	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA	Versión: 5.0
	PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO	Fecha: 22/04/2021
		Código: GPA-F-25

Entidad originadora:	<i>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</i>
Fecha (dd/mm/aa):	<i>DICIEMBRE 2021</i>
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>“Por el cual se subrogan los Capítulos 1, 2 y 3 del Título 4, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en lo relacionado con los subsidios otorgados a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 en los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo”</i>

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

(Por favor explique de manera amplia y detallada: la necesidad de regulación, alcance, fin que se pretende y sus implicaciones con otras disposiciones, por favor no transcriba con considerandos)

Que la Constitución Política de Colombia, consagra entre otros, los siguientes aspectos:

- Artículo 208: los ministros son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.
- Artículo 209: la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.
- Artículo 366: son finalidades sociales del Estado (i) el bienestar general, (ii) el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y (iii) la búsqueda de soluciones de las necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.
- Artículo 367: el régimen tarifario debe tener en cuenta los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos incluyendo la posibilidad de que la Nación, los departamentos, los municipios y las entidades descentralizadas, concedan subsidios, de forma tal que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios necesarios para cubrir sus necesidades básicas, garantizando el acceso a los servicios públicos domiciliarios, a las personas de menores ingresos.
- Artículo 368: la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

De acuerdo con las previsiones contenidas en el considerando en precedencia, los departamentos, municipios y distritos están facultados para conceder subsidios tarifarios a las personas de menores ingresos, teniendo en cuenta los recursos con que cuenten a tal efecto.

Que la Ley 142 de 1994 consagró el régimen de los servicios públicos domiciliarios, y estableció entre otros:

- Numeral 3.7 del artículo 3: se establece como uno de los instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos, el otorgamiento de subsidios a las personas de menores ingresos definiendo, entre otras competencias de los municipios, que les corresponde disponer el otorgamiento de estos subsidios,

con cargo al presupuesto del municipio (numeral 5.3 del artículo 5) estableciendo en su artículo 99 las reglas para que las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Política, puedan conceder subsidios en sus respectivos presupuestos.

- Artículo 4: señaló que los servicios públicos de que trata esa Ley, se consideran servicios públicos esenciales.
- Numeral 14.29 del artículo 14: define el subsidio como la diferencia “entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de éste, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe”.

Para cumplir con la función social de la propiedad pública o privada, la mencionada Ley señala que las entidades que presten servicios públicos tienen, entre otras obligaciones, la de facilitar a los usuarios de menores ingresos el acceso a los subsidios que otorguen las autoridades¹. Es de mencionar que el régimen tarifario de estos servicios debe orientarse por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia².

- Artículo 99 de la Ley 142 de 1994: dispone que las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Política, puedan conceder subsidios en sus respectivos presupuestos de acuerdo con las reglas que allí se destacan.
- Numeral 5 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994: los alcaldes y los concejales deberán tomar las medidas que a cada uno correspondan para crear en el presupuesto de la entidad territorial y ejecutar, apropiaciones para subsidiar los consumos básicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios de menores ingresos, dando prioridad a esas apropiaciones, dentro de las posibilidades del municipio/distrito, sobre los gastos que no sean indispensables para el funcionamiento de éste.

Que, para lo anterior, los municipios tienen la obligación de constituir un Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI)³ que son cuentas especiales dentro del presupuesto y la contabilidad de las entidades territoriales, a través del cual se registran los recursos que se asigna para otorgar subsidios, así como aquellos que trasladan los prestadores cuando se genera superávit en el esquema solidario. La naturaleza y operación de estos (FSRI) fue reglamentada por el decreto 565 de 1996, compilado en los artículos 2.3.4.1.1.1 a 2.3.4.1.2.13 del Decreto 1077 de 2015.

Respecto a las fuentes disponibles para otorgar subsidios, el artículo 2.3.4.1.3.14 del Decreto 1077 de 2015, reglamentó el artículo 100 de la Ley 142 de 1994, señalando lo siguiente:

“ARTICULO 2.3.4.1.3.14. Fuentes de los recursos para otorgar los subsidios a través de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos. Podrán utilizarse como fuentes para el otorgamiento de los subsidios las siguientes:

Los recursos provenientes de los aportes solidarios definidos en el artículo 2.3.4.1.1.1 de este capítulo, podrán ser administrados por las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios;

Los recursos obtenidos de otros fondos de solidaridad y redistribución de ingresos del orden municipal, distrital y departamental;

Recursos provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, tanto los correspondientes a libre inversión como los que deben destinarse al sector (Ley 60 de 1993);

¹ Numeral 11.3 del artículo 11 de la Ley 142 de 1994.

² Artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

³ Artículo 89 de la Ley 142 de 1994.

Recursos provenientes del 10% del impuesto predial unificado al que se refiere el artículo 7 de la ley 44 de 1990, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo⁴;

Recursos provenientes de las regalías por concepto de explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, de acuerdo con la Ley 141 de 1994;

Recursos presupuestales de las entidades descentralizadas del orden nacional o territorial (artículo 368 de la Constitución Nacional);

Otros recursos presupuestales a los que se refiere el artículo 89.8 de la Ley 142 de 1994.”

En este sentido, el artículo 2 de la Ley 632 de 2000 facultó al Gobierno Nacional para establecer una metodología para determinar el equilibrio entre subsidios y aportes solidarios.

A través del Decreto 1013 de 2005 se fijó la metodología para determinar el equilibrio entre subsidios y contribuciones. (Compilado en el capítulo 2 del título 4 del Decreto 1077 de 2015).

De esta manera, para establecer la necesidad de recursos para atender los subsidios, el Decreto 1077 de 2015 definió en su artículo 2.3.4.2.2., la metodología que deben aplicar los municipios, distritos y las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, para la determinación del equilibrio entre los subsidios y los aportes solidarios. La aplicación de dicha metodología dispuesta en el mencionado decreto representa el ejercicio de planeación requerido para realizar la proyección de necesidades de recursos, las fuentes disponibles, así como los porcentajes de subsidio y aporte solidario que se aplicarán conforme al acuerdo que para tal fin expida el Concejo Municipal.

Que a través de la Sentencia C- 203 de 2020, mediante la cual se declaró EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 528 de 2020, “Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, la Corte Constitucional precisó:

“El régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios funciona bajo esquemas diferenciados y proporcionales, tal como ya lo explicó la Corte (ver supra párrafo 128); además responde a los principios de solidaridad y redistribución del ingreso. Por ello, el ordenamiento jurídico dispone que un porcentaje de la tarifa de los usuarios de estratos 1 y 2 sea subsidiado por la Nación y las entidades territoriales. La tercera medida del Decreto Legislativo 528 se refiere a los recursos que financian esos subsidios. Lo anterior en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 368 de la Constitución Política que autoriza la fijación de subsidios con el propósito de cumplir con el deber del Estado de asegurar la prestación de los servicios públicos a “todos” los habitantes del territorio (artículo 365 de la CP), se trata pues de una acción afirmativa que “apunta a promover la igualdad material (C.P., art. 13) en el uso y disfrute de los servicios públicos domiciliarios, lo que responde a la idea central del Estado social de derecho [... la cual] se endereza a beneficiar a las personas de menores recursos y que cubre el pago subsidiado de las tarifas de servicios públicos de sus consumos básicos.”

Añade la misma Sentencia de la Corte que,

“(...) conforme al artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, los municipios deben destinar los recursos del SGP-APSB a financiar la prestación de los mencionados servicios, entre otras, para asignar subsidios para los estratos vulnerables; el artículo 13 de esa misma Ley establece que los recursos del SGP para agua potable y saneamiento básico se transfieren directamente a los departamentos, distritos y municipios; a no ser que la respectiva entidad territorial solicite que el giro se haga directamente a los prestadores. Sin embargo, advierte que actualmente algunos municipios no transfieren oportunamente a

⁴ Declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-495 de 1998

los prestadores los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico, y que esa es la principal fuente que garantiza el acceso a los subsidios en la facturación de las personas menos favorecidas. Por lo tanto, “resulta imperioso garantizar la asignación de subsidios a los usuarios de menores ingresos, habilitando el giro directo de estos recursos por parte de la Nación, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, durante la vigencia 2020, sin que se requiera para ello la solicitud respectiva de las administraciones municipales.”.

Luego, la citada sentencia menciona:

“Estas cifras muestran que el incumplimiento de las entidades territoriales respecto al pago de subsidios disminuye notablemente al cierre de la vigencia fiscal. El MVCT añadió que, “con corte al 15 de marzo de 2020, ha recibido comunicaciones de 11 empresas de servicios públicos, que atienden la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en 121 municipios, las cuales han informado que los entes territoriales les adeudan la suma de \$68.678.440.484 por concepto de subsidios, cifra que se discrimina así: \$54.317 millones de la vigencia 2019; y, \$14.483 millones de la vigencia 2020.”; a lo anterior se le suma que luego de cruzar información entre lo recibido en el MVCT y la relación de municipios identificados en el Formulario Único Territorial que no reportan pago de subsidios, durante la vigencia discal 2019 – 2020, 227 entidades territoriales no habían cumplido su obligación de realizar la transferencia a los prestadores para atender el pago correspondiente. Esta situación pone en riesgo la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico “para una población cercana a 11.4 millones de personas”

DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS IDENTIFICADOS

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 365 y 367 de la Constitución Política, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del estado, y su prestación tendrá un régimen tarifario el cual considerará los criterios de redistribución y solidaridad.

Lo anterior se materializó con la expedición de la Ley 142 de 1994, en cuyo numeral tres del artículo 87, se definieron los criterios de solidaridad y redistribución del régimen tarifario, a través de los cuales se busca que los usuarios de los estratos altos, así como los usos industrial y comercial, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios públicos que cubran sus necesidades básicas, de manera general, se identifican las siguientes problemáticas:

Estratificación socioeconómica desactualizada

En el artículo 101 de la Ley 142 de 1994 se estableció la estratificación socioeconómica como la clasificación por estratos de los inmuebles residenciales que reciben servicios públicos. En ese sentido, la estratificación es el mecanismo a través del cual se determina qué usuarios, de acuerdo con el inmueble que habitan, son objeto de subsidio y cuáles deben realizar aportes solidarios para ayudar a quienes no pueden pagar el valor de la tarifa cobrada en la factura por la prestación de los servicios públicos.

Sin embargo, una vez revisados los decretos de adopción de la estratificación socioeconómica reportados por los 1.103 municipios al Sistema Único de Información (SUI), se identificó lo siguiente:

- El 28% (310 municipios) cuentan con una estratificación de más de 20 años de antigüedad,
- El 44% (485 municipios) tienen una estratificación de entre 11 y 20 años
- El 28% (308 municipios) tiene entre 1 y 10 años.

Por lo tanto, es necesario volverse a realizar, adoptar o aplicar estratificaciones cuando existan cambios metodológicos o cuando por razones naturales o sociales el Departamento Administrativo Nacional de

Estadística (DANE) lo considere necesario⁵.

En lo que concierne a la revisión general de la estratificación, que se debe realizar cuando existan dudas sobre la correcta realización de las estratificaciones, es decir, sobre la forma como fueron aplicadas de manera general las metodologías, o cuando se detecte falta de comparabilidad entre los estratos⁶, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) informó al (MVCT) mediante oficio con radicado No. 2021ER0079327 del 24 de junio de 2021, lo siguiente:

“(…)

- 70 municipios tienen adoptada la estratificación después de la ejecución de una orden de revisión general.
- 178 municipios se encuentran en proceso de revisión general de la estratificación por parte del DANE.
- 297 municipios cuentan con orden de revisión general del DANE para efectuar la revisión de estratificación en campo, por parte del municipio.
- 557 municipios no han adelantado ningún proceso relacionado con la solicitud de concepto de revisión general de la estratificación, lo que conlleva a desconocer la situación actual de los mismos.
- 1 municipio nuevo (Barrancominas - Guainía) que no cuenta con estratificación. (…)”

La no actualización de la estratificación ya sea por los cambios metodológicos o por haberse presentado cambios sustanciales en el contexto urbano, semiurbano, rural, o por la incorporación de nuevos desarrollos, afecta de manera directa la asignación en la focalización para el pago de subsidios.

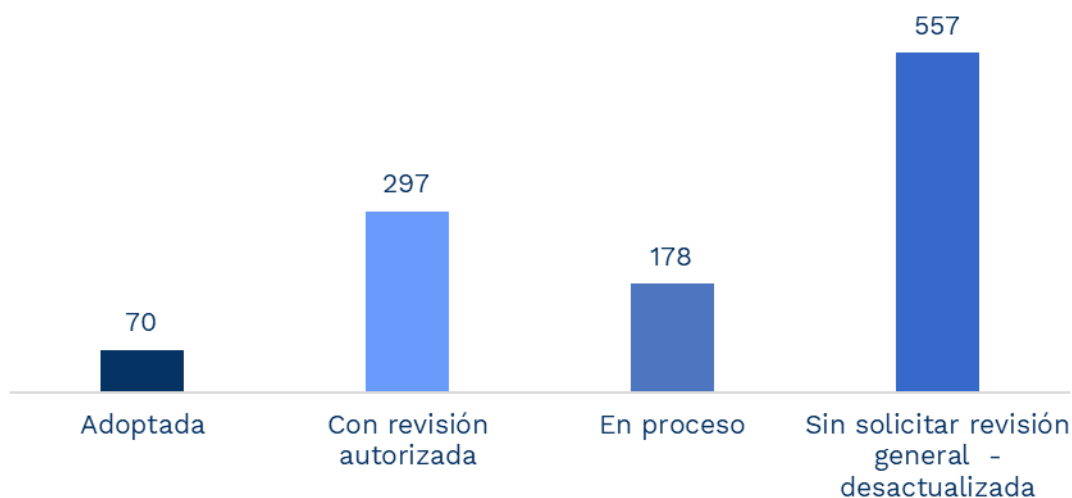
En la misma línea de importancia que tiene la estratificación para el otorgamiento de subsidios, es necesario que las bases de predios estratificados de las entidades territoriales y las de suscriptores identificados por estrato y uso por parte de los prestadores de los servicios públicos, sean consistentes con el fin de disponer de una base única de identificación de predios, con la cual se realice el proceso de facturación por parte del prestador y el ejercicio de revisión del cobro de subsidios realizado por el municipio.

Lo que se pretende con esta actividad es que el estrato asignado por el municipio corresponda al estrato con el cual se estime la tarifa a cobrar por la prestación de los servicios, de tal forma que, si el usuario es objeto de subsidio, lo reciba, y si debe realizar aportes solidarios, efectúe el pago debido.

⁵ Artículo 5 de la Ley 732 de 2002

⁶ Artículo 1 del Decreto 007 de 2010, definición “**Actualización de la estratificación**”, Literal d)

Gráfica: Estado de la estratificación socioeconómica.



Fuente: DANE 2021.

En consecuencia, 1032 entidades territoriales cuentan con una (ESE), al parecer desactualizada, a pesar de que algunos de ellos se encuentran en proceso o autorización de revisión general; sin embargo, no se han cumplido totalmente las labores de actualización en su territorio o decretado la nueva estratificación.

Bajo reporte de tarifas, facturación y suscriptores al Sistema Único de Información – SUI

Con el fin de eliminar las asimetrías de información y la duplicidad de esfuerzos para la recopilación de datos, relacionados con la prestación de los servicios públicos en el país, en la Ley 142 de 1994, se estipuló que le corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, establecer, administrar, mantener y operar el sistema de información que se surte de la información proveniente de los prestadores de servicios públicos sujetos a su vigilancia, inspección y control (artículos 53 y nuevo de la Ley 142 de 1994).

Conforme a la información del Registro Único de Prestadores de Servicios (RUPS) se tienen que corte a 30 de agosto de 2021, hay 2.983 personas prestadoras que atienden el servicio de acueducto, 1.249 atienden el servicio de alcantarillado y 866 atienden el servicio de aseo. En la consulta realizada a la bodega O3 del (SUI), sobre el número de empresas con reportes de información de facturación y tarifas, se obtuvo lo siguiente:

Tabla No. 1: Bajo cargue oportuno de las ESP en facturas y tarifas

SERVICIO	NÚMERO EMPRESAS EN RUPS	NÚMERO EMPRESAS CON REPORTE DE FACTURACIÓN	% DE CARGUE CON OPORTUNIDAD DE FACTURACION	NÚMERO EMPRESAS CON REPORTE DE TARIFAS APLICADAS	% DE CARGUE CON OPORTUNIDAD DE TARIFAS APLICADAS
Acueducto	2.983	715	24%	561	19%
Alcantarillado	1.249	572	46%	489	39%
Aseo	866	214	25%	335	39%

Fuente: SUI – Bodega O3, cálculos MVCT. Agosto de 2021

Así las cosas, sobre el número de municipios de los cuales se dispone información en el (SUI) reportada por

las personas prestadoras, en aspectos como las tarifas aplicadas y la facturación realizada en cada periodo, de la cual se obtiene el número de suscriptores facturados, el consumo, así como el monto de los subsidios y contribuciones facturadas, se tienen los siguientes datos:

Tabla No. 2: Número de municipios con información de tarifas aplicadas reportadas al SUI por prestadores

Vigencia	Acueducto	Alcantarillado	Aseo
2017	919	856	702
2018	842	798	699
2019	840	787	683
2020	808	760	604

Fuente: SSPD, cálculos MVCT. Junio 2021

Tabla No. 3 Número de municipios con información de suscriptores reportados al SUI por prestadores

Vigencia	Acueducto	Alcantarillado	Aseo
2017	916	857	803
2018	909	851	719
2019	900	849	667
2020	848	795	357

Fuente: SSPD, cálculos MVCT. Junio 2021

Se observa, sobre la situación de incumplimiento en el reporte al (SUI) de la facturación realizada, por parte de las personas prestadoras de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, que representa una dificultad por la falta de información para la validación de la información de las proyecciones de necesidad de subsidios, así como la verificación del balance de subsidios y aportes solidarios, tanto para las entidades territoriales, como para entidades de vigilancia y control.

Deficiencias en la planeación de subsidios y aportes solidarios

La metodología para la determinación del equilibrio entre subsidios y los aportes solidarios establecida en el artículo 2.3.4.2.2 del Decreto 1077 de 2015, debe realizarse cada año para asegurar que para cada servicio existan recursos suficientes para cubrir los subsidios que se otorguen en el municipio, de acuerdo con los porcentajes definidos por el concejo municipal.

Así las cosas, tanto el porcentaje de aporte solidario que deben realizar los suscriptores de los estratos 5, 6 y de los usos industrial y comercial, como el porcentaje de subsidios a otorgar a los suscriptores de los estratos 1, 2 y 3, deben tener origen en la aplicación de la metodología para la determinación del equilibrio que se realice en cada vigencia, de manera que se garantice la disponibilidad de recursos que financian los subsidios que se otorguen.

De los acuerdos de porcentajes de subsidios y aportes solidarios reportados por las entidades territoriales al SUI, se observa lo siguiente:

- En 668 municipios se otorga, al cargo por consumo, el tope de subsidio al estrato 1, equivalente al 70%, el resto es promedio aplican un 61% en promedio.
- En 805 municipios se aplica el techo de subsidio para el estrato 2, es decir, el 40%, siendo el promedio el 36%
- En 783 municipios se aplican el techo de subsidio al estrato 3, siendo este el 15%, sin embargo, una gran mayoría de ellos no tiene en cuenta la regla que establece la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA, de contar con un 95% de cobertura para otorgar los subsidios.

A continuación, se presentan los valores máximos de subsidios y mínimos de aporte solidario⁷, por tipo de usuario de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, así como el promedio de factores obtenido de los acuerdos reportados por las entidades territoriales al (SUI):

Factores de Subsidio

Usuario subsidiable	Factor máximo de subsidio	Promedio Acueducto y Alcantarillado	Promedio Aseo
Estrato 1	70%	61%	62%
Estrato 2	40%	36%	36%
Estrato 3	15%	14%	14%

Fuente: MVCT – Monitoreo SGP-APSB vigencia 2020

Factores de Aporte solidario

Usuario subsidiable	Factor mínimo de aporte	Promedio Acueducto y Alcantarillado	Promedio Aseo
Estrato 5	50%	51%	50%
Estrato 6	60%	61%	60%
Comercial	50%	51%	50%
Industrial	30%	32%	32%

Fuente: MVCT – Monitoreo SGP-APSB vigencia 2020

Las deficiencias en aplicación de la metodología establecida en el artículo 2.3.4.2.2 del Decreto 1077 de 2015, genera entre otras situaciones que no se realiza la apropiación de los recursos suficientes para financiar los subsidios en los porcentajes definidos en acuerdo que tienen más de un año de expedidos.

Es de recordar que el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011 estableció que *“Los factores de subsidios y contribuciones aprobados por los respectivos Concejos Municipales tendrán una vigencia igual a cinco (5) años, no obstante estos factores podrán ser modificados antes del término citado, cuando varíen las condiciones para garantizar el equilibrio entre subsidios y contribuciones”* (subraya fuera de texto), por lo que la metodología debe aplicarse en cada vigencia para la planeación de subsidios y aportes solidarios, con lo cual podrá identificarse la necesidad o no de ajustar los porcentajes de aporte solidario o subsidio.

Acuerdos de subsidios y contribuciones vencidos

Para la vigencia 2019, de los 1102 municipios y distritos del país, el informe de monitoreo (SGP) identificó 113 municipios en los que el acuerdo de fijación de subsidios y aportes solidarios reportado no aplica para la vigencia; debido a que el acuerdo reportado al (SUI) fue aprobado para una vigencia anterior única o porque sobrepasa los cinco años máximos de aplicación que permite el parágrafo 1 del artículo 125 de la Ley 1450 de 2011. En la vigencia 2020 fueron 136 los municipios en los que se identificó dicha condición.

Por otra parte, para la vigencia 2019, dicho informe identificó 40 municipios que no definió los porcentajes de aporte solidario conforme a lo señalado en el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011, encontrándose que estos municipios no atendieron los mínimos definidos en la normatividad vigente, o no definieron los porcentajes para alguno de los estratos y/o usos obligados a realizar esta contribución. Para la vigencia 2020 se identificó a 26 municipios en esta situación.

Es importante mencionar que sin acuerdo vigente no hay lugar a aplicar factores de subsidios y contribución, en cuyo caso, se debería cobrar el costo de referencia, que corresponde a la tarifa del estrato 4, tal como lo ha manifestado el Consejo de Estado a través de la Sentencia No. 11001032402006002800 de 2011.

⁷ Artículo 125 de la Ley 1450 de 2011.

Deficiencias para determinar el consumo por micromedición

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, "(...) *La empresa y el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos se midan; a que se empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles; y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario (...)*". Por su parte, para los servicios de saneamiento básico, señala el artículo que los principios consagrados también se aplicarán al servicio público de aseo, con las adaptaciones que exige la naturaleza del servicio, evento en el cual la respectiva comisión de regulación debe establecer las metodologías pertinentes para la estimación del consumo.

De esta forma, todos los prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado deben contar con instrumentos o mecanismos de medición que permitan determinar el consumo o vertimiento mensual o bimestral (según la periodicidad de la facturación) de sus suscriptores, y así expedir la facturación correspondiente.

Adicionalmente, el mismo artículo menciona "*Las empresas tendrán un plazo a partir de la vigencia de la presente Ley para elevar los niveles de macro y micromedición a un 95% del total de los usuarios, para lo cual deberán iniciar un plan, con un porcentaje mínimo de inversión, para la adquisición y financiación de los medidores a los estratos 1, 2, 3.*"

En este sentido, se ha identificado que la falta de macro y micromedición de los consumos, es otro factor que afecta el monto que se debe destinar para el pago de subsidios, lo cual se sustenta con el análisis realizado de los datos suministrados por la (SSPD) sobre este aspecto, evidenciando que para el año 2020 el 40% de los municipios del país (440 municipios) no reportaron información relacionada con micromedición instalada en su territorio, de ellos, el 97% corresponden a las categorías 5 y 6.

Dichos valores pueden deberse a que en algunas ocasiones cuentan con los equipos dañados, o existe una posible renuencia de los suscriptores a ser medidos, se presentan condiciones socioeconómicas que dificultan la compra del micromedidor, o finalmente por la falta de reporte de información al (SUI) con oportunidad y calidad.

Esta deficiencia de micromedición conlleva a que los consumos sean estimados con promedio, lo cual no permite conocer la realidad de los metros cúbicos consumidos que están siendo objeto de subsidios o aportes solidarios en el país.

Demoras en el pago de subsidios

De acuerdo con la normatividad vigente, una vez se ha facturado el servicio y se ha realizado el balance de subsidios y aportes solidarios, por parte de la persona prestadora, esta emite la factura para el cobro de los subsidios, acorde con lo pactado en el contrato o convenio suscrito para tal fin, siendo así que la entidad territorial deberá realizar el pago en un plazo no mayor a 30 días contados a partir de la expedición de la factura.

Es de resaltar que el no pago compromete y afecta la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, en la medida que afecta la suficiencia financiera de las empresas, el flujo financiero de los prestadores, debido a que no se estaría cubriendo los costos de prestación del servicio a su cargo⁸.

⁸ Ley 142 de 1994, Artículo 87. Numeral 87.4. "Por suficiencia financiera se entiende que las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento; permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría remunerado

Según información requerida por este Ministerio a las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y de la revisión de la información del pago de subsidios en la cual se verifica que, con la fuente de recursos del (SGP-APSB), los municipios y distritos cumplan con el mandato constitucional ordenado en los artículos 365 a 368 superiores, así como el numeral 5.3 del artículo 5 y el artículo 99 de la Ley 142 de 1994, y el literal a) y el parágrafo segundo del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, se tiene que en las vigencias 2017 - 2019, en promedio, el 22% de los municipios no cumplen con la obligación de pagar oportunamente los subsidios.

De acuerdo con lo anterior, se observa que el no pago de subsidios por parte de las entidades territoriales disminuye conforme avanza la ejecución presupuestal de la vigencia fiscal.

Relación de municipios con incumplimiento de pago de subsidios

Periodo	2017			2018			2019			2020		
	Pagaron	No Pagaron	Total	Pagaron	No pagaron	Total	Pagaron	No pagaron	Total	Pagaron	No pagaron	Total
(ENE-JUN)	780	322	1102	882	220	1102	913	189	1102	1000	102	1102
(ENE-SEP)	869	233	1102	1012	90	1102	991	111	1102	1047	55	1102
(ENE-DIC)	1017	85	1102	1069	33	1102	1064	38	1102	1093	9	1102

Fuente: Monitoreo vigencias 2018,2019 y 2020

De manera complementaria, el (MVCT), con corte al 15 de marzo de 2020, recibió comunicación de 11 empresas de servicios públicos, que atienden la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en 121 municipios, las cuales informaron que las entidades territoriales les adeudaban la suma de \$68.678.440.484 por concepto de subsidios, cifra que se discrimina así: \$54.317 millones de la vigencia 2019; y, \$14.483 millones de la vigencia 2020.

Aunado a lo anterior, y según lo identificado en el cruce de información que se realiza entre lo recibido en el MVCT y la relación de municipios identificados en el Formato Único Territorial (FUT) con corte a marzo de 2020 que no reportaron pago de subsidios, se identificó que 227 entidades territoriales no habrían cumplido su obligación de realizar la transferencia a los prestadores para atender el pago de subsidios, poniendo en riesgo la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico para una población cercana a 11.6 millones de personas, tal como se detalla en la siguiente tabla:

Población en riesgo por la falta de pago oportuna de subsidios

DEPARTAMENTO	POBLACIÓN
ANTIOQUIA	524.916
ARAUCA	96.451
ATLANTICO	445.197
BOLIVAR	2.087.115
BOYACA	77.124
CALDAS	94.068
CAQUETA	37.426
CAUCA	135.539
CESAR	883.930
CHOCO	163.896
CORDOBA	292.721
CUNDINAMARCA	282.196
LA GUAJIRA	701.256

GUAVIARE	15.803
HUILA	96.296
MAGDALENA	825.057
META	531.818
NARIÑO	217.079
NORTE DE SANTANDER	785.189
PUTUMAYO	106.153
QUINDIO	7.103
RISARALDA	6.329
SAN ANDRES ISLAS	73.850
SANTANDER	836.842
SUCRE	354.740
CORDOBA	50.313
SUCRE	220.126
TOLIMA	638.700
VALLE DEL CAUCA	848.600
VAUPES	944
VICHADA	36.644
CASANARE	152.655
TOTAL POBLACIÓN	11.626.076

Fuente: MVCT, oficios ESP, Proyección Población DANE, Censo 2018

Para la vigencia 2020, 9 municipios no reportaron en el (FUT), el pago de subsidios de acueducto, alcantarillado y aseo, 58 más no reportaron el pago de subsidios en alguno de los mencionados servicios.

Cabe aclarar que la omisión del pago de subsidios puede tener muchas explicaciones, sin embargo, en los casos en los que este Ministerio ha participado de las mesas de trabajo con los prestadores y municipios, se han evidenciado problemas de disponibilidad presupuestal, resultado de la inadecuada planeación financiera por parte de las entidades territoriales.

Así mismo, se ha identificado que, en algunos casos, el no pago de subsidios se relaciona con las diferencias que se encuentran en el número de suscriptores y las bases del código predial catastral, lo que genera discrepancia no solo en el estrato, sino también en el número de suscriptores reconocidos por los municipios.

Adicionalmente se han identificado casos en los que los municipios no reconocen el pago de subsidios debido a que consideran inadecuada la calidad del servicio prestado por la empresa, desconociendo sus obligaciones frente al pago de subsidios, así como la competencia que tiene la (SSPD) en el marco de las acciones de vigilancia y control sobre los prestadores de servicios públicos.

Recursos de aportes solidarios

Otra problemática identificada se relaciona con la verificación de los recaudos de los aportes solidarios y la facturación de las personas prestadoras para el reconocimiento y pago de los subsidios. La normatividad estableció un mecanismo de subsidios cruzados en el cual los estratos 5, 6 y los usos comercial e industrial, deben pagar un aporte destinado a cubrir, a modo de subsidio, la tarifa de los estratos 1, 2 y 3, esta verificación de aportes solidarios recaudados y subsidios otorgados se conoce como balance.

En algunas entidades territoriales, el valor total de los aportes solidarios recaudados es menor al valor total de los subsidios otorgados, en estos casos las administraciones territoriales deben aportar los recursos necesarios que permitan cubrir el valor de los subsidios que fueron adjudicados. Para comprobar que la

entidad en efecto debe aportar recursos para completar el faltante del subsidio, se hace necesario conocer cuál es el resultado del balance que realizan las personas prestadoras, y saber qué valores se facturaron por concepto de subsidios y aportes solidarios.

Cabe resaltar que en el (SUI), los prestadores deben reportar su gestión comercial, sin embargo, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo a la fecha no se recopila la información de recaudos que realizan por aportes solidarios y el estado de la cartera de estos.

Teniendo como base la información recopilada de tarifas, suscriptores y acuerdos de aprobación de los factores de subsidios y aportes solidarios, se realizó una estimación de los aportes solidarios facturados para la última vigencia, la cual arrojó un valor cercano a los 785 mil millones; sin embargo, este valor es de poca utilidad si no se conoce cuál fue la cifra finalmente recuperada por las personas prestadoras de los servicios públicos.

En el caso de la información que reportan las entidades territoriales en el (FUT) es de señalar que por ser este un sistema que captura la información presupuestal y financiera de las entidades públicas no es posible disponer de las cifras por concepto de aportes solidarios recaudados por las personas prestadoras de los servicios públicos.

Por otra parte, en la información del balance de subsidios y contribuciones, reportada en el (SUI) para la vigencia 2020 por 611 municipios y distritos⁹, los recursos recaudados por concepto de aportes solidarios por las personas prestadoras de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo fueron los siguientes:

**Aportes solidarios de la vigencia 2020 según reporte en el SUI realizado por los municipios*
(Cifras en miles de millones)**

Servicio	Contribuciones recaudadas cargo fijo	Contribuciones recaudadas cargo consumo	Contribuciones recaudadas Aseo	Total
Acueducto	\$ 70.604	\$ 259.335	-	\$ 329.938
Alcantarillado	\$ 44.501	\$ 155.860	-	\$ 200.362
Aseo	N.A.	N.A.	\$ 282.910	\$ 282.910
Total	\$ 115.105	\$ 415.195	\$ 282.910	\$ 813.210

Fuente: SUI – Cálculos MVCT

*Datos de 611 municipios y distritos que realizaron el reporte de la vigencia 2020, corte al 31 de mayo de 2021¹⁰.

Como ya se mencionó, la no disponibilidad de información en el (SUI) de los valores facturados por aporte solidario, así como de los valores recaudados y la clasificación de la cartera, dificulta la validación de la información de las proyecciones de necesidad de subsidios, así como la verificación del balance de subsidios y aportes solidarios una vez sea ha realizado la facturación del servicios a los suscriptores, tanto para las entidades territoriales, como para entidades de vigilancia y control.

Por lo anterior, se evidencia la necesidad de hacer un mayor seguimiento a la aplicación de las disposiciones normativas expuestas anteriormente, tanto en el ejercicio de planeación, como en la aplicación de las herramientas de focalización, la determinación del consumo, y la revisión de las facturas de cobro del déficit de subsidios, incluida la auditoria del recaudo de aportes solidarios.

⁹ Información entregada por la SSPD con corte al 31 de mayo de 2021.

¹⁰ Es de señalar que la normatividad exige que los municipios y distritos realicen el reporte de esta información al (SUI) a más tardar el 30 de abril de la vigencia siguiente, sin embargo, no todas las entidades territoriales cumplen con el reporte en los plazos establecidos.

Suscripción de contratos para asegurar la transferencia de recursos para el pago de subsidios

El numeral 8 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994 establece que: *“Para asegurar la transferencia de los recursos destinados a otorgar subsidios, y que provengan de las tesorerías de las entidades territoriales, deberá suscribirse un contrato entre el municipio o distrito y los prestadores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.”*

Respecto a este tipo de convenios o contratos la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) en su concepto unificado No. 25 de 2013¹¹, señaló:

“Para asegurar esta transferencia, los recursos destinados a otorgar subsidios, y que provengan de las tesorerías de las entidades territoriales, deberán ceñirse en su manejo a lo que se estipule en el contrato que para el efecto debe suscribirse entre el municipio, distrito, o departamento y las entidades encargadas de la prestación de los servicios públicos, en el que, entre otros, se establecerán intereses de mora.

De acuerdo con los preceptos referidos, la suscripción de los contratos para asegurar la transferencia de recursos para otorgar subsidios surge de una obligación legal y tiene por finalidad la transferencia de dichos recursos. Adicionalmente, este tipo de acuerdo es una modalidad especial no tipificada ni en el derecho público ni en el derecho privado y su operatividad corresponde a la entera autonomía de las partes (...).

Cabe aclarar que, para el caso de los municipios prestadores directos de todos o alguno de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo, no se requiere el mencionado contrato, toda vez que no existe un tercero con quien suscribirlo.

Por otro lado, el reporte de los contratos de transferencia de subsidios deberá ser realizado por los entes territoriales al Sistema Único de Información (SUI) en el formulario *“Convenio Para el Giro de Recursos al FSRI AAA”*.

Para la vigencia 2020, un total de 302 municipios se registraron como municipios prestadores directos, 247 de ellos fueron prestadores de los tres servicios (acueducto, alcantarillado y aseo), y los 55 municipios restantes fueron prestadores de alguno de los servicios antes señalados. Por lo anterior, 855 municipios y/o distritos tenían la obligación suscribir contratos para la transferencia de subsidios de acueducto, alcantarillado y/o aseo.

De acuerdo a la información entregada por la (SSPD) para la vigencia 2020¹², se evidenció que solo 510 municipios reportaron al (SUI), en el formulario *“Convenio Para el Giro de Recursos al FSRI AAA”*, haber suscrito estos contratos. En los 345 municipios restantes, se encontró que: 185 reportaron el formulario, pero en el mismo se informa que no se suscribió el contrato con todos los prestadores urbanos de estos servicios, 160 municipios no realizaron el reporte del formulario.

Ahora bien, se tiene que del total de municipios que debían suscribir contratos para la transferencia de subsidios en 2020, solo el 60% lo suscribió y reportó al (SUI), el 19% no reportó el formulario y el 21% restante pese a realizar el reporte, informó que no se suscribió el contrato de transferencia con alguno(s) de los prestadores de los servicios.

En este punto es importante señalar que, de acuerdo con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, las

¹¹ SSPD - Concepto Unificado No. 25 de 2013 (Actualizado el 19 de enero de 2021)

¹² Oficios radicados MVCT 2021ER0079884 de 25 de junio de 2021 y 2021ER008445 del 28 de junio de 2021,

entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor, según corresponda; lo anterior es de particular importancia, en consideración a la existencia del contrato o convenio para asegurar la transferencia de los recursos del y hacia el FSRI establecido en el artículo 99.8 de la Ley 142 de 1994 y en el artículo 2.3.4.1.2.1 del Decreto 1077 de 2015.

Riesgos en la financiación de subsidios

Otro problema crucial que se pretende abordar con la implementación del presente desarrollo normativo es el de la sostenibilidad financiera del esquema de subsidios para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. De esta forma y como se ha mencionado, se puede suponer que existe un problema en la focalización o en la planeación financiera de los subsidios al otorgar porcentajes altos de los mismos sin considerar los recursos necesarios, o por la falta de control de las entidades territoriales en los valores de aporte solidario y la verificación del déficit generado en cada periodo cobrado por los prestadores.

Frente a lo anterior es necesario conocer cómo ha sido el comportamiento de pago de subsidios y con qué fuentes se ha cubierto dicho faltante para poder prever el comportamiento futuro y así establecer acciones para garantizar la sostenibilidad de los subsidios, por lo tanto y de acuerdo con la información reportada por los municipios y departamentos al FUT, se tiene el siguiente comportamiento, frente al pago de subsidios:

Histórico de pagos de subsidios con la fuente SGP y con otras fuentes

(Cifras en millones de pesos corrientes)

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ACUEDUCTO SGP	\$ 189.263	\$ 193.657	\$ 208.342	\$ 251.420	\$ 266.130	\$ 276.036	\$ 334.965	\$369.695
ALCANTARILLADO SGP	\$ 76.161	\$ 79.051	\$ 91.981	\$ 105.601	\$ 136.683	\$ 131.545	\$ 159.736	\$186.036
ASEO - SGP	\$ 108.293	\$ 97.159	\$ 114.620	\$ 108.083	\$ 134.727	\$ 189.396	\$ 232.759	\$295.576
Total Subsidios SGP	\$ 373.717	\$ 369.867	\$ 414.944	\$ 465.104	\$ 537.540	\$ 596.977	\$ 727.460	\$851.307
ACUEDUCTO - Otras fuentes	\$ 38.094	\$ 159.185	\$ 159.386	\$ 174.725	\$ 195.877	\$ 199.743	\$ 187.002	\$258.777
ALCANTARILLADO - Otras Fuentes	\$ 50.893	\$ 29.959	\$ 80.401	\$ 83.283	\$ 105.569	\$ 98.814	\$ 61.369	\$104.905
ASEO - Otras Fuentes	\$ 31.302	\$ 36.082	\$ 45.769	\$ 60.652	\$ 78.070	\$ 103.350	\$ 106.356	\$125.504
Total Subsidios otras	\$ 120.288	\$ 225.226	\$ 285.556	\$ 318.661	\$ 379.516	\$ 401.907	\$ 354.728	\$489.186
Total Subsidios todas fuentes	\$ 494.006	\$ 595.093	\$ 700.500	\$ 783.765	\$ 917.056	\$ 998.884	\$ 1.082.188	\$1.340.493

Fuente: FUT Gastos de Inversión, cálculos MVCT

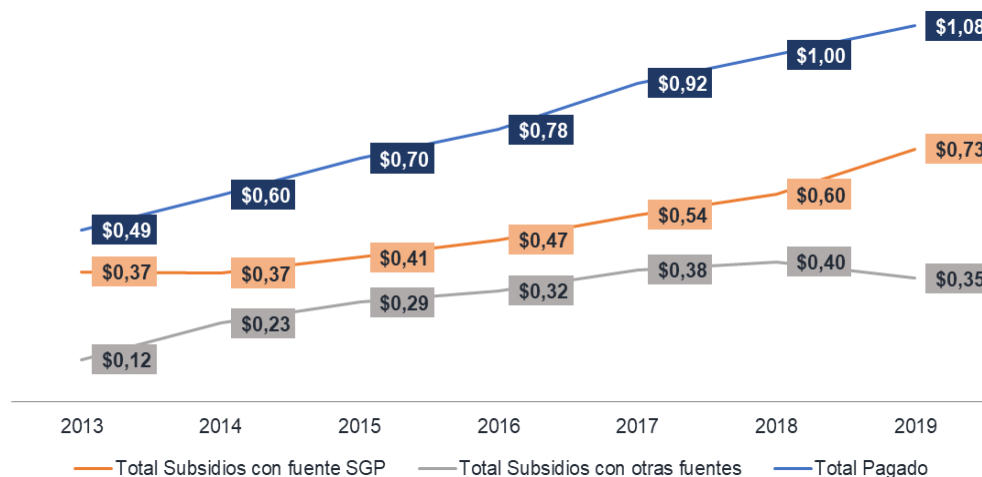
Como se puede apreciar, la fuente (SGP-APSB) representa en promedio para el marco del análisis, el 63% de los recursos destinados al pago de subsidios. Sin embargo, la fuente ha venido disminuyendo su peso dentro del total pagado en subsidios, para 2013, representaba el 76%, pero para el 2020 representó el 64%, disminuyendo en los 7 años, 12 puntos porcentuales, haciéndose evidente su reducción entre el 2015 y el 2018 donde tuvo una participación de solo el 59% en promedio.

La disminución anterior contrasta con el peso que ha tomado otras fuentes de recursos, que del 24% para el 2013 pasó al 36% para el 2020, siendo el periodo 2015-2018 los puntos de mayor participación con un promedio de 39%.

En la siguiente gráfica se presenta el comportamiento de los valores pagados por concepto de subsidios y el detalle de las diferentes fuentes. Como se puede observar, se tiene un aumento sostenido de los recursos que las entidades territoriales deben disponer para garantizar el pago de subsidios. Al analizar la participación de las principales fuentes de recursos, se ve un aumento de la participación de los recursos diferentes al SGP – APSB (pese al comportamiento al alza en el uso de esta fuente) lo que indica que el aumento del costo del subsidio ha sido apalancado con estos recursos.

Para el año 2019 se presenta un cambio en la tendencia, el uso de recursos de otras fuentes diferentes a la participación sectorial del (SGP) disminuye.

Comportamiento asignación de recursos para pago de subsidios de acueducto, alcantarillado y aseo Periodo 2013 – 2019 (cifras en billones pesos corrientes)



Fuente: FUT, Cálculos MVCT

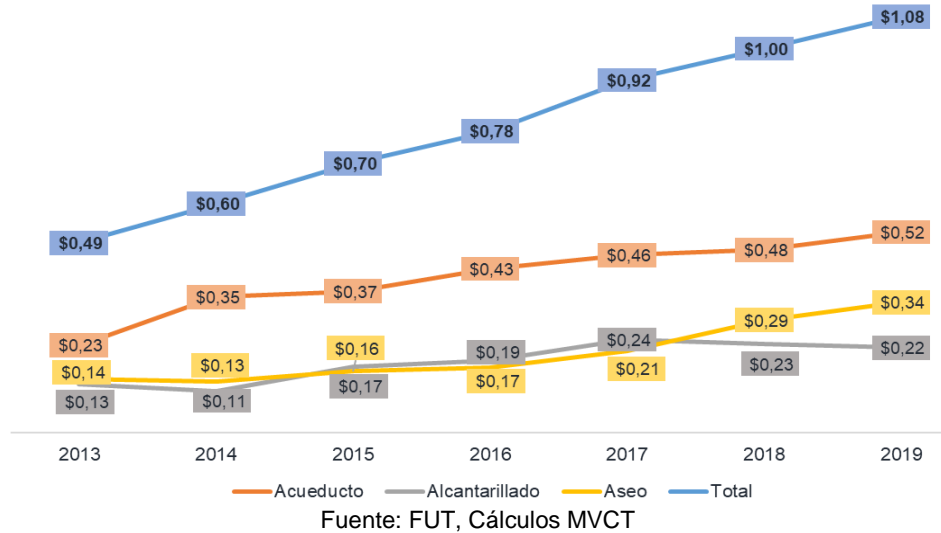
Al mirar el crecimiento de los pagos de subsidios se observa que en los seis años los recursos destinados a este propósito crecieron en promedio un 14%, de tal forma que al comparar 2013 con 2019, el crecimiento total fue de 119%. Al analizar cada una de las fuentes, el (SGP-APSB) aumentó en promedio el 12%, para un crecimiento acumulado del 95%. Mientras que las otras fuentes aumentaron en promedio un 23%, para un crecimiento del 195%. Lo anterior significa que las entidades territoriales empiezan a usar otras fuentes de recursos para financiar la necesidad de los subsidios dado el crecimiento de este rubro.

La participación de los recursos del SGP-APSB en el pago de subsidios presenta un crecimiento lento, en comparación con el crecimiento de las otras fuentes, y este viene acompañado de una disminución del peso o proporción dentro del total de recursos pagados en subsidios.

Para el 2013, la fuente (SGP-APSB) cubría el 76% del total de subsidios de dicha vigencia, para el 2018 cayó al 60%, sin embargo en el año 2019 esta tendencia cambia, y la fuente SGP-APSB representa el 67% del total de recursos que se destinaron para el pago de subsidios.

El comportamiento de los valores pagados por concepto de subsidio en cada uno de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, es el siguiente:

Comportamiento pago de subsidios de acueducto, alcantarillado y aseo Periodo 2013 – 2019 (cifras en billones de pesos corrientes)



Para el periodo 2013 a 2019 se observa un aumento del 129,6% en el servicio de acueducto, mientras que el servicio de alcantarillado aumentó el 74,0%. En todo caso, el subsidio de aseo es el que representa el mayor crecimiento con un 143%.

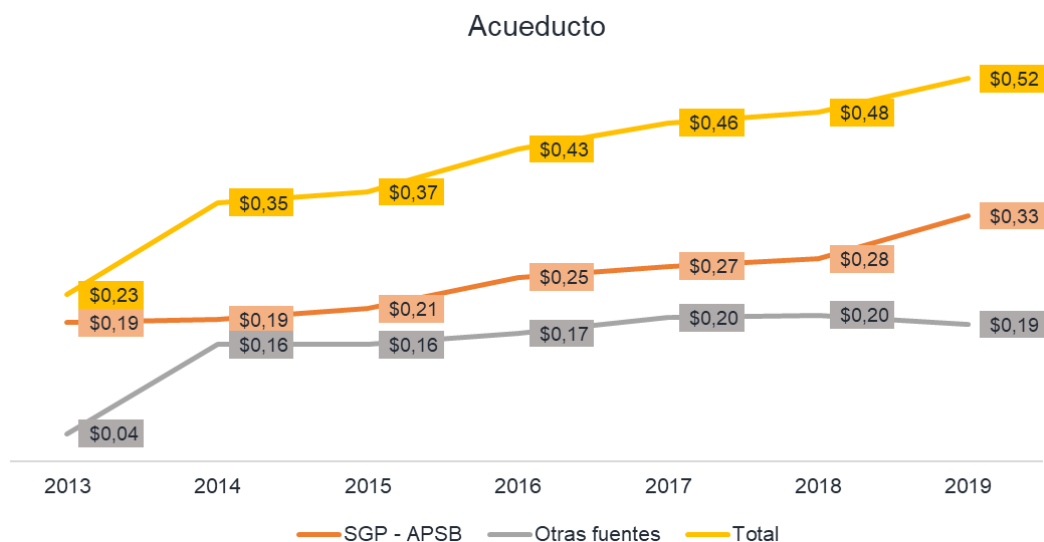
En este análisis se evidencia que, a partir del 2017, para el servicio de aseo, se presenta el mayor crecimiento, mientras que para el 2013 y el 2016 el crecimiento promedio fue del 7%, para el periodo posterior al 2016 fue del 27%. De otro lado al analizar los otros servicios, en el periodo 2016 a 2019 el incremento en acueducto fue de 22,5% y en el servicio de alcantarillado del 17,1%.

El comportamiento en el periodo 2016 a 2019 puede explicarse, en primer lugar, con el aumento en las necesidades de subsidio como efecto de los ajustes tarifarios, y en un segundo lugar, se puede atribuir el aumento del gasto en subsidios por los avances en términos de cobertura.

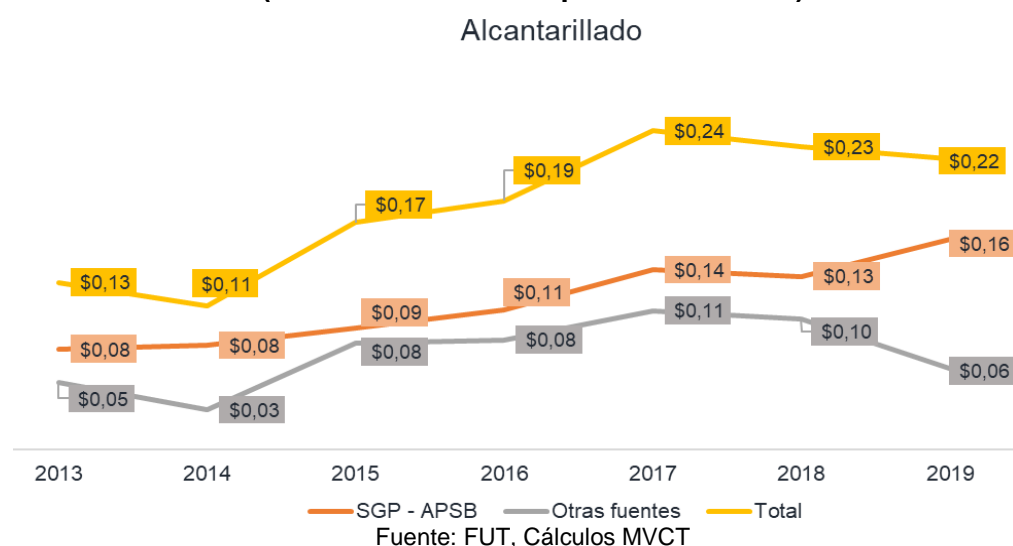
Por otra parte, también se ha de considerar una mejora en la calidad de la información reportada, ya que en la actividad de monitoreo se identificó que varios municipios cometen errores en el reporte al (FUT), siendo el más común que en un solo servicio se incluyan los pagos de subsidios de todos los servicios.

En relación con el uso de las diferentes fuentes de recursos para el pago de los subsidios en cada uno de los servicios, se observa que la participación de los recursos del SGP-APSB ha disminuido en el periodo 2013 a 2018: en el servicio de acueducto pasa de ser el 83,24% en 2013 al 58,02% en 2018; en alcantarillado pasa del 59,94% al 57,10% en 2018. Como ya se mencionó en el año 2019 esta tendencia cambia.

**Comportamiento pago de subsidios de acueducto, por fuente de recursos Periodo 2013 – 2019
(cifras en billones de pesos corrientes)**



**Comportamiento pago de subsidios de alcantarillado, por fuente de recursos Periodo 2013 – 2019
(cifras en billones de pesos corrientes)**



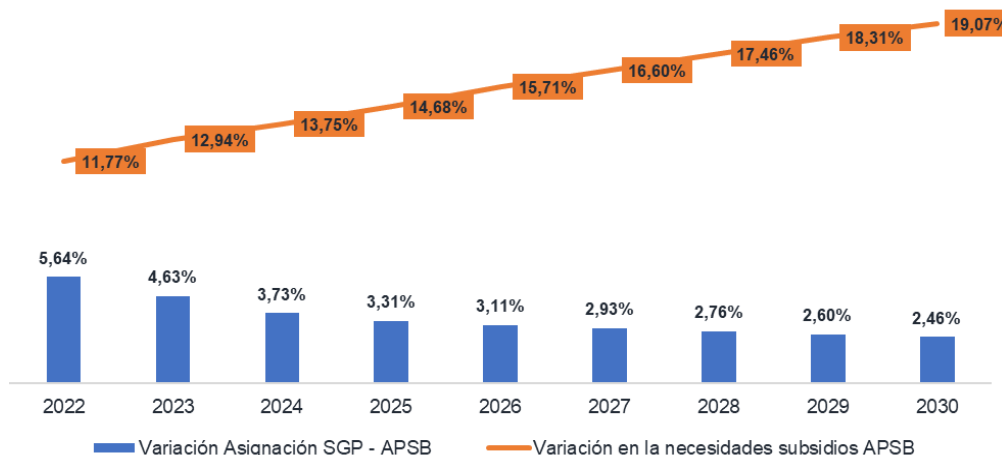
Al analizar el periodo 2016 a 2019 se observa que el valor de los recursos del (SGP – APSB) se incrementa en un 33,2% en acueducto, 51,3% en alcantarillado. En el periodo anterior, 2013 a 2015, el valor de los dichos recursos se incrementa en un 10,1% en acueducto y 20,8% en alcantarillado.

Para el periodo 2016 a 2019 el valor de los recursos de otras fuentes que se usaron para el pago de subsidios se incrementó en el 7,0% en acueducto y disminuye un 26,3% en alcantarillado. En el periodo 2013 a 2015, el valor de estos recursos se incrementa en un 318,4% en acueducto y 58,0% en alcantarillado.

Ahora bien, de acuerdo con la información de los pagos de subsidios y las asignaciones históricas del (SGP-APS B), se proyectaron las necesidades de subsidios y la asignación de recursos del periodo 2022 a 2030,

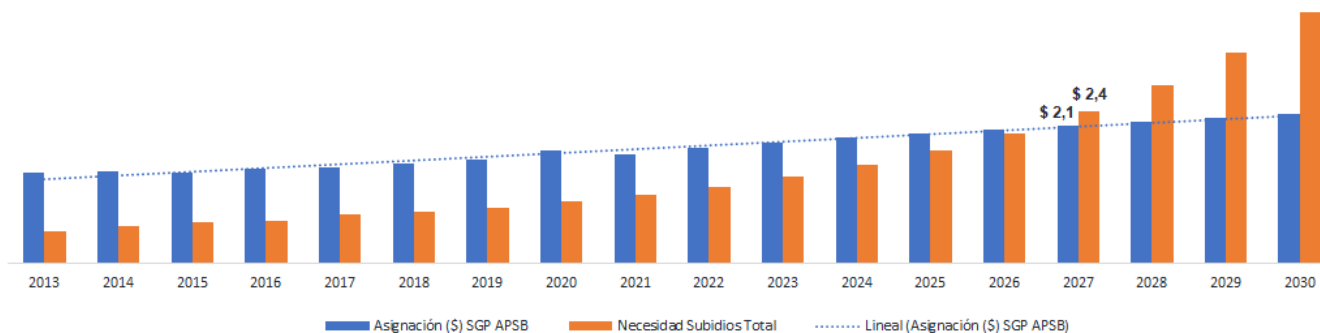
de esta forma, en la siguiente gráfica, se observa que la tasa de crecimiento de las necesidades de subsidios es superior a la de la asignación de los recursos SGP.

Gráfica Variación en la asignación de recursos SGP vs variación en las necesidades de subsidios SGP-APSB



Fuente: Cálculos MVCT

Gráfica Proyección de necesidades de Subsidios AAA vs Asignación de recursos SGP-APSB 2022 – 2030



Fuente: Cálculos MVCT

Con lo anterior, se observa que para el 2027, la necesidad de recursos para garantizar los subsidios, usando todas las fuentes, será superior a la participación del (SGP-APSB) que se asigna a todas las entidades territoriales lo que implica que dichos recursos serán insuficientes para cubrir el pago de subsidios.

Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto normativo busca abordar estas problemáticas proponiendo los mecanismos para planear adecuadamente los porcentajes a subsidiar y la verificación de las facturas de cobro del déficit que presentan los prestadores a los municipios.

Bolsa común

Mediante la Ley 715 de 2001¹³, se definió la conformación del (SGP) en la que se establece (i) una participación con destinación específica para educación, (ii) una participación con destinación específica para salud, y (iii) una participación de propósito general que incluía los recursos para agua potable y

¹³ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros"

saneamiento básico.

Esta distribución, si bien era indudablemente valiosa para el sector de agua potable y saneamiento básico, no aseguraba que los municipios y distritos contaran con los recursos suficientes para cubrir las necesidades de subsidios y garantizar que las personas de menores ingresos tuvieran acceso a los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

Ahora bien, en el marco de las disposiciones contenidas en la Constitución Política, la Ley 142 de 1994 y la Ley 632 de 2000, se expidió el Decreto 1013 de 2005¹⁴, al cual en la modificación y adición realizada por el Decreto 4784 de 2005 le fueron incluidos dos párrafos a su artículo segundo para: (i) establecer el equilibrio entre subsidios y contribuciones por parte de personas prestadoras que atiendan en más de un municipio y/o distrito, y (ii) establecer el equilibrio conforme lo menciona la metodología del decreto a las áreas metropolitanas integradas por municipios y/o distritos cuyos sistemas de acueducto y alcantarillado no estén interconectados.

Lo anterior, con el fin de fomentar economías de escala y aglomeración en la prestación de los servicios públicos, al tiempo que se atiende situaciones especiales en los municipios y distritos que conforman áreas metropolitanas y municipios interconectados, así como en aquellos en donde la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo están a cargo de un solo prestador.

Posteriormente, mediante el Acto Legislativo 04 de 2007¹⁵, se dispone que los servicios de agua potable y saneamiento básico deben ser priorizados en el Sistema General de Participaciones, con el fin de que estos recursos garanticen la prestación de estos y la expansión de la cobertura, con énfasis en las personas de menores ingresos.

En el marco de estas disposiciones, se expidió la Ley 1176 de 2007¹⁶, en la cual se define, entre otras, la participación específica para Agua Potable y Saneamiento Básico dentro del Sistema General de Participaciones. Así mismo, estableció que los municipios clasificados en las categorías 2ª a 6ª deben destinar al menos el quince por ciento (15%) de esta participación al otorgamiento de subsidios de los estratos subsidiables.

Actualmente, 24 municipios y distritos del país son atendidos por sistemas interconectados localizados en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Bogotá D.C, Santander, Norte de Santander y Valle del Cauca. De esta forma, a 2020, dichos esquemas cubren a 3'306.180 suscriptores subsidiables, los cuales se benefician de los aportes de 760.536 suscriptores no subsidiables, aunado lo anterior al esfuerzo presupuestal que realizan los municipios con el fin de garantizar el acceso a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

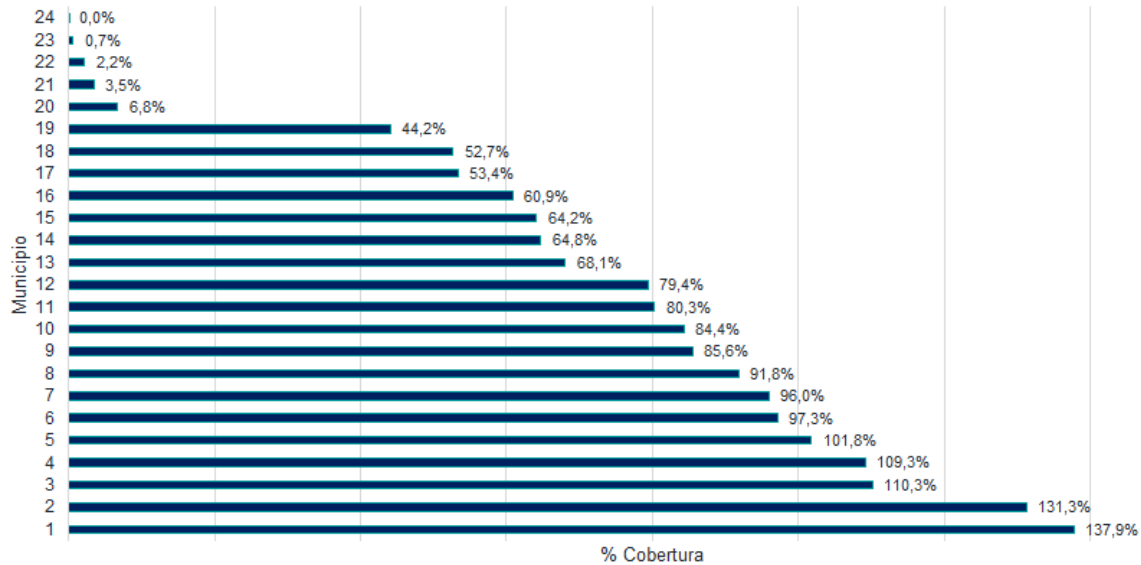
No obstante, al analizar las coberturas residenciales del servicio de acueducto obtenidas a partir de los cálculos realizados con la información de predios residenciales del Formato de Estratificación y Coberturas reportado por los entes territoriales, y los suscriptores del Formato Facturación Comercial reportado por las personas prestadoras, se observan disparidades en la cobertura de algunos esquemas. Como se puede observar en la siguiente gráfica, 5 municipios presentan coberturas residenciales del servicio inferiores al 7%, mientras los restantes 19 municipios registran coberturas superiores al 44%.

¹⁴ "Por el cual se establece la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo"

¹⁵ "Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política"

¹⁶ "Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones",

Análisis de Cobertura Residencial 2019



Fuente: MVCT, a partir de información reportada en el Sistema Único de Información - SUI

Es de anotar que, al tener dos fuentes distintas (v.gr.; el municipio y/o distrito para los predios, y la persona prestadora para los suscriptores), se pueden presentar discrepancias en las magnitudes reportadas.

Por lo anterior, y con el objetivo de profundizar los principios de eficiencia y solidaridad en relación con la metodología para la distribución de los recursos provenientes de aportes solidarios en municipios y distritos que cuenten con personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado que atiendan a más de un municipio de distrito en un sistema interconectado, se considera necesario proponer un ajuste en el alcance establecido en el artículo 2.3.4.3.1. del Decreto 1077 de 2015, considerando la cobertura como criterio adicional para su aplicación.

3.PROPUUESTAS INCLUIDAS EN EL PROYECTO DE DECRETO

Capítulo 1. Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del orden municipal y distrital para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo

En el ámbito de aplicación del primer capítulo, se estableció que las disposiciones contenidas en el mismo aplican a las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, así como a los municipios y distritos del territorio nacional y las áreas no municipalizadas.

En relación con las áreas no municipalizadas, la Ley 715 de 2001 dispuso en su artículo 98 lo siguiente:

“Corregimientos departamentales. La población de los corregimientos departamentales existentes a la expedición de la presente ley en los nuevos departamentos creados por la Constitución de 1991, que no estén dentro de la jurisdicción de un municipio o distrito, se tendrá en cuenta en los cálculos correspondientes para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. Los recursos para estos corregimientos serán administrados por los departamentos, quienes serán los responsables por la prestación de los servicios.”

Por su parte, el párrafo 2 del artículo 3 de la Ley 1176 de 2007, dispuso que: *“Los departamentos de Amazonas Guainía y Vaupés tendrán la competencia para asegurar que se preste a los habitantes de las*

áreas no municipalizadas de su jurisdicción, de manera eficiente, los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, en los términos de la Ley 142 de 1994”

De esta manera, es importante mencionar que, en virtud de lo establecido en la norma pre citada, a los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés se les asignan recursos del (SGP–APSB) por concepto de las áreas no municipalizadas (ANM), al igual que por su condición de departamento, razón por la cual el departamento deberá asegurar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico en estas zonas y deberá asegurar el pago de subsidios en las áreas no municipalizadas con los recursos asignados a estas.

Por lo anterior, se consideró importante ampliar el ámbito de aplicación del capítulo I a las áreas no municipalizadas, caso en el cual el departamento deberá dar aplicación a lo dispuesto en el Decreto para el balance de subsidios y contribuciones y el pago de subsidios.

En este sentido, para el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 47 de 1993 y para las áreas no municipalizadas, las disposiciones del presente Capítulo aplican al departamento en ejercicio de su función municipal, en desarrollo del principio constitucional de subsidiariedad.

Sección 1.

Definiciones

Las definiciones establecidas en el proyecto de Decreto corresponden a las necesarias para la interpretación de las disposiciones allí contenidas.

Dentro de los principales cambios, se encuentra la inclusión del concepto de déficit y superávit en el caso de la aplicación del balance de subsidios y contribuciones, conceptos que se consideran de especial relevancia en la interpretación de las normas contenidas en el proyecto normativo.

Aunado a lo anterior, se incluyó el concepto de usuarios o suscriptor contribuyente, como la persona natural o jurídica perteneciente a los estratos 5 y 6, y no residenciales comerciales e industriales, pequeños productor y gran generador, que están en la obligación de pagar un sobreprecio como aporte solidario, en la factura del servicio público, de acuerdo con los porcentajes que fije el concejo municipal respectivo.

El objetivo de incluir la citada disposición fue diferenciar al usuario o suscriptor contribuyente en el servicio público de aseo, con el objetivo de enviar una señal a las entidades territoriales de que incluyan tal disposición en los acuerdos municipales, donde se establezcan los porcentajes de subsidios y contribuciones y evitar errores de interpretación por parte de las personas prestadoras, al momento del recaudo de estos.

Este capítulo actualmente existe en el Decreto 1077 de 2015 y se considera de suma importancia para entender y comprender todo lo relacionado con el pago de subsidios para los usuarios de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

Beneficiarios del subsidio

Se conserva lo establecido en 2.3.4.1.1.2. del Decreto 1077 de 2015, en relación con los beneficiarios del subsidio, el cual aplica a los suscriptores y/o usuarios residenciales de los estratos 1 y 2, y en las condiciones definidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico a los suscriptores y/o usuarios del estrato 3.

Ahora bien, se incluye un párrafo respecto a los suscriptores y/o usuarios de pilas públicas o el esquema diferencial, que son beneficiarios de subsidios, cuando cumpla las condiciones de servicio público.

Al respecto es de señalar que la Honorable Corte Constitucional a través de la Sentencia de Unificación SU-1010 de 2008, indicó:

“De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los servicios públicos domiciliarios son “aquellos que se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas”. A partir de un criterio finalista, la Corte ha identificado como rasgos fundamentales de los mismos los siguientes:

- a) De conformidad con el artículo 365 de la Carta, el servicio público domiciliario puede ser prestado de manera directa o indirecta por el Estado, por comunidades organizadas o por particulares, manteniendo éste la regulación, el control y la vigilancia sobre los mismos.*
- b) Tiene un “punto terminal” en las viviendas o en los sitios de trabajo de los usuarios, entendiéndose por usuario “la persona que usa ciertos servicios, es decir quien disfruta el uso de cierta cosa”.*
- c) Está destinado a satisfacer las necesidades básicas de las personas en concreto y de manera directa, atendiendo a las reales circunstancias fácticas en las que se encuentra.”*

El suministro de agua apta para consumo humano a través de pilas públicas es uno de los medios alternos que permiten a las personas prestadoras suministrar el servicio de acueducto en asentamientos subnormales, como lo dispone el artículo 2.3.1.3.2.7.1.30 del Decreto 1077 de 2015 contenido en la Subsección No. 7 referente a los servicios comunitarios, a saber:

“ARTÍCULO 2.3.1.3.2.7.1.30. Solicitud del servicio. *A solicitud de la respectiva Junta de Acción Comunal o Entidad Asociativa legalmente constituida, la entidad prestadora de los servicios públicos instalará pilas públicas para atender las necesidades de asentamientos subnormales, sin urbanizador responsable y distante de una red local de acueducto”.*

Aunado a lo anterior, el artículo 2.3.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015¹⁷, define lo siguiente:

“Pilas públicas: *“Suministro de agua por la entidad prestadora del servicio de acueducto, dé manera provisional, para el abastecimiento colectivo y en zonas que no cuenten con red de acueducto, siempre que las condiciones técnicas y económicas impidan la instalación de redes domiciliarias”.* (Negrilla y subrayas fuera del texto)

Adicionalmente, en los artículos 2.3.1.3.2.7.1.31 y 2.3.1.3.2.7.1.32 del Decreto 1077 de 2015 se establece:

“ARTICULO 2.3.1.3.2.7.1.31. Costo de instalación. *El costo de instalación, dotación, medidor, mantenimiento y consumo de la pila pública, así como el drenaje de sus aguas, estará a cargo de la respectiva junta de acción comunal o entidad asociativa.*

ARTICULO 2.3.1.3.2.7.1.32. Registro de las pilas públicas. *La entidad prestadora de los servicios públicos mantendrá actualizado el registro de las pilas públicas y de los medidores colectivos en servicio, con los datos sobre su ubicación y características.”*

¹⁷ Proviene del Decreto 302 de 2000

Por otra parte, el Decreto 1898 de 2016 "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", en sus definiciones, artículo 2.3.7.1.1.3. del Decreto 1077 de 2015, señala:

“Esquema Diferencial: Conjunto de condiciones técnicas, operativas y de gestión para el aseguramiento del acceso al agua para consumo humano y doméstico y al saneamiento básico en una zona determinada, atendiendo a sus condiciones territoriales particulares.”

En las condiciones diferenciales del servicio de acueducto en zonas rurales, el párrafo 3° del artículo 2.3.7.1.2.2. establece:

“Parágrafo 3. Las pilas públicas en zonas rurales podrán ser provistas por los prestadores del servicio de acueducto. Todo el volumen de agua potable entregado en estas pilas será facturado como consumo básico, y el suscriptor recibirá un subsidio equivalente al otorgado al estrato uno (1).

Así mismo, el Decreto 1272 de 2017 "Por el cual se adiciona el Capítulo 2, al Título 7, de 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 de difícil acceso, áreas de difícil gestión y áreas de prestación, en las cuales por condiciones particulares no puedan alcanzarse los estándares de eficiencia, cobertura y calidad establecidos en la ley", en su artículo 2.3.7.2.1.3. establece:

“Esquema Diferencial: Para efectos de la aplicación de lo dispuesto en el presente capítulo, un esquema diferencial de prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado o aseo, es un conjunto de condiciones técnicas, operativas, jurídicas, sociales y de gestión para permitir el acceso al agua apta para el consumo humano y al saneamiento básico en un área o zona determinada del suelo urbano, atendiendo a sus condiciones particulares. “

En el artículo 2.3.7.2.2.1.6. “Condiciones de los esquemas diferenciales para los servicios de acueducto, alcantarillado o aseo en un área de difícil gestión”, se establece:

“(…) 1.1. Servicio provisional. El servicio de acueducto podrá prestarse de manera provisional mediante pilas públicas como lo contempla el presente decreto u otra alternativa que tenga viabilidad técnica y sostenibilidad económica de acuerdo con la definición que la ley señala sobre estos servicios. En todo caso, la operación y mantenimiento, así como de la calidad del agua, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1575 de 2007, su desarrollo o aquella norma que lo modifique, adicione o sustituya, será responsabilidad de la persona prestadora hasta el punto de entrega, siendo responsabilidad del suscriptor de ese punto en adelante adoptar las medidas necesarias para mantener la calidad del agua. “

“(…) 1.4. Suscriptor en el caso de pilas públicas. En el caso que el servicio público de acueducto sea prestado de manera provisional mediante pilas públicas, el suscriptor podrá ser colectivo o individual. Cuando el suscriptor sea colectivo, deberá estar representado por una persona jurídica sin ánimo de lucro”.

Objeto del subsidio

Podrá ser objeto del subsidio, la facturación correspondiente al valor del consumo básico y el cargo fijo para los servicios de acueducto y alcantarillado, la facturación del servicio público de aseo, así como los costos de conexión domiciliaria, acometida y medidor para los estratos 1, 2 y 3.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 041 de 2003, dispuso:

“Atendiendo tales previsiones el artículo 128 de la Ley 142 de 1994 dispuso que la empresa presta los servicios públicos al usuario a cambio de un precio, el cual se determina de acuerdo con las previsiones contenidas en la Ley. Ese precio no tiene una finalidad tributaria sino técnica y operativa. De tal forma que las tarifas deben atender a los principios de eficiencia económica y suficiencia financiera y deben reflejar, por tanto, los costos y gastos propios de la operación¹⁸. No obstante y con el fin de hacer efectivo el principio de solidaridad, se prevé la posibilidad de que la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas concedan subsidios en sus respectivos presupuestos, con el propósito de que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios.

De acuerdo con lo anterior, la Corte encuentra que con el cargo fijo contemplado en el artículo impugnado el Estado no se despoja de su función de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos, pues la gratuidad de los servicios públicos domiciliarios no está contemplada por el Constituyente de 1991 y además dentro de los deberes de toda persona se encuentra el de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado. La tarifa que se paga por la prestación de un servicio público domiciliario está vinculada no sólo con el nivel de consumo del usuario, sino con los costos en que incurre la empresa respectiva para poder brindar el bien o servicio en condiciones de competitividad y está determinada por el beneficio que finalmente recibe el usuario. El sólo hecho de que el prestador del servicio esté disponible para brindar el mismo genera costos, los cuales son independientes del consumo real que se efectúe. A juicio de la Corte, la norma acusada, en cuanto contempla un cargo fijo que debe pagar el usuario, no vulnera la Carta Política toda vez que tal concepto se ve reflejado en su propio beneficio, es decir en una prestación eficiente y permanente del servicio.

Por último, la Sala considera necesario reiterar que el régimen tarifario, conforme a lo dispuesto por el artículo 367 de la Carta Política, debe consultar no sólo criterios de costos sino también de solidaridad, y que, según el artículo 73 de la Ley 142 de 1994, las comisiones de Regulación tienen como finalidad promover la libre competencia y regular los monopolios, en orden a una prestación eficiente de los servicios públicos. En cumplimiento de esos objetivos, tales órganos deben asegurar la calidad de los servicios, evitar conductas arbitrarias de los prestadores del servicio y defender los derechos de los usuarios.”

En relación con lo anterior, se tiene que el concepto de solidaridad y redistribución del ingreso aplica sobre la tarifa final al usuario y hace parte de la tarifa tanto el cargo fijo como el cargo por consumo en el caso de los servicios de acueducto y alcantarillado y en la tarifa total en el caso del servicio público de aseo.

Asimismo, en esta sección del proyecto de Decreto se estableció el parágrafo 2 del artículo de objeto de subsidio que, en todo caso los recursos de aportes solidarios no podrán ser utilizados para financiar los aportes de conexión domiciliaria. Lo anterior con base en lo señalado en la Sentencia de la Corte Constitucional C-043 de 2021, en la cual señaló:

“La Sala Plena ratifica que el aporte solidario para subsidios del servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo es un impuesto territorial con destinación específica. Con el fin de sustentar esta afirmación primero se determinará que el aporte solidario es un tributo, luego se establecerá a que categoría pertenece: impuesto, tasa, contribución especial o contribución parafiscal, para finalmente establecer si pertenece a los impuestos denominados nacionales o territoriales.”

Seguido a esto, dispuso la Corte:

¹⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-252 del 28 de mayo de 1997

“El aporte solidario está dirigido a subsidiar el costo del servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo de los estratos 1, 2 y 3. El recaudo se concreta en los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos en el ámbito territorial, cuenta especial dentro de la contabilidad de los municipios¹⁹. En este sentido, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios conceptuó que a nivel municipal el FSRI “se constituye con recursos públicos de destinación específica, su manejo presupuestal se lleva a cabo a través de una cuenta especial sin personería jurídica, con contabilidad separada. Por tanto, su manejo configura gasto público (...)”²⁰. Así las cosas, el dinero recaudado por concepto de aporte solidario hace parte de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingreso. Por ello, la entidad territorial debe contemplar en su presupuesto dicha cuenta especial, monto que, en todo caso, será destinado a prioridades distintas a las del contribuyente.”

“En este punto es importante reiterar que la destinación específica para inversión social es constitucionalmente admisible. En efecto, el artículo 359 de la Constitución exceptúa las rentas con destinación específica cuando ellas son destinadas a la inversión social. En la sentencia C-221 de 2019 la Corte señaló que la Constitución no define qué tipo de gastos integran el “gasto público social”. Sin embargo, es posible concluir que “se trata de aquel que desarrolla o permite realizar los fines sociales del Estado (art. 1º superior). Dichos fines se concretan en la consecución del bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la distribución equitativa de las oportunidades, la participación en los beneficios del desarrollo y el disfrute de un ambiente sano”. (...) “Siguiendo lo expuesto, el tributo denominado aporte solidario tiene una destinación específica para inversión social pues, los recursos son dirigidos al fondo de solidaridad y redistribución de ingresos, diseñado exclusivamente para subsidiar los servicios públicos de los estratos más bajos.”

De acuerdo con lo señalado por la Corte, es de mencionar que los recursos del (FSRI) por concepto de aporte solidario, tienen como destinación específica el subsidio para usuarios de menores ingresos, razón por la cual no podrán ser empleados para subsidiar los aportes de conexión domiciliaria.

Sección 2.

Naturaleza y operación de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos

Los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso (FSRI) fueron establecidos por el artículo 89, inciso segundo,²¹ de la Ley 142 de 1994,²² estableciendo la obligación de creación a los Concejos municipales.

¹⁹ El Decreto 565 de 1996, que reglamentó el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, señala la naturaleza de los FSRI en los siguientes términos: “Artículo 4. Naturaleza de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, que de acuerdo con la Ley 142 de 1994 deben constituir los concejos municipales y distritales y las asambleas, serán cuentas especiales dentro de la contabilidad de los municipios, distritos y departamentos, a través de las cuales se contabilizarán exclusivamente los recursos destinados a otorgar subsidios a los servicios públicos domiciliarios. Dentro de cada Fondo creado se llevará la contabilidad separada por cada servicio prestado en el municipio o distrito y al interior de ellos no podrán hacerse transferencias de recursos entre servicios”.

²⁰ Concepto 174 de 2011 Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios Fecha de expedición: 17/03/2011, Radicado No.: 20111300128851.

²¹ **Artículo 89. Aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos. (...) Los concejos municipales están en la obligación de crear “fondos de solidaridad y redistribución de ingresos”, para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89.2 de la presente Ley. Los recursos de dichos fondos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social, en los términos de esta Ley. A igual procedimiento y sistema se sujetarán los fondos distritales y departamentales que deberán ser creados por las autoridades correspondientes en cada caso. (...)** (Se resalta.)

²² Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

En materia presupuestal, es importante señalar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 352 de la Constitución Política y los artículos 104 y 109 del Decreto 111 de 1996, es un deber de las entidades territoriales expedir las normas que en materia presupuestal deben aplicar, tanto en el nivel central como en el descentralizado, respetando en todo caso los principios y las disposiciones contenidos en el ordenamiento constitucional, Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación²³, Decreto 115 de 1996²⁴, Ley 617 de 2000²⁵, Ley 819 de 2003²⁶, Ley 1416 de 2010²⁷ y Ley 1483 de 2011²⁸. Debe tenerse en cuenta que, en ausencia de normas particulares, aplicarán en lo que fuere pertinente las normas orgánicas de presupuesto Nacional.

Así las cosas, en materia presupuestal, el artículo 11 del Decreto 111 de 1996 establece que los fondos especiales hacen parte del capítulo de ingresos o rentas de las entidades territoriales, así:

“Artículo 11. El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. (...)”

Adicionalmente, el artículo 30 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996) define los fondos especiales como aquellos *“ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico”* y los *“pertencientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador”*.

“Artículo 30. Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.”

De acuerdo con las normas transcritas, el FSRI es un fondo especial en la medida que su ingreso está definido por la ley para la prestación de un servicio público específico. En ese orden de ideas los FSRI hacen parte del presupuesto de rentas de las correspondientes entidades territoriales.

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 89 de la ley 142 de 1994, el FSRI es una cuenta creada para que al presupuesto de las entidades territoriales se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos (ESP) y se lleve a cabo el registro de los recursos destinados al pago de subsidios de acueducto, aseo y alcantarillado. En este sentido, conforme lo ha señalado la Corte Constitucional, el objetivo del FSRI es el de *“financiar en alguna medida los subsidios que absorben parte de la tarifa que deben cancelar los usuarios de los estratos 1, 2 y 3”*.²⁹

Conforme las disposiciones citadas, el FSRI opera como una cuenta contable y presupuestal sin que se constituya en un instrumento de manejo de tesorería o de central de cuentas de un recurso específico. Es

²³ Decreto 111 de 1996: Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

²⁴ Por el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras.

²⁵ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

²⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

²⁷ Por medio de la cual se fortalece al ejercicio del control fiscal.

²⁸ Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-252/97. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

decir, su objetivo es el de gestionar el balance financiero entre subsidios y contribuciones por parte de los prestadores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

Frente a la naturaleza y operación de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, el proyecto de Decreto aclara estos fondos son cuentas dentro del presupuesto y la contabilidad de los municipios y distritos, en los que adicional a los recursos del SGP - APSB, debe apropiarse y registrarse la contribución creada en el numeral 89 de la Ley 142 de 1994.

Así mismo, se reitera que en estos fondos deberán registrarse exclusivamente los recursos para el otorgamiento de subsidios, incluidos los ingresos por aportes solidarios.

Criterios de asignación de subsidios

En el artículo relacionado con los criterios de asignación de los recursos destinados para otorgar subsidios, se aclara que deben ser concordantes con lo establecido en el artículo 99 de la Ley 142 de 1994 y la metodología para la determinación del equilibrio establecida en el proyecto normativo.

Se incluye un párrafo estableciendo la posibilidad de que, en el caso que los recursos aprobados de las diferentes fuentes e incluidas en el FSRI no sean suficientes para cubrir los subsidios efectivamente causados, las personas prestadoras y la entidad territorial acuerden alternativas para ajustar los subsidios, en atención a la disponibilidad de recursos. Lo anterior teniendo en cuenta que la competencia para el otorgamiento de los subsidios esta en cabeza de la entidad territorial y la aplicación de los mismos en cabeza de las personas prestadoras.

En este orden de ideas, con el fin de garantizar el derecho de los usuarios a recibir el subsidio, sin afectar la suficiencia financiera de la persona prestadora, deberán de manera articulada acordar alternativas que garanticen la continuidad de la aplicación de los mismos, lo que se traduce en la continuidad de la prestación de los servicios.

Información a la comunidad

El artículo 53 de la Ley 142 de 1994 estableció las personas prestadoras de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo deben informar periódicamente de manera precisa, la utilización que dieron a los subsidios presupuestales.

En atención a lo anterior el proyecto de Decreto, establece las fechas y periodicidad para cumplir con esta obligación, fijando el contenido mínimo del informe y estableciendo que este se publicará anualmente, a través de medios escritos de amplia circulación local³⁰ en el mes de febrero de cada vigencia, con el fin de garantizar la transparencia en el recaudo y aplicación de los recursos de aporte solidario.

Sección 3.

Fuentes de recursos para otorgar subsidios mediante los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos

Se hace un recuento de las fuentes de financiación de los subsidios, actualizando las mismas y reconociendo la normatividad que ha salido en los últimos años, como es el caso de la financiación con recursos del Sistema General de Regalías³¹.

³⁰ Artículo 1.8.6.4 Resolución CRA 943 de 2020

³¹ Concepto DNP radicado 20213200192581 del 17 de marzo de 2021,

Se incluyó la fuente de recursos SGR, con base en lo establecido por el Departamento Nacional de Planeación a través del concepto Radicado No. 20213200192581 del 17 de marzo de 2021, dirigido a este Ministerio, quien consultó a dicha entidad, con el fin de actualizar la normatividad:

“Con el fin de atender el tema consultado se indica que:

- De conformidad con el artículo 2.3.4.1.3.14 del Decreto 1077 de 2015 las entidades territoriales se encuentran legalmente autorizadas para el otorgamiento de subsidios para el pago de los servicios públicos domiciliarios a través de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, con recursos dentro de los que se encuentran los obtenidos por la explotación de recursos naturales no renovables, de los que son beneficiarias las entidades territoriales a través del Sistema General de Regalías.*
- Las iniciativas que pretendan su financiación con recursos de regalías deberán cumplir con las normas del SGR que regulan la formulación y presentación de proyectos de inversión, establecidas en la Ley 2056 de 2020, el Decreto 1821 de 2020 y su correspondiente reglamentación, así como las normas sectoriales, para el caso concreto, la Ley 142 de 1994 y el Decreto 1077 de 2015.*
- El artículo 28 de la Ley 2056 de 2020 establece la prohibición de financiar gastos permanentes con recursos del SGR, indicando además que, una vez terminada la etapa de inversión de los proyectos, la prestación del servicio debe ser sostenible y financiada con recursos diferentes a los del SGR.*
- Los recursos del SGR deben destinarse a la financiación de proyectos de inversión que cumplan con las características y destinación establecida en la precitada Ley 2056 de 2020, en tal sentido, la financiación de proyectos cuyo objeto sea el “cubrir el pago de subsidios destinados a los usuarios de estratos 1, 2 y 3 por concepto de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo” deberán cumplir con las normas del SGR aplicables al momento de la presentación del mismo y tener en cuenta, el desarrollo jurisprudencial del artículo 355 de la Constitución Política y las excepciones a dicha prohibición desarrolladas principalmente mediante las Sentencias C-507 de 2008, C-324 de 2009 y C-027 de 2016.*
- Los proyectos de inversión que pretendan ser financiados con recursos del SGR para “cubrir el pago de subsidios destinados a los usuarios de estratos 1, 2 y 3 por concepto de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo”, deberán cumplir el ciclo de los proyectos establecido en la normativa del SGR, que abarca cuatro etapas así: i) formulación y presentación; ii) viabilidad y registro en el banco de proyectos de inversión; iii) priorización y aprobación; y iv) ejecución, seguimiento, control y evaluación”.*

Igualmente, se realizó la actualización de esta disposición atendiendo la declaratoria de inexecutable mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-495 de 1998 del artículo 4 de la Ley 44 de 1.990, la cual establecía la fuente de recursos del impuesto predial para el otorgamiento de subsidios.

Sección 4.

Superávits de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos

En cuanto a las transferencias efectivas de las personas prestadoras a los FSRI de los superávits generados en cada periodo, se aclara la periodicidad y las condiciones para el giro lo cual debe ser acordado entre la entidad territorial y personas prestadoras.

Respecto al reparto de los superávits de los FSRI se reitera este deberá realizarse de acuerdo con los mecanismos y criterios establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA (artículos 9.1.3.1. a 1.9.3.5. de la resolución 943 de 2021).

Capítulo 2. Metodología de planeación presupuestal para la determinación del equilibrio entre subsidios y aportes solidarios para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo

Sección 1.

Proyección de subsidios y aportes solidarios

El proyecto normativo agrupa las disposiciones aplicables, en relación con la metodología para determinar el equilibrio entre los subsidios y los aportes solidarios, para que antes del 15 de julio de cada año las personas prestadoras de cada uno de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, que operen en el área urbana o rural, presenten al alcalde las proyecciones de los recursos potenciales a facturar por aportes solidarios, así como de la proyección de necesidades de subsidios.

Se hace énfasis en los soportes que deben acompañar la proyección que se entrega, tanto de los recursos potenciales a facturar por concepto de aportes solidarios, como de la proyección de subsidios a asignar.

Así mismo se incluye en un párrafo la opción para que, únicamente con el fin de realizar la proyección de necesidades de subsidio y en el caso que no se cuenta con micromedición, se realice la proyección de consumos con lo dispuesto en inciso 2 del artículo 146 de la Ley 142 de 1994; lo anterior, sin perjuicio de las acciones de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por el incumplimiento en las metas de micromedición previstas en la regulación vigente, expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA),

Equilibrio en mercados conformados por más de un municipio

La propuesta de Decreto incluye, cuando se presten los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en mercados conformados por más de un municipio, que los concejos municipales de los respectivos municipios y/o distritos, podrán establecer el equilibrio entre subsidios y aportes solidarios de manera que tanto los factores de subsidio como de aporte solidario sean iguales en cada uno de los municipios y/o distritos, para cada servicio y por cada tipo de usuario y estrato.

Para lo anterior se tendrá en cuenta la definición del concepto de mercado que establezca la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA.

Sección 2.

Programación presupuestal de subsidios y aportes solidarios en los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo

Dentro del proceso de planeación presupuestal, la metodología propuesta hace énfasis en la validación por parte de las entidades territoriales, de las proyecciones de aportes solidarios y la necesidad de subsidios presentados por las personas prestadoras de las proyecciones. Así mismo, en se busca aclarar qué aspectos debe reportar el prestador y qué aspectos de esa información debe revisar la administración municipal, de tal forma que la misma entidad territorial esté en capacidad de verificar el monto de la necesidad.

El proyecto normativo incluye la posibilidad de que el distrito o municipio, por una sola vez, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de la información, solicite a la persona prestadora aclaraciones o complemento de información. Lo anterior tiene por objetivo que en la proyección de las necesidades se aclaren situaciones que pueden afectar el posterior pago de los subsidios, como lo son el número de suscriptores atendidos y facturados.

Finalmente, la metodología contempla que la entidad territorial realice el análisis de los recursos disponibles para cubrir el déficit, incluyendo la revisión de los porcentajes de aportes solidarios y subsidios, a fin de establecer la necesidad de ajustarlos, en atención a la proyección de necesidad de subsidios y los recursos disponibles de las diferentes fuentes para cubrirla.

Sección 3.

Contrato de transferencia de subsidios y superávits

El numeral 8 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994 establece que *“Para asegurar la transferencia de los recursos destinados a otorgar subsidios, y que provengan de las tesorerías de las entidades territoriales, deberá suscribirse un contrato entre el municipio o distrito y los prestadores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo”*.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que las apropiaciones presupuestales para subsidios son anuales en atención al resultado de la aplicación de la metodología de balance, el proyecto de decreto dispone que, una vez realizadas las apropiaciones presupuestales y los porcentajes de subsidios y aportes solidarios a aplicar, se realice la suscripción del contrato para la transferencia de los recursos, dentro de los primeros 30 días hábiles de cada vigencia. Finalmente se establecen las condiciones mínimas que debe contener dicho contrato.

Sección 4.

Verificación y pago del déficit de subsidios para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo

El Decreto 1077 de 2015 establece la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones, en la que se encuentran descritas de manera general las obligaciones por parte de la persona prestadora de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, así como las del ente territorial, con el fin de hacer un uso eficiente de los recursos para otorgar los subsidios a través de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI) y a la vez garantizar el pago de subsidios a las personas prestadoras de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

No obstante, conforme la problemática evidenciada en lo relacionado con el pago de subsidios otorgados en la facturación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo a los suscriptores de menores ingresos, en el proyecto de Decreto se propone fortalecer la verificación por parte de los entes territoriales para el otorgamiento y pago de subsidios.

Los distritos o municipios una vez reciban las facturas por parte de las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, deberán verificar que la factura recibida esté acompañada de una certificación del auditor externo de gestión y resultados o en ausencia de éste, del representante legal y del contador, en la que se señale para el periodo facturado la siguiente información:

1. Total, de suscriptores facturados por estrato y uso. Para el servicio público de aseo, adicional a lo anterior, deberá indicar la tarifa final, el número de suscriptores clasificados en pequeños y grandes

generadores.

2. Costo de referencia del cargo fijo y cargo por consumo del período facturado para los servicios de acueducto y alcantarillado. Para el servicio de aseo, la tarifa costo de referencia.
3. El consumo subsidiado para los estratos 1, 2, 3; y para los estratos y usos contribuyentes la información del consumo y vertimiento total.
4. Los porcentajes de subsidios y aporte solidario aplicados en el período de facturación.
5. La verificación de que la sumatoria del valor total del subsidio cargo fijo y cargo variable, corresponda al resultado de la multiplicación de suscriptores por estrato, tarifa, consumo y porcentaje aplicado.
6. La verificación de que la sumatoria del valor total del aporte solidario cargo fijo y cargo variable, corresponda al resultado de la multiplicación de suscriptores, estrato, tarifa, consumo y porcentaje aplicado.
7. El valor total de los aportes solidarios facturados en el período correspondiente.
8. Estado de la cartera por concepto de aporte solidario, discriminada por servicio y edad.

La verificación por parte de los municipios y distritos tendrá un plazo en el cual se debe adelantar la verificación de facturas y devolución de estas, si no están acompañadas de los soportes correspondientes, de tal manera que el prestador pueda ajustar la factura y sus soportes. Finalmente, con la aprobación de la factura se podrá realizar el giro de los recursos para el pago de subsidios.

La actividad antes mencionada, se realizará dentro de los 30 días siguientes a la fecha de radicación de la factura, de conformidad con los procedimientos que internamente se hayan definido para efectos del pago de factura. Lo anterior, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 8 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994.

En este punto es importante señalar, en consideración a la existencia del contrato o convenio para asegurar la transferencia de los recursos del y hacia el FSRI, establecido en el artículo 99.8 de la Ley 142 de 1994, que de acuerdo con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

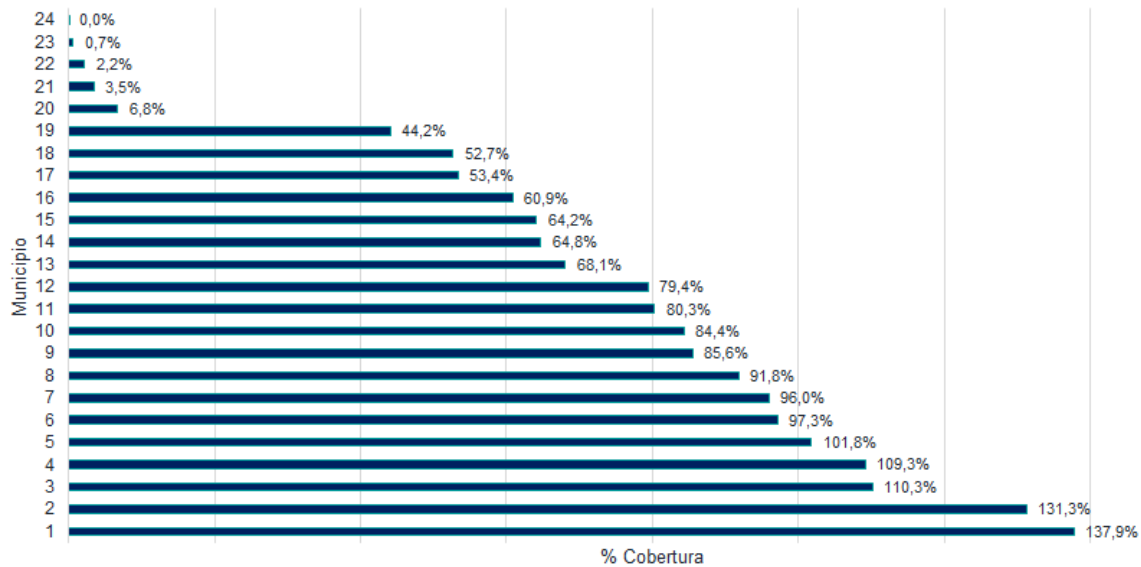
Capítulo 3. Metodología para la distribución de recursos provenientes de aportes solidarios en municipios y distritos que cuenten con personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado que atiendan a más de un municipio o distrito

Ámbito de aplicación

En el análisis de bolsa común, sobre las coberturas residenciales del servicio de acueducto obtenidas a partir de los cálculos realizados con la información de predios residenciales del Formato de Estratificación y Coberturas reportado por los entes territoriales, y los suscriptores del Formato Facturación Comercial reportado por las personas prestadoras, se observan disparidades en la cobertura de algunos esquemas.

Como se puede observar en la siguiente gráfica, 5 municipios presentan coberturas residenciales del servicio inferiores al 7%, mientras los restantes 19 municipios registran coberturas superiores al 44%.

Análisis de Cobertura Residencial 2019



Fuente: MVCT, a partir de información reportada en el Sistema Único de Información - SUI

Al tener dos fuentes distintas (v.gr.; el municipio y/o distrito para los predios, y la persona prestadora para los suscriptores), se pueden presentar discrepancias en las magnitudes reportadas.

Teniendo en cuenta lo expuesto en el análisis anterior, el proyecto normativo establece que la metodología puede ser aplicada por las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado que atiendan como mínimo el 25% de los suscriptores residenciales en cada uno de los municipios que hacen parte del esquema. Es necesario reiterar que, de acuerdo con las disparidades de información, el límite del 25% definido, habilita la posibilidad de considerar dichas inconsistencias en las fuentes información.

Finalmente y considerando que se han presentado modificaciones normativas relevantes, que establecieron una bolsa específica para Agua Potable y Saneamiento Básico y el porcentaje mínimo que se debe destinar al pago de subsidios, no se considera relevante mantener esta metodología de financiamiento en el tiempo; sin embargo, y atendiendo situaciones en las que algunos municipios han adquirido deudas de largo plazo que pueden comprometer su capacidad de asignar los recursos necesarios a los subsidios de acueducto y alcantarillado, en la propuesta de Decreto se define que esta metodología será aplicable hasta el 31 de diciembre de 2029, fecha a partir de la cual, se deberá dar aplicación a la metodología general establecida en el artículo 2.3.4.2.1.2 del mismo.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

(Por favor indique el ámbito de aplicación o sujetos obligados de la norma)

Las disposiciones del presente Capítulo aplican a todas las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, así como a los municipios y distritos del territorio colombiano y las áreas no municipalizadas.

Para el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 47 de 1993 y para las áreas no municipalizadas, las disposiciones del presente Capítulo aplican al departamento en ejercicio de su función municipal, en desarrollo del principio constitucional de subsidiariedad.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)

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

El artículo 11 de la Ley 1444 de 2011, escindió el Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, los objetivos y funciones asignados a los despachos del Viceministerio de vivienda y desarrollo territorial y al despacho del viceministro de Agua y Saneamiento Básico, creándose el Ministerio de vivienda, ciudad y territorio de acuerdo con el artículo 14 de la misma Ley.

El Decreto 3571 de 2011 modificado por el Decreto 1604 de 2020, que determina el objetivo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio *“tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudad, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico”*.

Por su parte el artículo 1 del Decreto 1604 de 2020 estableció dentro de las competencias 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 competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación”*.

Teniendo en cuenta la competencia para formular las políticas en materia de agua potable y saneamiento básico, dentro de las cuales se encuentra el pago de subsidios a los usuarios de menores ingresos.

En consideración a lo expuesto, a través de la subrogación de los Capítulos 1, 2 y 3 del Título 4, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, se establecerán los lineamientos para el pago de subsidios por parte de las entidades territoriales a las personas prestadoras de los servicios de agua y saneamiento básico.

Por lo anterior, el proyecto de Decreto que se expide observa la Constitución y la ley, así como los principios que rigen la función administrativa, razón por la cual, su expedición y contenido está enmarcado dentro de la facultad conferida en el numeral 1.1.1 del artículo 2.3.5.1.6.1.36 del Decreto 1077 de 2015.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La Ley 142 de 1994 *“Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”*, estableció las competencias de las diferentes entidades del orden Nacional y Territoriales en el sector.

Por su parte, el numeral 9 del artículo 2 de la citada Ley establece que el Estado intervendrá en los servicios públicos domiciliarios, en el marco de lo dispuesto por la Constitución Política con el fin de garantizar, entre otras finalidades, la de establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad.

El numeral 7 del artículo 3 de la misma ley establece como uno de los instrumentos de intervención estatal, el otorgamiento de subsidios a las personas de menores ingresos.

El numeral 3 del artículo 5 de Ley en cita, establece como competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos, disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores

ingresos, con cargo al presupuesto del municipio.

Conforme lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, el manejo de los aportes solidarios y subsidios por parte de las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios genera el reconocimiento y pago de subsidios con cargo al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.

Por su parte, el artículo 99 de la Ley 142 de 1994, establece las reglas bajo las cuales la nación, departamentos, municipios y distritos podrán conceder subsidios con cargo a sus presupuestos.

De acuerdo, al numeral 5 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, los alcaldes y concejales deberán dar prioridad a las apropiaciones para los servicios de acueducto y saneamiento básico, sobre otros gastos que no sean indispensables para el funcionamiento del ente territorial respectivo.

El numeral 8 del artículo 99 en mención, establece que cuando los Concejos creen los Fondos de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos y autoricen el pago de subsidios a través de las empresas, con desembolsos de los recursos que manejen las tesorerías municipales, dicha transferencia se hará en un plazo de treinta (30) días, contados desde la misma fecha en que se expida la factura a cargo del municipio. Para asegurar la transferencia, las empresas firmarán contratos con el municipio.

Para asegurar esta transferencia, los recursos destinados a otorgar subsidios y que provengan de las tesorerías de las entidades territoriales, deberán ceñirse en su manejo a lo que se estipule en el contrato que para el efecto debe suscribirse entre el municipio, distrito y las personas prestadoras de los servicios públicos, en el que, entre otros, se establecerán los intereses de mora.

De esta manera, en los capítulos 1 y 2 del Título 4, de la Parte 3, del Libro 2 Decreto 1077 de 2015, se desarrolló lo establecido en la Ley 142 de 1994, en relación con el pago de subsidios a los usuarios de menores ingresos.

Que en el artículo 2° de la Ley 632 de 2000, señalo que el aporte solidario que se aplica a los estratos 5 y 6 y a los usos industriales y comerciales para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, se debe ajustar al porcentaje necesario para asegurar que el monto de las contribuciones sea suficiente para cubrir los subsidios que se apliquen, de acuerdo con los límites establecidos en el artículo 99 de Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011, en el cual se mantenga el equilibrio entre aportes solidarios y los subsidios, según la metodología establecida por el Gobierno Nacional.

Que en atención a lo anterior el Decreto 1013 de 2015 derogado por el Decreto 1077 de 2015, estableció la metodología para el equilibrio de subsidios y contribuciones, sin embargo, tal como se expuso anteriormente, esta presenta algunos inconvenientes en su aplicación, por lo cual se considera relevante realizar ajustes a través del presente Decreto.

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

Se Subrogan los Capítulos 1, 2 y 3 del Título 4, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con el pago de subsidios a las personas de menores ingresos para los servicios de acueducto, alcantarillado y aso.

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)

De acuerdo con lo señalado por la Honorable Corte Constitucional Sentencia C-739 de 2008: “[L]a eficiencia, la continuidad y la universalidad de la cobertura de los servicios públicos son fines legítimos y, además,

constitucionalmente importantes para el logro del bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la población y para la realización de los fines del Estado Social de Derecho. (...) la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas en materia de saneamiento básico y de agua potable es un objetivo fundamental de la actividad del Estado, y está orientado a la consecución de los fines sociales del Estado”.

Que a través de la Sentencia C 203 de 2020, la Corte Constitucional precisó:

“El régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios funciona bajo esquemas diferenciados y proporcionales, tal como ya lo explicó la Corte (ver supra párrafo 128); además responde a los principios de solidaridad y redistribución del ingreso. Por ello, el ordenamiento jurídico dispone que un porcentaje de la tarifa de los usuarios de estratos 1 y 2 sea subsidiado por la Nación y las entidades territoriales. La tercera medida del Decreto Legislativo 528 se refiere a los recursos que financian esos subsidios. Lo anterior en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 368 de la Constitución Política que autoriza la fijación de subsidios con el propósito de cumplir con el deber del Estado de asegurar la prestación de los servicios públicos a “todos” los habitantes del territorio (artículo 365 de la CP), se trata pues de una acción afirmativa que “apunta a promover la igualdad material (C.P., art. 13) en el uso y disfrute de los servicios públicos domiciliarios, lo que responde a la idea central del Estado social de derecho [... la cual] se endereza a beneficiar a las personas de menores recursos y que cubre el pago subsidiado de las tarifas de servicios públicos de sus consumos básicos.”

Añade la misma la misma Sentencia de la Corte que,

“(...) conforme al artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, los municipios deben destinar los recursos del SGP-APSB a financiar la prestación de los mencionados servicios, entre otras, para asignar subsidios para los estratos vulnerables; el artículo 13 de esa misma Ley establece que los recursos del SGP para agua potable y saneamiento básico se transfieren directamente a los departamentos, distritos y municipios; a no ser que la respectiva entidad territorial solicite que el giro se haga directamente a los prestadores. Sin embargo, advierte que actualmente algunos municipios no transfieren oportunamente a los prestadores los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico, y que esa es la principal fuente que garantiza el acceso a los subsidios en la facturación de las personas menos favorecidas. Por lo tanto, “resulta imperioso garantizar la asignación de subsidios a los usuarios de menores ingresos, habilitando el giro directo de estos recursos por parte de la Nación, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, durante la vigencia 2020, sin que se requiera para ello la solicitud respectiva de las administraciones municipales. (...)”.

La misma sentencia agrega “Estas cifras muestran que el incumplimiento de las entidades territoriales respecto al pago de subsidios disminuye notablemente al cierre de la vigencia fiscal. El MVCT añadió que, “con corte al 15 de marzo de 2020, ha recibido comunicaciones de 11 empresas de servicios públicos, que atienden la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en 121 municipios, las cuales han informado que los entes territoriales les adeudan la suma de \$68.678.440.484 por concepto de subsidios, cifra que se discrimina así: \$54.317 millones de la vigencia 2019; y, \$14.483 millones de la vigencia 2020.”; a lo anterior se le suma que luego de cruzar información entre lo recibido en el MVCT y la relación de municipios identificados en el Formulario Único Territorial que no reportan pago de subsidios, durante la vigencia discal 2019 – 2020, 227 entidades territoriales no habían cumplido su obligación de realizar la transferencia a los prestadores para atender el pago correspondiente. Esta situación pone en riesgo la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico “para una población cercana a 11.4 millones de personas”.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No se considera pertinente incluir circunstancias jurídicas adicionales.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)*(Por favor señale el costo o ahorro de la implementación del acto administrativo)*

El Decreto que se pretende expedir no genera impacto presupuestal para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, toda vez que los subsidios están a cargo de las entidades territoriales de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 142 de 1994.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)*(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)*

No se requiere disponibilidad presupuestal específica, depende de la disponibilidad de recursos por parte de las entidades territoriales.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)*(Por favor indique el proyecto normativo tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación)*

El proyecto normativo no tiene impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	x
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	NO APLICA
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	x
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	NO APLICA
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>	<i>(Marque con una x)</i>

Aprobó:

HUGO ALONSO BAHAMÓN FERNÁNDEZ
Director de Política y Regulación

Elaboró	Revisó	Fecha
Margarita Gómez María Fernanda Chaves Sofía Beltrán Giovanni Bonilla	Oscar Javier Ramírez Carlos Daniels	Septiembre 2021