereses. Así pues, si bien las Comunidades NARP no son responsables directas de la garantía de la universalización de los servicios públicos de agua y saneamiento básico -como si lo son los territorios y resguardos indígenas-, están

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

jurídicamente habilitadas para promover la conformación de organizaciones asociativas especiales que asuman, entre otros cometidos, la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico (L. 70/1993., Art. 52).

Desde esta perspectiva, entonces, las comunidades NARP pueden crear, por lo menos, dos tipos de organizaciones que pueden officiar como gestores comunitarios especiales, sujetos, por tanto, a las mismas reglas de las comunidades organizadas (L. 2294/2023., Art. 274 núm. 6°).

En primer lugar, las comunidades NARP pueden crear organismos de base, esto es, asociaciones de naturaleza comunitaria y solidaria, prevaliéndose para ello de las diversas formas asociativas contempladas en el ordenamiento jurídico. Las dichas organizaciones de base, entonces, pueden adoptar formas de la economía solidaria o de la organización comunal. Estos organismos de base, una vez constituidos, deberán ser asentados en el “registro único nacional de los consejos comunitarios, organizaciones de base, y representantes de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras” que es administrado por la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior (D.L. 2983/2014., Art. 14 núm. 7°).

En segundo lugar, las comunidades NARP, en forma directa, como sujetos colectivos titulares de derechos fundamentales, o por medio de sus organizaciones de base, pueden participar en asociaciones empresariales con terceros. Dicha forma organizativa, al no ser, en sí, un organismo de base, sino una manifestación de su objeto y su capacidad de ejercicio no cuenta con una norma especial que regule su registro ante el Ministerio del Interior. Se trata, simplemente, de un organismo asociativo que puede adoptar diversas expresiones que van desde las formas de la economía solidaria<sup>4</sup> hasta las propias de la acción comunal como las empresas para el beneficio comunitario (D.L. 2166/2021., Arts. 87 y ss.).

Algunos entes sin ánimo de lucro que no tienen la aptitud necesaria para actuar como GrCASB. Hasta este punto se ha postulado como regla general que las personas jurídicas de vocación solidaria y sin ánimo de lucro de raigambre comunitario y con gobernanza democrática son medios organizacionales idóneos para la estructuración de un GrCASB. Esta regla es correcta; sin embargo, como toda regla, admite excepciones. En efecto, para que una organización pueda ser tenida como GrCASB debe respetar todos los elementos definitorios que le son característicos; de esta suerte, la ausencia o parcialidad de alguno de ellos hace que el organismo, aunque relevante para otras finalidades sociales, no pueda ser empleado para la conformación de un GrCASB. A continuación, por tanto, se enunciarán algunos supuestos de organizaciones que, aunque parecen adecuadas para la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico, no pueden asumir tal rol institucional.

Fundaciones. Las fundaciones, si bien son personas jurídicas sin ánimo de lucro cuyo objeto consiste en procurar la preservación del interés general en la manifestación que el “fundador” haya priorizado, no son idóneas para la conformación de un GrCASB. Lo anterior en la medida en que las fundaciones son, en esencia, un conjunto de bienes con personalidad jurídica que se afectan a la preservación de un determinado objetivo de interés común. En consecuencia, desde su definición, las fundaciones carecen del componente asociativo que le resulta esencial a toda “comunidad organizada”.

Propiedad horizontal - PH. La propiedad horizontal es una persona jurídica de naturaleza civil y sin ánimo de lucro conformada por los propietarios de los bienes de dominio privado de un edificio o conjunto, cuyo objeto consiste en “*administrar correcta y eficazmente los bienes y servicios comunes, manejar los asuntos de interés*”

---

4 Cfr. L. 454/1998., Art. 6° par.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

*común de los propietarios de bienes privados y cumplir y hacer cumplir la ley y el reglamento de propiedad horizontal*" (L. 675/2001., Arts. 33 y 34). Esta persona jurídica, a su vez, surge de una escritura pública que no necesariamente se forma como resultado del derecho fundamental de asociación, sino, simplemente, de una decisión del constructor de un conjunto o edificio. Así las cosas, la PH no puede oficiar como GrCASB, no solo por cuanto en ella no se identifica un origen asociativo como condición necesaria, sino, sobre todo, porque tal organización no se ordena a la búsqueda del interés general, sino, exclusivamente, a la gestión de los intereses de los propietarios de los bienes particulares al interior del conjunto o edificio sometido a este régimen.

Asociaciones campesinas. Las asociaciones campesinas, sin duda, son organizaciones de carácter privado y sin ánimo de lucro con una marcada vocación democrática. No obstante, dado su específico objeto legal, las mismas no pueden ser tenidas como organizaciones con la aptitud necesaria para la prestación de servicios públicos o la administración de sistemas de aprovisionamiento. Su objetivo legal, en efecto, consiste en la interlocución entre las comunidades campesinas y las autoridades para la atención de materias de interés de la población rural. Así se desprende de la ley que las configura cuando señala lo que sigue:

*“Asociación campesina: Es aquella organización de carácter privado, sin ánimo de lucro constituida o que se constituya por campesinos, y que tenga como objeto principal la interlocución con el Gobierno en materias de reforma agraria, financiamiento, mercadeo, asistencia técnica para actividades agropecuarias, pesqueras o artesanales, extensión rural, los servicios básicos, los bienes públicos y las demás actividades relacionadas con el desarrollo rural, el reconocimiento, protección y ejercicio de los derechos de los campesinos y la práctica de su actividad productiva”* (L. 2219/2022., Art. 2º).

Así pues, si bien la organización campesina no está ideada para fungir como GrCASB, si es un instrumento organizativo idóneo para asegurar la participación incidente de la población campesina en las decisiones que la administración adopte en punto al fortalecimiento y apoyo a la satisfacción de las necesidades colectivas en materia de agua apta para el consumo humano y el saneamiento básico. En todo caso, podría interpretarse que, en la medida en que esta definición señala que la interlocución es el “objeto principal” de la organización campesina, cabe la posibilidad de que, la propia organización, si así lo estipula en el estatuto, contemple a la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico como un objeto accesorio; tal opción institucional, sin embargo, plantearía un problema en relación con la noción de “objeto prevalente de servicio público” aplicable a las personas prestadoras (L. 142/1994., Arts. 3º inc. Final y 18.; L. 1955/2019., Art. 290 Par. 2º).

En relación con esta discusión es de anotar que el reglamento no es el escenario para interpretar la ley o para abordar sus posibles contradicciones (Const. Pol., Arts. 150 núm. 1º y 189 núm. 11), pues tales cometidos conciernen, *prima facie*, al propio legislador (C. Const. Sent. C-083/1995.; C. Const. Sent. C-037/2000). Es por tal razón que, en aras de la preservación del principio de legalidad, la política no contempla a las organizaciones campesinas como forma de GrCASB hasta tanto no se cuente con un criterio legal más amplio que así lo disponga en forma clara; nada obsta, sin embargo, para que las propias organizaciones, si a bien lo tienen, contemplen tal objeto en su estatuto.

Organizaciones de recicladores de oficio (ORO). Las organizaciones de recicladores de oficio se organizan como una forma asociativa en pro de favorecer el trabajo digno de sus asociados y fortalecer su participación como actores relevantes en la actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo mediante la representación colectiva y garantizar su posicionamiento en el mercado en condiciones de igualdad. Están constituidas exclusivamente por recicladores de oficio, que desarrollan una labor netamente mercantil en busca de la generación de ingresos que les permita satisfacer sus necesidades al mínimo vital, y de acuerdo

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

con algunas providencias de la Corte Constitucional convertirse en empresarios en el sector. Así las cosas, las ORO al tener una vocación mercantil y no asociarse para autoabastecer de un bien o servicio, no puede ser entendida como gestor comunitario del agua y saneamiento básico.

### **Objeto del Gestor Comunitario del Agua y el Saneamiento Básico**

El objeto de una persona jurídica representa la medida de su capacidad de ejercicio. Así pues, como expresión de la libertad de asociación, la propia comunidad es la que define aquellos cometidos que justificaron su integración en una persona jurídica nueva, al tiempo que delimita formalmente las actividades que la organización puede realizar válidamente para llevarlos a efecto. Es por tal razón que, en términos generales, resulta de crucial importancia que el acto de constitución del GrCASB o sus estatutos contemplen a la GnCASB como parte de su objeto y de las actividades que realiza.

#### **Expresión de la GnCASB como objeto o parte del objeto de los GrCASB**

Salvo supuestos excepcionales como el de los territorios y resguardos indígenas, los cuales, por virtud normativa, tienen a la satisfacción de necesidades básicas en materia de agua y saneamiento básico como parte de su misión institucional (D.L. 1953/2014., Arts. 1º y 2º), para que un GrCASB tenga tal naturaleza es indispensable que su vocación relativa a la GnCASB quede clara. Es por ello que, se insiste, resulta de vital importancia que se exprese en el acto de su creación o en sus estatutos que la organización existe, al menos en parte, para desarrollar actividades propias del sector de agua y saneamiento básico. Tal previsión, por supuesto, puede concurrir, por virtud de estipulación estatutaria, con otras actividades relacionadas con su misionalidad ambiental y comunitaria, es decir, estos cometidos de interés común no riñen con la GnCASB propiamente dicha.

Así las cosas, para referirnos al sector de agua y saneamiento básico, que es el de competencia de este Ministerio, los GrCASB pueden definir como objeto de su gestión la prestación de servicios públicos (acueducto, alcantarillado y/o aseo) o la administración de sistemas de aprovisionamiento.

En conclusión, el GrCASB puede, no solo dedicar sus esfuerzos a uno o varios de tales servicios, sino, además, desarrollar otras actividades de beneficio comunitario, siempre que así se exprese en su estatuto.

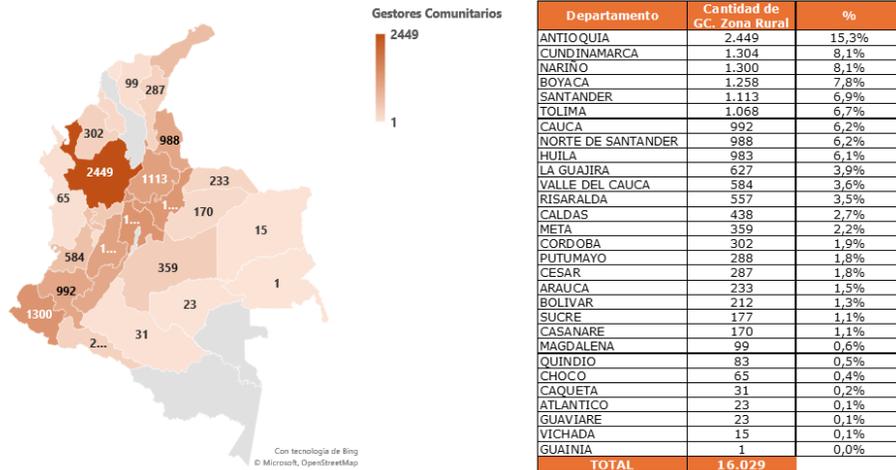
El GrCASB, en virtud de la libertad de asociación y de elección, es el llamado a determinar los servicios públicos o actividades que conformarán su objeto. No es admisible que autoridad alguna les asigne la responsabilidad de gestionar un servicio o actividad que no haya sido libremente estipulado por el propio GrCASB.

### **1.8. La presencia de GrCASB en Colombia según fuentes de información disponible**

De acuerdo con los datos del SINAS, se han identificado 16.029 gestores comunitarios que abastecen agua para consumo humano a 9.799.320 personas que viven en zonas rurales del país.

**FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA**  
**PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO**  
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

**Imagen 4. GrCASB en áreas rurales. SINAS, 2024**

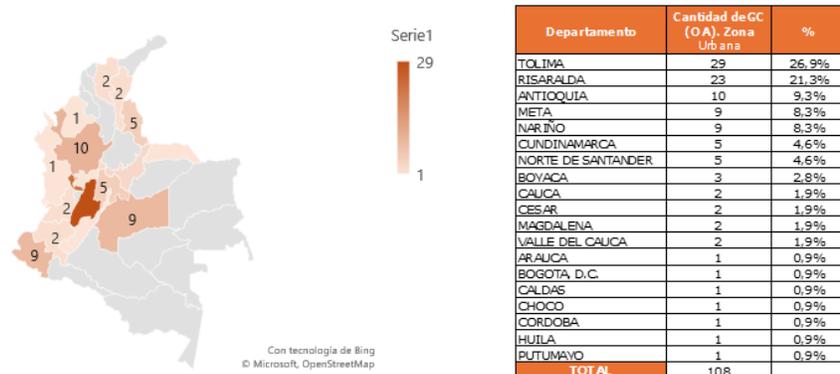


Fuente: MVCT, a partir de datos SINAS

Contrastando esta cifra, con la información de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE que para 2023 estimó que en el área rural viven aproximadamente 12,28 millones de personas, podría inferirse que los gestores comunitarios están garantizando el acceso al agua para consumo humano a un 79,8% de la población colombiana que vive en área rural. En cuanto a la gestión de aguas residuales, de la misma fuente de información se extrae que de estos 16.029 gestores comunitarios, solo 679 (4%) gestionan sistemas de alcantarillado.

Así mismo, de la información disponible en el RUPS, a abril de 2024, se tiene que existen 108 Organizaciones Autorizadas, que para los efectos es homologable a GrCASB, prestando servicios de acueducto o alcantarillado en áreas urbanas, como se muestra en la siguiente imagen.

**Imagen 5. GrCASB en áreas urbanas. RUPS, 2024**



Fuente: Cálculos MVCT, a partir de datos del RUPS (Datos abiertos, abril 2024)

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

De estas cifras puede establecerse que existe un número importante de GrCASB tanto en áreas rurales como lo muestra el SINAS, como en áreas urbanas como se registra en el SUI.

Ahora bien, como se mencionó previamente en el presente documento, este Ministerio en 2023 con la Estrategia ComuniAgua habilitó un formulario para la recopilación de información específicamente de gestores comunitarios del agua, bien sea que se encuentren en áreas rurales o urbanas y bien sea que presten servicios públicos o administren sistemas de aprovisionamiento, en la cual a diciembre de 2024 se registró información de 1.253 GrCASB

Si bien no es posible tener un inventario integral de los GrCASB, con la información disponible, puede establecerse que estos se ubican como un actor clave en el aseguramiento del acceso, principalmente al agua en áreas rurales.

### 1.9. Contexto institucional que tiene incidencia en la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico

#### La Categoría municipal

La categorización municipal y distrital en Colombia se realiza tomando en cuenta los ingresos corrientes de libre destinación y el tamaño de su población<sup>5</sup>, en una relación inversa, es decir a mayor ingreso y mayor población, la categoría es más baja. Así las cosas, se inicia con categorías especiales, seguida por primera categoría hasta la sexta.

Revisados los municipios en los que se concentra el mayor número de gestores comunitarios, se encuentra que el 84,1% (13.481) identificados en el SINAS se ubican en municipios de sexta categoría, seguido por un 6% (958) que se ubican en municipios de cuarta categoría en la que además se encuentra en promedio, un mayor número de gestores por municipio. El otro 10% se distribuye entre las otras categorías especial, 1, 2 y 3 como se presenta en la siguiente tabla.

**Tabla 1. Presencia de gestores comunitarios de acuerdo con la categoría de los municipios.**

Categoría del municipio	Total de GC	Promedio de GC por municipio
1	593	3,7%
2	154	1,0%
3	249	1,6%
4	958	6,0%
5	452	2,8%
6	13.481	84,1%
ESP	142	0,9%
<b>Total general</b>	<b>16.029</b>	

Fuente: MVCT, a partir de información del SINAS

De lo anterior, podría establecerse que los procesos de gestión comunitaria del agua y saneamiento básico han tenido lugar especial en los municipios que concentran menor población; lo que podría traducirse en una

<sup>5</sup> De acuerdo con lo que dispone la Ley 136 de 1994, la Ley 617 de 2000 y el Decreto 2106 de 2019.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

alta dispersión territorial de los pobladores, aunado a una baja capacidad económica de los municipios para realizar inversiones , incluidas las orientadas a garantizar al acceso al agua y al saneamiento básico, lo que conduce a que la comunidad se organice y gestione de forma autónoma el acceso.

**Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de los municipios en los que se concentran los gestores comunitarios**

El NBI busca establecer si las necesidades básicas de la población, a nivel estructural, se encuentran cubiertas. Para esta medición, se tiene en cuenta información asociada a las viviendas, el acceso a servicios, dependencia económica, entre otras. Los valores se mueven a nivel porcentual entre 0% y 100%, donde los porcentajes más altos, refieren una mayor proporción de necesidades básicas insatisfechas.

Analizando este indicador a nivel municipal con la concentración de los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico, se encuentra que, en los municipios de sexta categoría, donde se concentran mayoritariamente, se presentan altos índices de necesidades insatisfechas, seguido por los de cuarta categoría, como se presenta en la siguiente Tabla.

**Tabla 2. Categoría municipal, presencia de gestores comunitarios y NBI**

Categoría del Municipio	Gestores		NBI		
	Número de gestores	Máximo de gestores por municipio	% de personas con NBI (Promedio)	Máximo de % personas con NBI	Mínimo de % personas con NBI
1	593	157	5,9	16,65	1,59
2	154	35	5,8	18,9	3,12
3	249	63	8,2	44,84	2,89
4	958	546	32,4	88,75	5,09
5	452	39	12,3	38,14	3,14
6	13481	141	20,7	93,44	3,75
ESP	142	82	7,3	12,49	4,11

Fuente: MVCT, a partir de información del SINAS y el DANE

Lo presentado en los numerales anteriores, representan factores que inciden en la sostenibilidad de los gestores comunitarios en dos vías, la primera y asociado a la categoría municipal, porque los recursos públicos de las Entidades Territoriales pueden resultar insuficientes para fortalecer adecuadamente la gestión, y la segunda y asociada con el NBI, porque la condición económica de la población que atienden, pueden representarles una afectación a su capacidad de pago, y en consecuencia a la sostenibilidad financiera de la organización.

**1.10. Retos para la GnCASB que se abordan en la política pública**

Además de los retos asociados al contexto nacional previamente señalados, se evidencian otros asociados a la gestión propia de los GrCASB, como se enuncia a continuación.

**Deficiencias en la infraestructura**

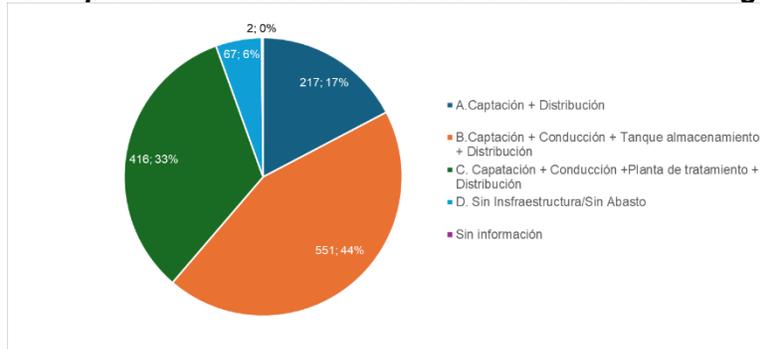
De acuerdo con los datos reportados en SINAS, de los 16.029 GrCASB identificados, el 85% se abastece de aguas superficiales y cuentan predominantemente con infraestructuras que no tienen ningún tipo de tratamiento del agua, y que se componen de bocatoma, tanque de almacenamiento y redes de distribución

**FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA**  
**PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO**  
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

(31%), o únicamente de bocatoma y redes de distribución (29%). Solo el 13% (2.055) indica contar con plantas de tratamiento de agua.

Esta tendencia es coincidente con la base de datos de ComuniAgua en la que, de los 1.253 GrCASB caracterizados a 2024, el 82% se abastecen de fuentes superficiales, y solo el 33% reporta contar con algún tipo de infraestructura para el tratamiento del agua.

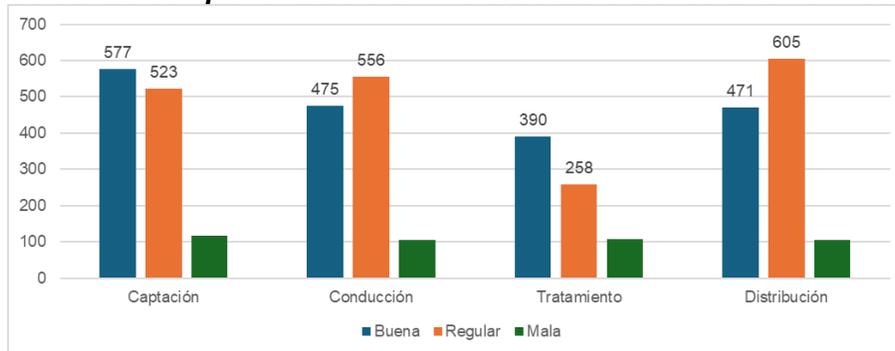
**Imagen 6. Tipo de Infraestructura de los GrCASB. ComuniAgua, 2024**



Fuente: MVCT, Formulario ComuniAgua

Adicional a esto, de la misma fuente de información se tiene que, mayoritariamente los GrCASB informan que el estado de la infraestructura con la que cuentan se encuentra en estado regular, seguido por malo y bueno, como se muestra en la siguiente grafica.

**Imagen 7. Estado de los componentes de la infraestructura de los GrCASB. ComuniAgua, 2024**



Fuente: MVCT, Formulario ComuniAgua

**Acceso a la oferta institucional**

**Subsidios:** A diciembre de 2024, de la caracterización de la fase I de ComuniAgua, puede establecerse que, de los 1.253 GrCASB que han aportado información, solo el 12% (152) acceden a subsidios del Sistema General de Participaciones (SGP), valor girado por las alcaldías, y solo el 31% (379) han solicitado el subsidio comunitario, y de esos, 338 han accedido a él (89%). Si bien esta última relación es positiva, no deja de ser evidente que una porción importante de GrCASB, no están accediendo a ninguno de los subsidios disponibles. En los diálogos con los actores comunitarios se recibió información que señala que, esta situación está asociada a las dificultades para el cumplimiento de los requisitos para su otorgamiento, en particular los

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

relacionados con la aplicación de tarifas reguladas a partir de un estudio de costos y tarifas y el reporte de información ante los sistemas sectoriales, asociados a la inspección, control y vigilancia.

**Inversión en infraestructura:** En cuanto al acceso de recursos para inversión en infraestructura para la prestación del servicio, este apoyo financiero se otorga de conformidad con lo dispuesto en la Resolución MVCT 0661 de 2019 la cual prevé que los proyectos que se radiquen para apoyo financiero de la Nación deberán cumplir con una serie de requisitos documentales, legales, institucionales, técnicos, financieros, ambientales y prediales. Esta situación dificulta que los GrCASB puedan contar con el apoyo de recursos para financiar proyectos de construcción, optimización y mantenimiento, optimización o construcción de sus sistemas debido a aspectos como complejidad de requisitos para la formulación de los proyectos, incluyendo trámites prediales y la gestión de permisos ambientales o la aplicación de normas técnicas que no necesariamente se adaptan a las realidades de los territorios en los que estos realizan su gestión.

**Asistencia técnica:** A partir de los datos del Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR) en la que 721 GrCASB en zona rural respondieron a la pregunta de “Han recibido algún tipo de asistencia técnica”, se obtuvo que solo 38 (5%) manifestaron haber recibido algún tipo de asistencia técnica. En una muestra más pequeña, de 45 GrCASB del Valle del Cauca que aportaron insumos para el proceso de formulación de la política, 34 (79%) respondieron haber recibido algún tipo de asistencia técnica, principalmente (45%) por parte de las alcaldías municipales, seguidos por los departamentos (15%), por otros actores (16%) y la nación (3%).

### **Cumplimiento de la regulación en materia de servicios públicos**

Los GrCASB que prestan servicios públicos, deben aplicar la regulación dispuesta por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA,) esto en relación, entre otras, a esquemas tarifarios, indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las “empresas de servicios públicos”, normas de calidad, condiciones de los contratos uniformes entre las ESP y suscriptores. No obstante, ha habido una baja aplicación, en particular, del marco tarifario, como lo ha analizado la CRA en el documento “*Bases del nuevo marco tarifario de acueducto y alcantarillado para pequeños prestadores*<sup>6</sup>” en el que, entre otras situaciones, ha destacado que:

- Solo el “10% de los 2.810 prestadores registrados en el RUPS (...) han certificado la información del estudio de costos y tarifas (...)” (CRA., 2019)
- De este 10% (219) solo 36 “(...) cumplen con los criterios de nivel de servicio establecidos en el marco tarifario de pequeños prestadores (...)”

A partir de esto, la citada Comisión planteó la formulación de un marco tarifario que contemple entre otras, la “(...) *Baja capacidad y disponibilidad de pago del servicio por parte de los suscriptores debido a las condiciones de economía informal y pobreza en los mercados atendidos por pequeños prestadores*”, que contenga fórmulas tarifarias simples, diferenciadas, flexibles y progresivas.

---

<sup>6</sup> Disponible en: [https://www.cra.gov.co/sites/default/files/documents/2022-06/Bases%20NMT%20pequen%CC%83os%20prestadores%20AA\\_28jun2022.pdf](https://www.cra.gov.co/sites/default/files/documents/2022-06/Bases%20NMT%20pequen%CC%83os%20prestadores%20AA_28jun2022.pdf)

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

Esto, coincide con los aportes realizados por los gestores comunitarios, frente a la relevancia de una regulación diferencial, que contemple el modelo de gestión comunitaria del agua y el saneamiento, y, en consecuencia, las particularidades de los territorios y comunidades en donde se realiza esta gestión.

**Sistema único de Información (SUI) y su relación con la inspección, vigilancia y control en materia de servicios públicos**

La inspección, vigilancia y control en el sector de servicios públicos está en cabeza de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), quien, para el cumplimiento de su labor, tiene a cargo la administración del Sistema Único de Información (SUI) que “(...) recoge, almacena, procesa y publica información reportada por parte de las empresas prestadoras y entidades territoriales”.

Este sistema de información ha representado desafíos importantes para los gestores comunitarios que prestan servicios públicos en lo siguiente:

- Información especializada en temas como calidad del agua, facturación, tarifas, operación y mantenimiento, contable, entre otras, de la que no siempre los gestores comunitarios llevan registro, o de llevarlo muchas veces se realiza de forma manual, como lo refiere la CRA en relación con información contable (Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), 2022, pág. 10)
- Reportes de información con alto número de variables y con una alta frecuencia (mensual, semestral, anual y ocasional según el caso).
- Instrumentos (formatos y formularios) que requieren de conocimientos especializados para su diligenciamiento y cargue en el sistema.

Para el cumplimiento de lo anterior, al requerir diversos niveles de complejidad (conocimientos específicos, acceso a equipamiento de cómputo e internet<sup>7</sup>, entre otros), los gestores comunitarios deben recurrir a terceros para la consolidación y reporte de información, lo que representa gastos administrativos.

Estos costos de generación y reporte de información, aunado a los costos propios de representación legal, como registro ante cámaras de comercio (recientemente eliminado con la Ley 2294 de 2023), gestión del Registro Tributario, representan una carga administrativa y financiera importante para los GrCASB.

La falta de reporte al SUI constituye un incumplimiento a la regulación que faculta a la SSPD a tomar medidas sancionatorias (Ley 142 de 1994, arts. 81 y 82, prevé multas y otras sanciones para los prestadores que obstaculicen las labores de inspección o incumplan obligaciones de información). Sin embargo, más allá del aspecto coercitivo, este nivel de incumplimiento refleja las brechas estructurales ya descritas: muchas de las entidades que no reportan son gestores comunitarios bajo esquemas diferenciales, organizaciones de base que –por limitaciones técnicas, financieras o formales– encuentran oneroso el proceso de reporte.

---

<sup>7</sup> De acuerdo con los datos del formulario de ComuniAgua a 2024, el 16% de los GrCASB no cuentan con acceso a internet.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

### **1.3. La Política de gestión comunitaria del agua y sus principales disposiciones**

#### **1.3.1. Desarrollo del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023**

A tenor del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, el Gobierno nacional tiene el deber de expedir una política de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico que sirva como instrumento formal para fortalecer las dinámicas organizativas en este ámbito. A este respecto, la referida disposición reza lo que sigue: *“La política de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico deberá incluir, entre otros, los siguientes lineamientos necesarios para promover y fortalecer las dinámicas organizativas alrededor del agua y el saneamiento básico”*.

A continuación, la dicha disposición contempla seis numerales que, en esencia, representan incentivos para estas organizaciones o para sus usuarios o, al contrario, relevan a los gestores comunitarios de algunas barreras institucionales, costos o cargas formales. Estos elementos normativos, por lo tanto, fueron tenidos como parámetros jurídicos para el desarrollo de la presente política.

De esta suerte, este Decreto Reglamentario, en cuanto contenido de la mencionada política pública, parte de los mencionados *“lineamientos necesarios”* y los asume, simplemente, como transformaciones legales específicas que modifican de manera diferencial el régimen de los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico de dos maneras distintas.

En primer lugar, el artículo 274 de la Ley 2294 contiene elementos normativos de fomento. Tal es el caso del numeral 3° que consagra el subsidio comunitario y el mecanismo de apoyo como medidas para favorecer a los gestores comunitarios y a los beneficiarios de su actividad, entregando en forma expresa la misión al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de adoptar las medidas reglamentarias necesarias para su implementación. Al respecto, este numeral señala: *“Para garantizar la sostenibilidad de los gestores comunitarios del agua y el saneamiento básico, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de acuerdo a la disponibilidad del Marco de Gasto de Mediano Plazo, podrá otorgar un subsidio a la tarifa de los usuarios de los pequeños prestadores que no reciben subsidios por parte de los municipios o distritos y se diseñará un mecanismo especial de apoyo para la inversión y sostenibilidad de los sistemas de aprovisionamiento”*.

En segundo lugar, como se anticipó, la dicha disposición releva a los gestores comunitarios de ciertos trámites o gravámenes. En este caso, tales excepciones legales se manifiestan, nuevamente, de dos maneras. Por una parte, se estipulan excepciones legales a determinadas reglas generales cuya eficacia precisa de algún detalle reglamentario o criterio diferencial adicional que habrá de ser definido por el Gobierno nacional para precisar su alcance formal. Por la otra, se contemplan algunas excepciones a reglas generales que, al menos a tenor de la norma analizada, no precisan de desarrollo reglamentario adicional, pues, en esencia, se trata de mandatos legales claros y completos que exceptúan en forma expresa y directa a determinadas reglas generales contenidas en la ley; esto significa que tales reglas son suficientes en sí mismas para ser eficaces y, por tanto, en principio, no harían falta elementos administrativos adicionales para su implementación.

En todo caso, vistos en detalle los mencionados elementos normativos, es importante anotar que, de precisarse algún elemento reglamentario adicional, este desarrollo será responsabilidad de las expresiones del gobierno nacional que, por su misionalidad, tengan a su cargo las específicas materias.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

En este orden de ideas, la propuesta de decreto no adopta medidas en materia tributaria, con todo y que el numeral 1º dispone que las comunidades organizadas “serán consideradas entidades no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, en los términos del artículo 23 del Estatuto Tributario”, pues en tal caso, si bien la norma señala que el Gobierno nacional debe definir los criterios diferenciales para la aplicación de esta medida, tal objeto jurídico concierne al sector administrativo de Hacienda y Crédito Público.

Lo propio puede decirse en relación con el numeral 2º, según el cual “Para efectos del cobro de la tarifa del servicio de energía eléctrica, los inmuebles destinados a la operación de los sistemas de acueducto y alcantarillado por parte de estos gestores comunitarios que ofrecen sus servicios en área rural o urbana no serán sujeto de contribución, recibiendo el mismo tratamiento que los inmuebles residenciales estrato 4 o su equivalente. El Gobierno nacional reglamentará los criterios diferenciales para determinar los gestores comunitarios beneficiarios de la medida”; en este caso, en efecto, los elementos reglamentarios adicionales que se precisen para la eficacia de esta disposición conciernen al sector administrativo de Minas y Energía por su misión institucional.

Finalmente, los numerales 4º y 5º, relativos a los permisos y concesiones del recurso hídrico representan materias cuyo desarrollo puntual concierne al sector administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible; con todo, es importante tomar en consideración que, a tenor del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, en estos casos la eficacia de las excepciones legales a los permisos y concesiones de aguas no precisan del desarrollo de ningún criterio diferencial adicional.

### **1.3.2. Disposiciones Generales**

#### **Mes de la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico**

La iniciativa de establecer un mes para conmemorar la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico surge de la necesidad de visibilizar y reconocer la importante labor que realizan miles de comunidades organizadas en América Latina y el Caribe para garantizar el acceso al agua y saneamiento de manera sostenible, equitativa y autogestionada.

Este mes no solo busca rendir homenaje a las personas y organizaciones comunitarias que gestionan estos servicios, sino también generar conciencia sobre su rol fundamental en la realización del derecho humano al agua y al saneamiento, especialmente en zonas rurales y periurbanas donde el Estado no llega de manera efectiva.

El mes elegido para esta conmemoración es el de septiembre ya que, el 14 de septiembre es la fecha en la que se celebra el día de la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico por parte de la Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (CLOCSAS)<sup>8</sup>, posterior al IV Encuentro Latinoamericano de Gestión Comunitaria del Agua, realizado en Chile en el año 2013, con el propósito de unificar y fortalecer la identidad del movimiento comunitario del agua y saneamiento básico en la región.

---

<sup>8</sup> Red regional que agrupa a organizaciones comunitarias de más de 15 países de América Latina y el Caribe

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

### **Mesa de gestión comunitaria del agua y saneamiento básico.**

La creación de la mesa de gestión comunitaria del agua y saneamiento básico en la política pública se considera relevante, toda vez que permite formalizar esta instancia, con el fin de asegurar la participación incidente de los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico a nivel nacional, de tal suerte que permita la discusión y adopción de políticas públicas y reglamentaciones que recojan las particularidades de este modelo de gestión.

### **Información sobre gestión comunitaria del agua y saneamiento básico en el Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico (SINAS).**

Al momento de formular la política de gestión comunitaria del agua y saneamiento básico, que contiene este decreto, se encontró una alta dispersión de información al respecto como se presenta a continuación:

- *Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico – SINAS*: Este sistema es administrado por el MVCT, y entre otras funciones, recopila información que reportan los municipios y distritos en cuanto al “Inventario de Comunidades y Sistemas de Agua y Saneamiento de las zonas rurales”. Esta fuente aporta información que permite dimensionar la cantidad de gestores comunitarios existentes en Colombia, su ubicación y algunas características generales. No obstante, este dato solo se refiere a áreas rurales.
- *Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural – SIASAR*: Este sistema es administrado por el MVCT, y a través de él, los PDA reportan insumos que han sido recabados en las zonas rurales, respecto de comunidades (usuarias de los servicios), sistemas (infraestructura) y operadores (gestores comunitarios). Su énfasis es en el acceso al agua para consumo humano, por lo que no aporta información relevante en cuanto al saneamiento básico. Si bien esta fuente representa una muestra relativamente pequeña (30%) de los Gestores Comunitarios identificados en el SINAS, aporta insumos que permiten caracterizar a los gestores comunitarios en el ámbito organizativo, financiero y técnico operativo.
- *Sistema Único de Información (SUI)*: Es el sistema oficial del sector de servicios públicos domiciliarios del país, que recoge, almacena, procesa y publica información reportada por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios.
- *Formulario de caracterización de organizaciones comunitarias de agua y saneamiento básico*: Este formulario es administrado por el MVCT, quien lo creó en el marco de la Estrategia Ruta ComuniAgua, con el propósito de recolectar información estadística y de caracterización de los GrCASB, tanto del área rural como urbana, y tanto de quienes prestan servicios públicos, como de quienes administran sistemas de aprovisionamiento.

Además de la dispersión, las fuentes de información, a excepción del formulario ComuniAgua, recaudan información parcializada frente a la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico, SINAS y SIASAR, contiene información específicamente para zonas rurales y SUI, información exclusivamente de quienes prestan servicios públicos.

Así las cosas, se encuentra pertinente robustecer la estrategia para contar con información ampliada de la gestión comunitaria del agua y saneamiento, encontrando en el SINAS el sistema más apropiado. Así las cosas, este se adaptará para:

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

- Recopilar información de las alcaldías distritales o municipales, frente a la presencia de gestores comunitarios en su jurisdicción y reporte del Programa Municipal de Fortalecimiento.
- Recopilar información de los gestores comunitarios, que permita su caracterización, y además servir como un mecanismo a través del cual otras entidades públicas, puedan consultar información asociada a la conformación y representación legal de los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico, en particular, aquellos que han sido relevados de la obligatoriedad de contar con el registro de cámara de comercio, en el numeral 1 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023.

Para el caso de los Gestores Comunitarios del agua y saneamiento básico, el SINAS se alimentará de la información que estos hayan reportado en el formulario de la estrategia ComuniAgua.

Así mismo, se procurará una interoperabilidad con el SUI, de tal forma que el ejercicio de reporte de información que realizan los gestores comunitarios no se duplique.

Todo esto, con el fin de contar con información más completa sobre la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico que permita la planificación de acciones por parte de las entidades públicas, así como realizar el seguimiento a los avances territoriales en cuanto a la implementación de acciones para el fortalecimiento de esta gestión.

### **Régimen jurídico del gestor comunitario del agua y saneamiento básico**

**Numeral 1. “Las comunidades organizadas, no estarán sujetas a la inscripción y trámites ante las Cámaras de Comercio de que trata el Decreto 427 de 1996, o la norma que la modifique o sustituya, (...)”**

A partir de la entrada en vigencia del numeral 1º del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, las comunidades organizadas no estarán sujetas a la inscripción y trámites ante las Cámaras de Comercio. En efecto, esta cláusula legal, al suprimir un trámite administrativo, es de aplicación inmediata por virtud de su propio rango formal, es decir, no se requiere de la implementación de políticas o de la expedición de reglamentos para que esta regla surta efectos.

### **Marco jurídico del reconocimiento y publicidad de las comunidades organizadas**

Es importante poner de manifiesto que el numeral 1º del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, si bien suprimió el registro, trámites y publicidad de las comunidades organizadas ante las Cámaras de Comercio, no estipuló en forma expresa ningún lineamiento ordenado a subrogar estas formalidades por otras.

No significa lo anterior que la mentada disposición haya generado un vacío legal en esta materia; se afirma, simplemente, que dichas actuaciones tendrán que desenvolverse en el marco de las normas vigentes, las cuales, a su vez, estipulan reglas de conformación, registro y publicidad especiales en función de los distintos tipos de organización que puedan acoger los gestores comunitarios. Dicho esto, las aludidas reglas, según la legislación aplicable, serían las siguientes:

- La constitución o reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades organizadas no está en entredicho. Es decir, la personalidad jurídica deviene, por virtud legal, del acto de constitución. De esta suerte no hay vacío alguno en esta materia, por lo que la política -o reglamento-, a lo sumo, deberá hacer alusión a esta regla.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

- Lo que hace el Plan Nacional de Desarrollo es suprimir el registro y trámites ante las Cámaras de Comercio. Esto significa que, en la medida en que se requiere una prueba de la existencia y representación de estos prestadores, será necesario acudir a las normas legales especiales que, en función de cada tipo de ente, asignen esta responsabilidad.
- No existe “tarifa legal” en materia de prueba de la existencia y representación de las comunidades organizadas. De esta suerte, en caso de que no se cuente con una disposición expresa que establezca una forma concreta de prueba, y ante el hecho de que la comunidad organizada, per se, existe desde su constitución, resultaría lícito acudir a cualquier medio de prueba aceptable en términos legales, tales como, los estatutos, acto de constitución y las actas de nombramiento y remoción de quien haga las veces de representante legal, suscritos por los órganos de gobierno de la organización.
- Por regla general, la personalidad jurídica de las entidades sin ánimo de lucro deriva, simplemente, de su acto de constitución. Esto significa que no precisan del “reconocimiento” de entidad administrativa alguna, ni del cumplimiento de otros requisitos para nacer a la vida jurídica.
- Excepcionalmente, en el caso de las juntas de acción comunal, se requiere del reconocimiento de su personalidad jurídica por medio de acto administrativo expedido por la respectiva autoridad de inspección, vigilancia y control, vale decir, el municipio, distrito o departamento de su jurisdicción, lo mismo que del Ministerio **del Interior en el caso de las organizaciones comunitarias de tercer y cuarto nivel. En efecto**, los alcaldes son, en términos generales, los responsables del otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica, así como de la aprobación, revisión y control de las actuaciones de las juntas de acción comunal y de las asociaciones comunales de juntas domiciliadas en la municipalidad, de conformidad con las orientaciones impartidas al respecto, por el Ministerio del Interior y bajo su inspección y vigilancia. Esta función, en fin, es ejercida en forma directa por los alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y especial; en los demás casos, el Gobierno Departamental podrá hacer extensiva esta atribución a los municipios de su respectiva jurisdicción que tengan debidamente organizado el sector público de gobierno, a instancia de los interesados, previo dictamen sobre su capacidad de gestión, efectuado por la dependencia departamental que ejerza la inspección, control y vigilancia a los organismos comunales” .
- También en el caso de las autoridades indígenas y las organizaciones de base de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras se precisa de un proceso especial de registro que concierne al Ministerio del Interior.
- El Decreto-Ley 2150 de 1995 estipula que las entidades sin ánimo de lucro *“formarán una persona distinta de sus miembros o fundadores individualmente considerados, a partir de su registro ante la Cámara de Comercio”* (la cursiva no es original). Sin embargo, las comunidades organizadas, como una de sus especies, no están sujetas a esta inscripción; luego, entonces, su formación como persona jurídica independiente no encuentra su causa en el dicho registro. En cualquier caso, si el gestor comunitario del agua y saneamiento básico reviste la forma de junta de acción comunal, su formación como persona jurídica independiente solo tendrá lugar *“a partir de su registro ante la entidad que ejerce su inspección, vigilancia y control”*.
- Tampoco estarán sometidos a registro las actuaciones de conformación y reforma de estatutos, los nombramientos de administradores, los libros y la disolución y liquidación de las comunidades organizadas. Esta regla, sin embargo, se exceptúa en el caso de las juntas de acción comunal, las cuales si deben registrar tales actos y documentos ante la autoridad de inspección, control y vigilancia respectiva.
- Si bien el artículo 43 del Decreto-Ley 2150 de 1995 estipula que la existencia y la representación legal de las personas jurídicas sin ánimo de lucro se prueba con “certificación expedida por la Cámara de Comercio competente”, lo cierto es que tal requisito probatorio no aplica en el caso de las Comunidades Organizadas. Lo anterior en la medida en que, según el mismo artículo 43 del Decreto-

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

Ley 2150 de 1995, las Cámaras de Comercio expiden tal certificación como consecuencia de su deber de llevar “el registro de las mismas”. De esta suerte, en la medida en que el numeral 1º del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023 suprime “la inscripción y trámites ante las Cámaras de Comercio” en relación con las comunidades organizadas, la consecuencia lógica es la consiguiente supresión de la potestad de certificar la existencia y representación de estas últimas. En cualquier caso, en tratándose de las juntas de acción comunal, su existencia y representación legal se probará con la certificación expedida por la entidad competente para la realización del registro.

### **1.3.3. Mecanismos de Fomento**

#### **Gestión predial en el marco de la Gestión Comunitaria del Agua y saneamiento básico: inversión de recursos públicos en predios privados**

En clave constitucional, el Estado -en todas sus manifestaciones organizativas- tiene el deber misional de asegurar la universalización eficiente de los servicios públicos y de procurar la satisfacción de las necesidades básicas de la población en materia de agua apta para el consumo humano y el saneamiento básico<sup>9</sup>.

De hecho, a fin de viabilizar el cumplimiento de tales responsabilidades superiores, el ordenamiento jurídico vigente (I) autoriza a las organizaciones administrativas, en general, para *aportar* bienes y derechos a las personas prestadoras de los servicios públicos por distintas vías institucionales y, por ende, con diversos efectos patrimoniales. Este aporte, a su vez, (II) podrá consistir válidamente en la provisión de infraestructura asentada en predios privados. Es justamente en razón de esta premisa que (III) el proyecto de Política Pública de Gestión Comunitaria del Agua y el Saneamiento Básico hace explícita esta opción institucional y define las condiciones jurídicas necesarias para habilitar su procedencia.

*Un punto de partida: el aporte estatal en favor de los prestadores de servicios públicos*

El ordenamiento jurídico vigente autoriza a las organizaciones administrativas, en general, para *aportar* bienes y derechos a las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios<sup>10</sup>, todo ello en punto a contribuir en la ampliación de la cobertura y, por tanto, en el cumplimiento del deber constitucional de universalización eficiente previsto en el artículo 365 superior.

El mencionado *aporte* de bienes y derechos a las personas prestadoras, por supuesto, es una institución jurídica amplísima que contempla no solo una gran variedad de objetos susceptibles de aportes, sino, además, de títulos jurídicos que los contienen y delimitan.

Así pues, dada esta amplitud institucional, es admisible, por ejemplo, que la entidad pública realice la inversión de recursos públicos, bajo la forma de provisión de redes e infraestructura. Este supuesto, a su vez, puede revestir varias formas jurídicas, entre las que se destacan las siguientes:

- a) Aportes estatales que se incorporan al patrimonio de la persona prestadora

---

<sup>9</sup> Cfr. Const. Pol., Arts. 1º, 2º, 49, 298, 311, 356, 365 y 366.

<sup>10</sup> Cfr. L. 142/1994., Arts. 15 y 27.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

Como se sabe, las personas prestadoras de los servicios públicos, particularmente cuando adoptan las formas de Empresa de Servicios Públicos -ESP- o de Gestor Comunitario de Agua y Saneamiento Básico (GrCASB), constituyen personas jurídicas distintas a sus socios o asociados<sup>11</sup>. En uno y otro caso, el ordenamiento jurídico reconoce la posibilidad de que el Estado, en cumplimiento del deber de garantía de la universalización eficiente que le es inherente<sup>12</sup>, pueda participar en la conformación de tales personas prestadoras, sea que estas ostenten forma empresarial, esto es, ánimo de lucro y vocación mercantil<sup>13</sup>, sea que oficien como entidades sin ánimo de lucro y con vocación procomunal<sup>14</sup>.

Pues bien, en aquellos eventos en los cuales las organizaciones administrativas deciden cumplir con su deber de asegurar la universalización eficiente de los servicios públicos por medio de la participación en una persona prestadora, pueden perfeccionar este hecho por medio del *aporte de bienes o derechos* como las infraestructuras de red. En tal supuesto...

*“(l)os aportes efectuados por la Nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo a las empresas de servicios públicos, se regirán en un todo por las normas del derecho privado”<sup>15</sup>.*

Tal disposición, por supuesto, es extensiva a los aportes efectuados a los GrCASB, toda vez que, de conformidad con la propia Ley 142 de 1994, lo que en esta normativa se disponga en relación con las empresas de servicios públicos, le será aplicable, en general, a las demás personas prestadoras<sup>16</sup>.

En tal caso, el dicho aporte se integrará al capital social de la persona prestadora, al tiempo que dará la medida de la participación del ente público en el gobierno del prestador<sup>17</sup>. Es esta la razón por la cual, además, el control fiscal sobre la persona prestadora se circunscribe, precisamente, al monto y destinación que se dé a estos aportes, los cuales, por tanto, revisten la forma de *recursos públicos*<sup>18</sup>.

Ahora bien, dadas estas consideraciones preliminares, es importante enfatizar en el hecho de que, de conformidad con la ley, el Estado puede aportar a las personas prestadoras todo tipo de “bienes y derechos”. En este caso, entonces, además de que, por virtud del aporte, la persona prestadora se convierte en entidad descentralizada, esto es, perteneciente a la estructura de la administración pública en tanto expresión orgánica de la rama ejecutiva del poder público<sup>19</sup>, es de resaltar que el aporte, siempre que pueda ser valorado económicamente, puede revestir cualquier forma jurídica.

---

<sup>11</sup> Cfr. C.C., Art. 633.; C. de Co., Art. 98.; D.L. 2150/1995., Art. 40.

<sup>12</sup> Cfr. Const. Pol., Art. 365.

<sup>13</sup> Cfr. L. 142/1994., Arts. 14 núms. 14.5, 14.6 y 14.7, 15 núm. 15.1 y 17.

<sup>14</sup> Cfr. L. 142/1994., Art. 15 núm. 15.4.; L. 489/1998., Art. 96.

<sup>15</sup> L. 142/1994., Art. 27 núm. 27.7.

<sup>16</sup> De conformidad con el inciso final del artículo 3º de la Ley 142 de 1994, “Todos los prestadores quedarán sujetos, en lo que no sea incompatible con la Constitución o con la ley, a todo lo que esta Ley dispone para las empresas y sus administradores y, en especial, a las regulaciones de las Comisiones, al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos, y a las contribuciones para aquéllas y ésta”.

<sup>17</sup> Cfr. L. 142/1994., Arts. 27 núm. 27.3 y 32.

<sup>18</sup> Cfr. L. 142/1994., Arts. 27 núm. 27.4 y 50.

<sup>19</sup> Cfr. C. Const. Sent. C-736/2007. .M.P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

Lo dicho significa que, si bien puede pensarse que los aportes efectuados a una persona prestadora revisten siempre la forma de transferencias del dominio al ente jurídico, lo cierto es que tal lectura es solo una opción institucional dentro de muchas otras alternativas posibles.

Dicho con algo más de detalle, lo habitual es que los aportes que el Estado realiza a una persona prestadora se expresen como una transferencia del dominio en favor de esta última, todo ello a cambio, claro está, de la participación oficial en la gobernanza y administración del ente y, en el caso de las ESP, en sus dividendos.

En este evento, entonces, el aporte puede consistir en infraestructura, cuya condición de *aporte público* se conserva más allá del hecho de la transferencia. En efecto, el Estado puede aportar únicamente redes o infraestructuras, las cuales, debidamente valoradas, se integrarán al patrimonio de la persona prestadora.

Los aportes, además, pueden revestir otras formas apreciables en dinero, pero que no adoptan la forma de transferencia del dominio, sino de otros derechos reales, *prima facie*, más precarios. Así pues, la propia Ley 142 de 1994 resalta la posibilidad de que el Estado aporte a una persona prestadora el *usufructo* de bienes determinados<sup>20</sup>, entre ellos, por supuesto, redes e infraestructura. En este caso, entonces, la entidad estatal puede aportar a la persona prestadora el derecho a *gozar* de las redes y demás infraestructura con cargo de conservar su forma y de restituirla a su tiempo<sup>21</sup>, término este que, en el caso específico del aporte a los GrCASB no podrá exceder de treinta años<sup>22</sup>. A este respecto, la propia Ley 142 de 1994 dispone lo que sigue:

*“En el caso de empresas mixtas (supuesto este perfectamente aplicable a los GCAS mixtos), cuando el aporte estatal consista en el usufructo de los bienes vinculados a la prestación del servicio público, su suscripción, avalúo y pago, se regirán íntegramente por el derecho privado, aporte que de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Comercio, incluirá la regulación de las obligaciones del usufructuario, en especial en lo que se refiere a las expensas ordinarias de conservación y a las causales de la restitución de los bienes aportados”<sup>23</sup>.*

En este específico supuesto, el aporte no representa, en principio, la transferencia del dominio, pues el Estado seguiría siendo nudo propietario de las redes e infraestructuras, sino, simplemente, de su uso y goce, el cual, previa valoración económica, indicará la cuantificación de los derechos económicos y políticos de la organización administrativa en el prestador mixto. Nada obsta, sin embargo, para que en el título mismo del aporte se especifiquen las condiciones en cuya virtud el usufructo se consolide en plena propiedad para la persona prestadora<sup>24</sup>; lo anterior en la medida en que, como se dijo, el aporte de usufructo se somete en todo al Derecho privado y este ordenamiento admite la posibilidad de transferir el dominio como forma de participación en una persona prestadora<sup>25</sup>.

b) Aportes estatales que no se incorporan al patrimonio de la persona prestadora

La Ley 142 de 1994, como ya se mencionó, habilita a las entidades públicas para realizar aportes de bienes o derechos a las personas prestadoras de servicios públicos. Tal habilitación, sin embargo, no dispone en parte alguna que el mencionado aporte, de manera inexorable, incida o modifique la estructura de propiedad

---

<sup>20</sup> Cfr. C. de Co., Art. 127.

<sup>21</sup> Cfr. C.C., Art. 823.

<sup>22</sup> Cfr. C.C., Art. 829 inc. 3º.

<sup>23</sup> L. 142/1994., Art. 19 núm. 19.17.

<sup>24</sup> Cfr. C.C., Art. 830.

<sup>25</sup> Cfr. C. de Co., Art. 127.; L. 142/1994., Arts. 19 núm. 19.17 y 27 núm. 27.7.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

de la persona prestadora que lo recibe. En otras palabras, el hecho de que el Estado haga un aporte a un prestador no significa, *per se*, que la organización pública se haga parte del prestador como socio o asociado o que la naturaleza del prestador se altere para reconocer esa participación bajo una forma organizacional mixta.

Al contrario, las entidades públicas, como expresión del deber de garantía que les concierne en los términos del artículo 365 constitucional, están habilitadas para aportar bienes y derechos a los prestadores que les resulten de utilidad a estos últimos para el cumplimiento de su objeto y, por ende, para asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del respectivo territorio.

En este caso, se itera, la cuestión no se refiere a si el aporte de la entidad pública representa o no transferencia de dominio al prestador o si es, simplemente, la entrega del uso y goce de un bien o derecho que, al ser valorada económicamente, se convierta en una forma de participación del Estado en la persona prestadora. De lo que se trata aquí, al contrario, es de reconocer que es posible que el Estado efectúe aportes, precarios por definición, que no representan participación alguna del ente aportante, como socio o asociado, de la persona prestadora que se beneficia del aporte.

Se trata, pues, de la entrega de un bien o derecho perteneciente a la entidad pública a efecto de que la persona prestadora lo *use* y *goce* en el cumplimiento de su objeto, reconociendo en todo momento el dominio estatal. De tal manera, el mentado aporte, al ser provisto por el Estado y financiado con recursos públicos, no modifica la estructura de propiedad de la persona prestadora, no incide en su gobernanza y administración y, quizá lo más significativo, no repercute -en cuanto inversión- en la estructura de costos del prestador, vale decir, el valor específico del aporte no influirá en las tarifas de los servicios públicos que se cobran al usuario final más allá de lo que represente su específica administración, operación y mantenimiento.

En el ordenamiento jurídico colombiano, entonces, este tipo de aportes de bienes y derechos que no afectan la estructura de propiedad de los prestadores se presenta por virtud de una figura especial comúnmente denominada “aporte bajo condición”, la cual, en fin, está estipulada en la Ley 142 de 1994 en los siguientes términos:

*“Las Entidades públicas podrán aportar bienes o derechos a las empresas de servicios públicos domiciliarios, siempre y cuando su valor no se incluya en el cálculo de las tarifas que hayan de cobrarse a los usuarios y que en el presupuesto de la entidad que autorice el aporte figure este valor. Las Comisiones de Regulación establecerán los mecanismos necesarios para garantizar la reposición y mantenimiento de estos bienes.*

*Lo dispuesto en el presente artículo no es aplicable cuando se realice enajenación o capitalización de dichos bienes o derechos”<sup>26</sup> (la cursiva no es original).*

Por virtud de esta disposición, las “entidades públicas”, vale decir, todas las formas organizativas de la administración pública, sea cual sea su régimen jurídico o contractual, están habilitadas para “aportar”, a la vez, “bienes o derechos” a las personas prestadoras de los servicios públicos. El aporte al que alude esta disposición, entonces, representa una habilitación para el uso de la infraestructura o bienes pertenecientes al Estado a efecto de asegurar, a la vez, la ampliación o mejoramiento de la cobertura de los servicios públicos, lo mismo que un menor valor en la tarifa que paga el usuario final.

---

<sup>26</sup> L. 142/1994., Art. 87 núm. 87.9.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

En este caso, la disposición no establece específicamente el título jurídico en cuya virtud tiene lugar el aporte. Así pues, el aporte bajo condición puede adoptar formas como, por poner algunos ejemplos, el comodato o el usufructo, cada una de las cuales se sujetará a las reglas especiales que correspondan.

De ello resulta que, si el aporte bajo condición recae sobre bienes inmuebles, incluidas las redes en tanto inmuebles por adherencia, y el mismo tiene lugar bajo la forma de “comodato”, este solo podrá hacerse en favor de las personas prestadoras de carácter descentralizado o en favor de los GrCASB, pero, únicamente, por un término máximo de cinco años, renovables<sup>27</sup>. En caso de que el aporte adopte la forma del usufructo, este supuesto no solo se sujetará en todo a las reglas del Derecho privado, lo que connota, por ejemplo, una duración de hasta treinta años o su sujeción a una condición resolutoria<sup>28</sup>, sino que, además, será mucho más amplio en cuanto a su objeto y sus beneficiarios, pues la norma no restringe su celebración a inmuebles, ni a personas jurídicas de derecho público o de carácter solidario o comunitario.

Se itera, en fin, que los aportes bajo condición no inciden en la estructura de propiedad de la persona prestadora o en su naturaleza jurídica en la medida en que el “bien o derecho” aportado continuará en el patrimonio del ente aportante, de manera que es este quien asume su depreciación y demás cargas asociadas al derecho de dominio, incluida, por supuesto, su consagración presupuestal.

#### *Aporte de bienes y derechos asentados en predios privados*

Como se destacó en el apartado precedente, las entidades públicas, esto es, todas las expresiones orgánicas de la administración<sup>29</sup>, están jurídicamente habilitadas para *aportar bienes y derechos* a las personas prestadoras de los servicios públicos, sea que este aporte modifique la estructura de propiedad y, por ende, la naturaleza jurídica de estas últimas, sea que el aporte solo pretenda facilitar el uso y goce de determinados bienes y derechos, pero sin implicar participación administrativa alguna en el prestador.

En este orden de ideas, la legislación es clara al establecer que el bien o derecho aportado tiene entidad jurídica propia. Sobre él, en efecto, se predica un derecho de propiedad específico y se efectúa una valoración económica *ad hoc*, sea que en su virtud se pretenda la participación en la estructura de propiedad del prestador, sea que únicamente se pretenda conceder su uso y goce, reservándose el Estado el dominio propiamente dicho.

En resumidas cuentas, sea cual sea el efecto o finalidad buscada con el aporte realizado, debe siempre reconocerse la existencia de un derecho de propiedad específico sobre el dicho bien o derecho y una valoración económica que le es específica.

Esta reflexión cobra singular importancia cuando se considera el supuesto de la aportación de bienes y derechos que se expresan bajo la forma de infraestructura física, indispensable para la prestación de los servicios públicos. En este caso, el aporte consiste, precisamente, en el activo de red, sea que se lo entregue como forma de participación en el prestador, sea que se haga como aporte bajo condición. Así pues, la relación jurídico-económica entre entidad pública aportante y persona prestadora tiene lugar en función del activo de red propiamente dicho y no sobre otros bienes, incluso si estos son necesarios, por ejemplo, para el asiento de los activos de red.

---

<sup>27</sup> Cfr. L. 9ª/1989., Art. 38 inc. 1º.

<sup>28</sup> Cfr. L. 142/1994., Art. 27 núm. 27.7.

<sup>29</sup> Cfr. L. 489/1998., Arts. 38, 39 y 69.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

En tal caso, entonces, debe distinguirse claramente entre la propiedad sobre el activo de red y la propiedad sobre el predio en el cual se asienta aquel. En función de cada uno de estos derechos de propiedad se establecen relaciones jurídicas propias y títulos habilitantes especiales que vale la pena resaltar.

a) Derecho de propiedad sobre el activo de red

En este caso, como ya se ha insinuado, el derecho de propiedad objeto de aportación pertenece, originariamente, a la entidad pública aportante. De esta premisa, a su vez, se derivan varias reglas jurídicas.

Si la decisión de la entidad pública es aportar el bien o derecho para participar o incidir en la estructura de propiedad del prestador, el aporte podrá expresarse de una de las siguientes dos formas. Por una parte, el bien o derecho podrá ser transferido al dominio del prestador. Por otra parte, si el aporte es precario, la administración aportante conservará la nuda propiedad sobre el bien o derecho, pero su uso y goce, económicamente cuantificado, pasará a manos del prestador y representará la participación del Estado en su estructura de propiedad. En uno y otro caso, el aporte, sea que el bien o derecho, en sí, pase a dominio del prestador, sea que este solo reciba el uso y goce económicamente cuantificado, dado su origen estatal, será tenido para efectos fiscales como recurso público<sup>30</sup>; así pues, aun cuando el prestador tenga bienes privados en su haber, el aporte estatal, sea cual sea su forma, será siempre asumido como una expresión del patrimonio estatal.

Al contrario, si la decisión de la entidad pública es aportar el bien o derecho, solo con el propósito de permitir su uso y goce por la persona prestadora, pero sin alterar su estructura de propiedad, el derecho de dominio se conservará en la entidad aportante y, por supuesto, continuará siendo un recurso público en los términos del Derecho fiscal.

b) Derecho de propiedad sobre el predio que asienta el activo de red

La legislación civil, lo mismo que las normativas sectoriales de los servicios públicos declaran de utilidad pública e interés social<sup>31</sup> la prestación de los servicios públicos, razón por la cual la provisión de infraestructura en esta materia representa un título jurídico para intervenir en la propiedad privada, entre otras, con el propósito de constituir servidumbres para el asiento de redes<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> De conformidad con el inciso 1º del numeral 27.4 del artículo 27 de la Ley 142 de 1994, “En las empresas de servicios públicos con aportes oficiales son bienes de la Nación, de las entidades territoriales, o de las entidades descentralizadas, los aportes hechos por ellas al capital, los derechos que ellos confieren sobre el resto del patrimonio, y los dividendos que puedan corresponderles. A tales bienes, y a los actos o contratos que versen en forma directa, expresa y exclusiva sobre ellos, se aplicará la vigilancia de la Contraloría General de la República, y de las contralorías departamentales y municipales”.

<sup>31</sup> Cfr. Const. Pol., Art. 58 inc. 4º.

<sup>32</sup> **L. 142/1994., Art. 57. Facultad de imponer servidumbres, hacer ocupaciones temporales y remover obstáculos.** Cuando sea necesario para prestar los servicios públicos, las empresas podrán pasar por predios ajenos, por una vía aérea, subterránea o superficial, las líneas, cables o tuberías necesarias; ocupar temporalmente las zonas que requieran en esos predios; remover los cultivos y los obstáculos de toda clase que se encuentren en ellos; transitar, adelantar las obras y ejercer vigilancia en ellos; y, en general, realizar en ellos todas las actividades necesarias para prestar el servicio. El propietario del predio afectado tendrá derecho a indemnización de acuerdo a los términos establecidos en la Ley 56 de 1981, de las incomodidades y perjuicios que ello le ocasione.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

De hecho, ya el Código Civil contemplaba una específica servidumbre de acueducto<sup>33</sup> en cuya virtud, de forma clara, se pone de presente que para asentar infraestructuras de este tipo no se precisa de la adquisición de los predios que habrán de asentarlas ni de la titularidad sobre tales terrenos. Dicho de otra manera, de conformidad con esta normativa, ha de distinguirse sin género de duda entre la propiedad del predio sirviente -el cual soporta el gravamen- y el predio dominante -el cual aprovecha el gramen-.

### **Subsidio Comunitario**

El Decreto 1697 de 2023 estableció procedimientos rígidos en relación con el trámite de solicitud y otorgamiento del subsidio comunitario, así como condiciones para su modificación, suspensión y revocatoria, los cuales no contemplaron las diferentes situaciones a los que se ha enfrentado el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con los diferentes gestores comunitarios que lo han solicitado.

En este sentido, se planteó estructurar una resolución que incorpore las condiciones de trámite de solicitud y otorgamiento del subsidio comunitario, modificación, suspensión y revocatoria, que contenga lo antes mencionado, así como las nuevas disposiciones que se señalen en el decreto de política de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico. De igual manera, en la resolución se hará mención en lo pertinente a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **Mecanismo de apoyo**

La Constitución Política, en su artículo 355 de estipula que:

*“El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.*

La Ley 2294 de 2023 mediante la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo estipuló en su artículo 274 lo siguiente:

**“ARTÍCULO 274. GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO.** *La política de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico deberá incluir, entre otros, los siguientes*

---

Las líneas de transmisión y distribución de energía eléctrica y gas combustible, conducciones de acueducto, alcantarillado (...), podrán atravesar los ríos, caudales, líneas férreas, puentes, calles, caminos y cruzar acueductos, oleoductos, y otras líneas o conducciones. La empresa interesada, solicitará el permiso a la entidad pública correspondiente; si no hubiere ley expresa que indique quien debe otorgarlo, lo hará el municipio en el que se encuentra el obstáculo que se pretende atravesar”.

<sup>33</sup> **Código Civil., Art. 919.** Toda heredad está sujeta a la servidumbre de acueducto en favor de otra heredad que carezca de las aguas necesarias para el cultivo de sementeras, plantaciones o pastos, o en favor de un pueblo <sup>que</sup> las haya menester para el servicio doméstico de los habitantes, o en favor de un establecimiento industrial que las necesite para el movimiento de sus máquinas.

Esta servidumbre consiste en que puedan conducirse las aguas por la heredad sirviente, a expensas del interesado; y está sujeta a las reglas que van a expresarse.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

*lineamientos necesarios para promover y fortalecer las dinámicas organizativas alrededor del agua y el saneamiento básico:*

(...)

*3. Para garantizar la sostenibilidad de los gestores comunitarios del agua y el saneamiento básico, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de acuerdo a la disponibilidad del Marco de Gasto de Mediano Plazo, podrá otorgar un subsidio a la tarifa de los usuarios de los pequeños prestadores que no reciben subsidios por parte de los municipios o distritos y se diseñará un mecanismo especial de apoyo para la inversión y sostenibilidad de los sistemas de aprovisionamiento.*

(...).”

De conformidad con lo anterior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expidió el Decreto 1697 de 2023 “*Por el cual se adiciona el Capítulo 1 y 2 del Título 8 a la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con las condiciones, requisitos y trámite para el otorgamiento del subsidio comunitario en la prestación del servicio público de acueducto*” y en el marco de este decreto el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico creó la estrategia denominada “Ruta ComuniAgua”, cuyo objetivo es apoyar técnica y económicamente a los gestores comunitarios de agua y saneamiento básico del país.

En línea con lo anterior, se evidenció la necesidad de fortalecer las dinámicas organizativas y garantizar la sostenibilidad de los GrCASB alrededor del agua y el saneamiento básico, para lo cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio identificó los convenios solidarios como una herramienta de contratación a través de la cual se alcance este propósito, siendo aplicable a los sistemas de prestación de servicio público o de aprovisionamiento administrados por estos gestores

En ese orden, conforme con el citado numeral 3, se requiere diseñar un mecanismo especial de apoyo para la inversión y sostenibilidad de los sistemas de aprovisionamiento, con el fin de ayudar a esas organizaciones en su proceso de consolidación que conlleven a unas mejores condiciones de acceso a agua y saneamiento básico.

#### Gestores comunitarios del agua y saneamiento básico, convenios solidarios y economía popular

El artículo 2.3.8.1.1. del Decreto 1077 de 2015, define a los gestores comunitarios como

*“...aquellas comunidades organizadas de las que trata el artículo 365 de la Constitución Política, constituidas como personas jurídicas sin ánimo de lucro y cuyo objetivo es desarrollar las actividades necesarias para suministrar el agua para el consumo humano y doméstico en área urbana y/o rural y el saneamiento básico”.*

De otro lado, el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 “*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, establece la posibilidad de que los entes territoriales del orden departamental y municipal celebren convenios solidarios, y en su parágrafo 3° define los convenios solidarios como la “*...complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades*”.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

Posteriormente, el artículo 128 de la Ley 1955 de 2019 *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’*”, adicionó el parágrafo 5 al artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, y estipula que los convenios solidarios *“...también podrán ser celebrados entre las entidades del orden nacional y los organismos de acción comunal para la ejecución de proyectos incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo”*.

A su turno, en 2021 se expidió la Ley 2166 *“Por la cual se deroga la ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones”*, que establece un marco jurídico para las relaciones de la acción comunal con el Estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes, buscando prever lineamientos generales para la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de la política pública de acción comunal, sus organismos y afiliados, en el territorio nacional, desde los objetivos del desarrollo humano, sostenible y sustentable.

Esta ley define acción comunal como *“...la expresión social organizada, autónoma, multiétnica, multicultural, solidaria, defensora de los Derechos Humanos, la comunidad, el medio ambiente y la sociedad civil, cuyo propósito es promover la convivencia pacífica, la reconciliación y la construcción de paz, así como el desarrollo integral, sostenible y sustentable de la comunidad, a partir del ejercicio de la democracia participativa”*, y en su artículo 4, determina que el desarrollo de la comunidad tiene como fundamento, entre otros, el *“(...) g) Promover la constitución de organismos de base y empresas comunitarias y comunales(...)”*.

En este sentido, el artículo 16 ibidem, determina como uno de los objetivos de los organismos de acción comunal: *“(...) f) Celebrar contratos, convenios y alianzas con entidades del estado, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, hasta de menor cuantía con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial (...)”*, razón por la cual, los contratos o convenios que celebren se realizarán de acuerdo con la ley y sus objetivos, y se regularán por el régimen vigente de contratación para organizaciones solidarias.

El parágrafo 2 del artículo 63 de la Ley en cita estipula que los convenios solidarios y contratos interadministrativos de mínima cuantía que se citan en el artículo,

*“...también podrán ser celebrados entre las entidades del orden nacional, departamental, distrital, local y municipal y los organismos de acción comunal para la ejecución de proyectos incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo o para la ejecución de los proyectos derivados del Acuerdo Final de Paz, como lo son, los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial o los Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR o la Hoja de Ruta Única de que trata el artículo 281 de la Ley 1955 de 2019”*.

El artículo 95 de la citada Ley también autorizó a los entes territoriales del orden nacional, así como a las entidades territoriales del orden departamental, distrital y municipal para celebrar directamente convenios solidarios hasta por la menor cuantía para la ejecución de obras con los organismos de acción comunal. También dispone este artículo que para la ejecución de estas obras las entidades territoriales deberán contratar con los habitantes de la comunidad. El parágrafo 2 de este artículo establece que *“adicional del monto del Convenio Solidario, los entes territoriales deberán contar o disponer de personal técnico y*

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

*administrativo-contable, para supervisar y apoyar a los Organismos de Acción Comunal en la ejecución de las obras”.*

Con respecto a la capacidad de contratar, el artículo 1 de la Ley 2160 de 2021, “*Por medio de la cual se modifica la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007*”, modifica el artículo 6 de la Ley 80 de 1993 señalando que pueden celebrar contratos con las entidades estatales

*“...las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. Señala que también podrán celebrar contratos con las entidades estatales los Cabildos Indígenas, las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, los consejos comunitarios de las comunidades negras regulados por la Ley 70 de 1993. Para las organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y las demás formas y expresiones organizativas, deberán contar con diez (10) años o más de haber sido incorporados por el Ministerio del Interior en el correspondiente Registro Público Único Nacional y que hayan cumplido con el deber de actualización de información en el mismo registro; y los consorcios y uniones temporales”.*

Dentro de las entidades a contratar, el artículo 7 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 354 de la Ley 2294 de 2023, define las asociaciones de cabildos indígenas y/o autoridades tradicionales indígenas como una entidad de derecho público, encargada de fomentar y coordinar con las autoridades locales, regionales y nacionales, la ejecución de programas, planes y proyectos del plan de desarrollo relacionados con el fortalecimiento del gobierno propio, la identidad cultural, el ejercicio de la autonomía, la garantía de los derechos, satisfacción de necesidades y/o servicios públicos de los pueblos y comunidades indígenas, conforme a los lineamientos que al respecto reglamente el Ministerio del Interior y las demás entidades técnicas con competencias relacionadas para su conformación.

Asimismo, el artículo 1 del Decreto 252 de 2020 adiciona un párrafo al artículo 10 del Decreto 1088 de 1993, indicando que:

*“Además de las anteriores asociaciones, las organizaciones indígenas, también podrán celebrar contratos o convenios de manera directa con las entidades estatales de acuerdo con lo contemplado en el presente Artículo y en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, siempre y cuando estén conformadas exclusivamente por cabildos indígenas, resguardos indígenas, asociaciones de cabildos, asociación de autoridades u otra forma de autoridad indígena propia.*

*Para la ejecución contractual, la entidad estatal deberá exigir la constitución de una garantía única que consistirá en una póliza de seguros que cubrirá suficientemente los riesgos del contrato o convenio.*

*La entidad estatal podrá terminar unilateralmente el contrato o convenio en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo de la organización indígena.*

*En estos convenios se tendrá como aporte de las organizaciones indígenas el conocimiento ancestral.”*

En este sentido, las organizaciones indígenas, las asociaciones de Cabildos y las Autoridades Tradicionales Indígenas podrán celebrar contratos de manera directa con las entidades estatales, de acuerdo con lo contemplado en la Ley 80 de 1993.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

Con respecto a los convenios solidarios para el desarrollo de programas, el artículo 2.2.15.1.3. del Decreto 1082 de 2015, adicionado por el Decreto 142 de 2023, establece:

*“En el marco de lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, y el parágrafo 2 del artículo 63 de la Ley 2166 de 2021 entidades del orden nacional, departamental, distrital, local y municipal podrán celebrar convenios solidarios con los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas.*

*El objeto de estos convenios solidarios debe estar dirigido al impulso de programas y actividades de interés público acordes con los planes de desarrollo territoriales o el plan nacional de desarrollo. En consideración a este alcance es necesario que previo al proceso de planeación, selección y contratación, se verifique que el objeto derive de una consagración expresa en el instrumento de planificación de la escala respectiva.”*

Ahora bien, en línea con lo establecido en el artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, con el fin de avanzar en la convergencia regional en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2024-2026, se contempló dentro del pilar “Vivienda y agua potable”, la obligación de trabajar en la *“Construcción de la política de gestión comunitaria del agua, de tal forma que respete las dinámicas organizativas y permita el fortalecimiento de las comunidades en el marco de la economía popular”*.

En línea con lo anterior, dentro de los catalizadores de la *“Expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida”*, se contempló en el citado documento:

*La economía popular se refiere a los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico. Los actores de la EP pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa. El impulso a la economía popular parte de una comprensión de sus dinámicas intrínsecas. Estas actividades generan valor social y económico significativo, y una vez entendido su funcionamiento y lógica de acción, se implementarán mecanismos que contribuyan a su crecimiento y productividad.*

En este sentido, se deben generar opciones desde el Gobierno nacional que promuevan la economía popular en el acceso a agua y saneamiento básico.

**“Ministerio Ambulante”. Estrategia para el fortalecimiento de capacidades de los GrCASB**

El “Ministerio Ambulante” es una iniciativa que busca, coadyubar en el proceso de fortalecimiento de las capacidades de los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico en las dimensiones organizativa, económica, social, ambiental y operativa, con el propósito de que esto redunde en el mejoramiento del acceso al agua y saneamiento básico en el país.

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

Prevé el despliegue de actividades y procesos presenciales a nivel territorial por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en articulación con entidades territoriales, otras instituciones públicas del orden nacional o de cooperación, con incidencia en la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico.

Para este propósito, con participación incidente de los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico se construirán metodologías y materiales de apoyo adaptados a los contextos en los cuales se desarrolla la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico, bien sea a través de la prestación de servicios públicos como de la administración de sistemas de aprovisionamiento, los cuales se dejará disponible para su replicabilidad en los territorios donde no llegue la oferta.

Tendrá una orientación metodológica basada en diálogo de saberes y enseñanza activa que reconozca y potencialice el saber de cada uno de los actores participantes, planteará actividades de intercambio de experiencia entre GrCASB, y de estos con otros actores públicos, privados y de cooperación.

Así mismo, se estructura de cara a encontrar estos procesos con la oferta institucional con la que cuenta Ministerio, tales como asistencia técnica en formulación de proyectos, subsidio comunitario, mecanismo de apoyo, entre otros, llevando así a que exista un círculo virtuoso de sostenibilidad en las acciones de fomento implementadas por el Ministerio.

### **Estrategia de hermanamientos entre empresas de servicios públicos y GrCASB**

Con la finalidad de contribuir a la sostenibilidad de las acciones de fomento que implemente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) a través del subsidio comunitario y/o a través de infraestructura construida con recursos de la nación destinada a los gestores comunitarios del agua y el saneamiento básico se ha previsto la oportunidad de implementar estrategias de “hermanamientos” entre empresas de servicios públicos domiciliarios agremiadas y los GrCASB, que mediante actividades teórico-prácticas permitan el intercambio de buenas practicas en temas técnico-operativos, ambientales, organizativos y financieros.

## **1. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**

El proyecto de Decreto que se expone en la presente memoria justificativa es de carácter nacional y se aplicará al Gobierno nacional, entidades territoriales, Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) o el que haga sus veces, gestores comunitarios del agua y saneamiento básico, sus usuarios, asociados y beneficiarios, instituciones educativas, autoridades ambientales, sociedad civil y demás actores involucrados en la gestión del agua y el saneamiento básico.

## **3. VIABILIDAD JURÍDICA**

### **3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo**

Con el Decreto 3571 de 2011 se establecen los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

El artículo 2 del Decreto 3571 establece que es función del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, “1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

*competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación”.*

Posteriormente, mediante el Decreto 1604 del 3 de diciembre de 2020, se modificó la estructura del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y se estableció entre otras disposiciones, que algunas dependencias del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico cambiaron de denominación. En consecuencia, la Dirección de Desarrollo Sectorial, se denominó Dirección de Política y Regulación.

En concordancia con lo anterior, el numeral 5 del Decreto 3571 de 2011 estipula que es función de la Dirección de Política y Regulación, “5. *Preparar y coordinar propuestas normativas que permitan desarrollar las políticas, planes y proyectos en el sector de agua potable y saneamiento básico*”.

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, establece la competencia del Presidente de la República, de ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las Leyes.

Por su parte, el artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*”, establece la responsabilidad de expedir la Política Pública de Gestión Comunitaria del Agua y el Saneamiento Básico.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el marco normativo vigente permite expedir el proyecto normativo relacionado en el presente documento.

### **3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

La Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*”, fue publicada en el Diario Oficial No. 52.400 del 19 de mayo de 2023 y se encuentra actualmente vigente.

El Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, “*Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*”, fue publicado en el Diario Oficial No. 49523 del 26 de mayo de 2015 y se encuentra actualmente vigente.

### **3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas**

Este decreto establece la política de gestión comunitaria del agua y saneamiento básico y subroga el Título 8 a la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en la medida en que este apartado normativo que fue incluido en el Decreto 1077 de 2015 por el decreto 1697 de 2023 únicamente reglamentó lo concerniente a: 1. La definición de gestores comunitarios y 2. Las reglas para el subsidio comunitario del que trata el numeral 3 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023.

En virtud de este decreto, no solo se cambia el enfoque y se complementan estas dos materias, sino que se introducen un conjunto de disposiciones que consagran un régimen jurídico propio para la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico, en el marco de las competencias del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

Es justamente esta la razón por la cual, este decreto debe sustituir integralmente al apartado normativo que en su momento fue introducido por el decreto 1697 de 2023. Aclarando, eso sí, que el Decreto 1697 de 2023, en lo relativo a los aspectos procedimentales del subsidio comunitario, conservará vigencia ultractiva, hasta tanto se expida la resolución respectiva.

### **3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)**

#### **Sentencia C-741 de 2003**

La Comunidad Organizada, como categoría jurídica especial, fue objeto de análisis en la Sentencia C-741 de 2003, proferida por la Corte Constitucional con ponencia del magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.

En este caso, el fondo del litigio que originó la referida providencia consistió en analizar en qué medida era lícito que el numeral 15.4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994 restringiera el ámbito territorial en el cual podían ofertar sus prestaciones las organizaciones autorizadas: “en municipios menores, en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas”. En efecto, en entender del demandante:

*“(…) los apertes demandados violan el derecho a la igualdad de las organizaciones solidarias porque establecen una restricción irrazonable para poder participar en la prestación de los servicios públicos domiciliarios al exigir que sean las sociedades por acciones las que presten este tipo de servicios y limitar la prestación de servicios públicos domiciliarios por parte de formas asociativas distintas de las sociedades por acciones a municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas, dejando al sector solidario los espacios marginales y no rentables, sin que para ello exista una justificación razonable”.*

A efecto de absolver este cuestionamiento, la Corte Constitucional comienza por resaltar que el hecho de que las organizaciones autorizadas no tengan ánimo de lucro no implica, per se, que estas sean refractarias a la eficiencia, el buen servicio y la competitividad. La Corte apunta a este respecto:

*“La actividad de las ‘organizaciones autorizadas’ que participen en la prestación de los servicios públicos se orienta al mejoramiento de la calidad de vida de sus asociados y de la comunidad en general, así como al logro de fines altruistas en favor de grupos marginados, o discriminados, sin que ello signifique que su objeto no pueda comprender que la prestación de los servicios públicos se lleve a cabo con eficiencia y calidad en beneficio también de los usuarios de los mismos”.*

En igual sentido, este Alto Tribunal pone de presente que las comunidades organizadas que el ordenamiento jurídico reconoce como sujetos habilitados para prestar servicios públicos son organizaciones colectivas con vocación solidaria y sin ánimo de lucro, cuyo régimen, por tanto, ha de estar separado del aplicable a las empresas de servicios públicos. Al respecto, la providencia en estudio sostuvo:

*“Así lo entendió el Legislador en la Ley 142 de 1994, que al señalar que las ‘organizaciones autorizadas’ podían participar en la prestación de servicios públicos domiciliarios, las separó del régimen aplicable a las empresas de servicios públicos y de otras formas de organización, inspiradas principalmente por un interés empresarial. El desarrollo posterior de la Ley 142 (de) 1994 en materia de participación de las ‘organizaciones autorizadas’ en la de (sic) prestación de servicios públicos refleja la especificidad*

---

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

*de este ánimo solidario. (...) (U)na comunidad organizada mediante una forma diferente no es considerada empresa de servicios públicos domiciliarios. Una lectura sistemática de la Ley 142 de 1994, permite concluir que el artículo 17 regula sólo una de las formas bajo las cuales se pueden prestar servicios públicos domiciliarios, pero no incluye dentro de tal regulación ni a los municipios, ni a las entidades descentralizadas que adopten la forma de empresas industriales y comerciales del Estado, ni mucho menos a las organizaciones autorizadas”.*

Asimismo, la Corte Constitucional pone de presente que las organizaciones autorizadas son una forma de asociación colectiva tendiente a favorecer la universalidad de los servicios públicos que, en la práctica, se configura con más asiduidad en los ámbitos en los cuales existen condiciones de vulnerabilidad y marginación que, históricamente, han dificultado o impedido otras formas de prestación del servicio. Al respecto, la Corte apunta:

*“En el caso bajo estudio, la referencia a ‘organizaciones autorizadas’ que trae la Ley 142 de 1994 en su artículo 15.4, no permite concluir, prima facie, que bajo esta forma de organización se agrupen personas tradicionalmente marginadas. No obstante, en la práctica constituyen la principal alternativa a través de la cual sectores de la población tradicionalmente marginados y ‘organizaciones autorizadas’, pueden participar en la prestación de servicios públicos. Es a través de este tipo de organizaciones que estos sectores pueden superar las condiciones de marginación y participar activa y efectivamente en la vida económica y social del país”.*

Con base en estos elementos, la Corte Constitucional concluye que la delimitación espacial señalada en el numeral 15.4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994 no puede representar una restricción territorial a la actuación de las “organizaciones autorizadas”. Más bien, debe entenderse que en dicho ámbito las organizaciones autorizadas deben ser destinatarias de un tratamiento diferencial, en la medida en que, en dichos espacios, no atendidos por empresas, la garantía de acceso a los servicios públicos está recayendo en tales organizaciones. Con base en tal argumentario, este tribunal termina por declarar la exequibilidad condicionada del aparte demandado:

*“(…) en el entendido de que tales organizaciones también podrán competir en otras zonas y áreas siempre que cumplan las condiciones establecidas en la ley”.*

### **3.5 Circunstancias jurídicas adicionales**

De conformidad con lo previsto en el artículo 2.1.2.1.14 del Título 2 de la Parte 1 del libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República, relativo a las directrices generales de técnica normativa modificado por el artículo 1 del Decreto 1609 de 2015 y el artículo 2 del Decreto 1273 de 2020, las disposiciones de que trata el presente Decreto fueron publicadas en el sitio web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, durante el período comprendido entre el 12 de junio de 2025 y 30 de junio de 2025, con el fin de recibir comentarios, sugerencias o propuestas alternativas por parte de los ciudadanos y grupos de interés.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

<p><b>4. IMPACTO ECONÓMICO</b> (Si se requiere)</p> <p>Los recursos que se ejecutarán para cumplir con lo dispuesto en el presente decreto ya se encuentran incluidos en el proyecto de inversión “FORTALECIMIENTO A LA GESTIÓN COMUNITARIA E IMPLEMENTACIÓN ESQUEMAS DIFERENCIALES Y MEDIOS ALTERNOS EN ACCESO A AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO A NIVEL NACIONAL” con código BPIN 202300000000427.</p>	
<p><b>5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL</b> (Si se requiere)</p> <p>Los recursos que se ejecutarán para cumplir con lo dispuesto en el presente decreto se encuentran incluidos en el proyecto de inversión “FORTALECIMIENTO A LA GESTIÓN COMUNITARIA E IMPLEMENTACIÓN ESQUEMAS DIFERENCIALES Y MEDIOS ALTERNOS EN ACCESO A AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO A NIVEL NACIONAL” con código BPIN 202300000000427.</p>	
<p><b>6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN</b> (Si se requiere)</p> <p>El instrumento normativo no tiene impacto medio ambiental ni sobre el patrimonio de la nación.</p>	
<p><b>7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO</b> (Si cuenta con ellos)</p> <p>N.A.</p>	
ANEXOS:	
<p>Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria</p> <p><i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i></p>	X
<p>Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</p> <p><i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i></p>	NO APLICA
<p>Informe de observaciones y respuestas</p> <p><i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i></p>	X
<p>Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio</p> <p><i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i></p>	NO APLICA

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA  
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO  
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/20225 Código: GPA-F-25

Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública  <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	NO APLICA
Otro  <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	NO APLICA

**Aprobó:**

**NELSON ALIRIO MUÑOZ LEGUIZAMON**  
 Jefe Oficina Asesora Jurídica

**NATALIA DUARTE CÁCERES**  
 Directora de Política y Regulación

<b>Elaboró:</b> Andrea Maldonado  Carolina Focaccio  Claudia Rendón,  Juan Cardona,  Leidy Moreno  Luis Hernández,  Magda Cruz,  Oscar Aponte,  Tania M. García Méndez,   Contratistas Dirección Política y Regulación	<b>Aprobó:</b> <b>Sergio Rodríguez</b>   Contratista Dirección Política y Regulación	<b>Revisó:</b> <b>Margarita Gómez Arbeláez</b>  Contratista  Dirección Política y Regulación
---	---	---