
FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

Entidad originadora:	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Fecha (dd/mm/aa):	Febrero de 2025
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>"Por el cual se reglamentan los lineamientos para garantizar el mínimo vital de acueducto y alcantarillado, se definen las condiciones para asegurar de manera efectiva el acceso al agua apta para consumo humano y saneamiento básico, se definen los medios alternos y se reglamentan el artículo 192 de la Ley 2294 de 2023, y el numeral 3 del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023"</i>

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

La Constitución Política dispone en el artículo 287 que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, para lo cual tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

Además, el artículo 355 de la Constitución Política estipula que *"El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia"*.

En materia de servicios públicos, el artículo 365 de la Constitución Política señala que estos son inherentes a la finalidad social del Estado, siendo su deber asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Asimismo, el artículo constitucional precitado, dispone que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley y podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares.

Adicionalmente conforme lo dispone el artículo 366 de la Carta, 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, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

A su vez, la Ley 142 de 1994 consagró el régimen de los servicios públicos domiciliarios y, en su artículo 2, definió la intervención del Estado en los servicios públicos, para los siguientes fines: *"Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios"; "Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico"; "Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito"*.

En adición, el precitado artículo de la Ley 142 de 1994 señaló que éstos se consideran servicios públicos esenciales, y al igual, el deber de aseguramiento de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo es responsabilidad de los municipios, conforme lo dispone el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley 142 de 1994; mientras que la prestación se encuentra en cabeza de las personas prestadoras de servicios públicos a las que hace alusión el artículo 15 de la mencionada Ley.

En el mismo sentido, la Ley 489 de 1998, *"Por la cual se dictan normas sobre la organización y*

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.", establece en su artículo 3, *"la función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen."* Es decir, que es deber de las entidades territoriales, velar por la adecuada prestación de los servicios públicos y garantizar el acceso en su jurisdicción.

El artículo 4 de la citada ley señala: *"La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. (...) "*, lo que traduce que se debe propender por la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos y el acceso al agua y al saneamiento básico.

Por su parte, Naciones Unidas en el Observación general N° 15 (2002) en desarrollo del derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) reconoce que: *"El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos. En el numeral 10 señala que "El derecho al agua entraña tanto libertades como derechos. Las libertades son el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como, por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos. En cambio, los derechos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua"*.

Adicionalmente, la citada Observación general N° 15 señala que los elementos del derecho al agua *"deben ser adecuados a la dignidad, la vida y la salud humanas, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 11 y el artículo 12"*, resaltando los factores se aplican en cualquier circunstancia:

- a) *La disponibilidad.* El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos¹². Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento.
- b) *La calidad.* El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas.
- c) *La accesibilidad.* El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:
 - i) *Accesibilidad física.* El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas.
 - ii) *Accesibilidad económica.* El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.
 - iii) *No discriminación.* El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

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

Por otra parte, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en la Resolución 064-292 de 2010, reconoció que *“el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”* y exhortó a los Estados a que *“proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología (...) a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento”*.

Así mismo, la Resolución 015-9 de 2010 del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, exhortó a los Estados a que *“elaboren instrumentos y mecanismos adecuados, que pueden comprender legislación, planes y estrategias integrales para el sector, incluidos los referentes al aspecto financiero, para alcanzar paulatinamente la plena realización de las obligaciones de derechos humanos referentes al acceso al agua (...) sobre todo en las zonas en que actualmente esos servicios no se prestan o son insuficientes”*.

En 2015, la comunidad internacional establece los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS, como una hoja de ruta para enfrentar los desafíos globales y lograr la tarea de "no dejar a nadie atrás". En relación con la temática de agua y saneamiento, se establece el ODS 6 - Agua limpia y saneamiento el cual busca "Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos".

El Documento CONPES 3918 de 2018 definió la estrategia de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS- en Colombia, siendo la política pública de mínimo vital de agua fundamental para alcanzar los siguientes objetivos: 1. Fin de la pobreza, en consideración a que con un mínimo vital de agua los hogares más vulnerables y que perciben menos ingresos podrán destinar sus recursos para atender sus necesidades básicas, así como de alimentos, educación, sin gastar sus recursos en el pago de servicios públicos; 2. Hambre cero, pues como en el objetivo anterior, los hogares más vulnerables podrán utilizar sus escasos recursos para el consumo de alimentos y no destinar dichos recursos al pago del servicio público de acueducto; 3. Salud y bienestar, contar con el servicio de agua potable se relaciona directamente con su bienestar al satisfacer múltiples necesidades básicas; y, 6. Agua limpia y saneamiento, la población en situación de pobreza o vulnerabilidad, contará con un mínimo vital de agua potable.

Colombia ha reconocido el derecho humano al agua y el acceso a un mínimo vital, en desarrollo del bloque de constitucionalidad, el cual estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación, el cual ha permitido que por vía jurisprudencial y conforme al mandato de los artículos 93 y 94 de la Constitución Política de Colombia establece respectivamente que los tratados y convenios internacionales que reconocen los derechos humanos prevalecen sobre el orden interno; y que los derechos y garantías de la Constitución y los convenios internacionales no deben negar otros derechos inherentes a la persona humana.

Por otra parte, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” se indica que *“El derecho humano al agua y su provisión universal será satisfecho de manera integral, garantizando la disponibilidad, acceso y calidad del servicio, a través de la garantía del mínimo vital a la población más vulnerable. Se desarrollarán propuestas normativas que permitan dar los lineamientos necesarios para garantizar el acceso al agua y saneamiento básico en el país a través de esquemas diferenciales y el suministro a través de medios alternos, incluyendo la reglamentación del mínimo vital de*

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

agua, que contenga los aspectos necesarios para su implementación y que no impliquen gratuidad, definiendo la focalización, financiación, beneficiarios y enfoque diferencial en su aplicación, entre otros”¹.

En consecuencia, la Ley 2294 de 2023 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 Colombia potencia mundial de la vida” estipula en su artículo 192 lo siguiente:

“ARTÍCULO 192°. GARANTÍA DEL ACCESO A AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá las condiciones para asegurar de manera efectiva al acceso a agua y al saneamiento básico en aquellos eventos en donde no sea posible mediante la prestación del servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo y/o los esquemas diferenciales, incluyendo la posibilidad de garantía a través de medios alternos y los lineamientos del mínimo vital.

PARÁGRAFO. Los medios alternos serán definidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para efectos de esta reglamentación.”

Así, el proyecto normativo propuesto busca reglamentar los siguientes aspectos: i) establecer los lineamientos para que exista la garantía de un mínimo vital de agua y alcantarillado, ii) el acceso universal al agua y saneamiento básico, iii) diseñar un mecanismo de apoyo para la inversión y sostenibilidad de los sistemas de aprovisionamiento.

- **Sección No. 1. Mínimo vital de acueducto y alcantarillado**

Para poder tener una vida digna, uno de los derechos de las personas es contar con ciertos recursos materiales y económicos. Estos recursos se denominan el mínimo vital, los cuales son otorgados por el Estado, y permiten un entorno dignificante, así como el desarrollo de su personalidad y actividades².

Señala el artículo 344 de la Constitución Política, que el Estado “(...) *intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos*” (...).

De esta manera el mínimo vital son aquellas condiciones mínimas que deben ser garantizadas a una persona para que viva de forma digna. El mínimo vital “*supone un derecho constitucional fundamental a la vida, no entendido como mera existencia, sino como una existencia digna con las condiciones suficientes para desarrollar en la medida de lo posible, todas las facultades de las que puede gozar la persona humana*”³.

En materia de agua potable, el mínimo vital es el volumen mínimo de agua apta para el consumo humano y doméstico que se debe garantizar para la subsistencia y la atención de las necesidades básicas de las personas.

Sobre las condiciones diferenciales en la garantía del acceso, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-058 de 2021, indicó que “*El derecho al agua abarca el acceso al agua necesaria para mantener la vida y la salud y para satisfacer las necesidades básicas, y no confiere a las personas el derecho a una cantidad ilimitada de agua. Según la OMS, se requieren entre 50 y 100 litros de agua por persona al día para cubrir la mayoría*

¹ Bases Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Departamento Nacional de Planeación – DNP. Pág. 92.

² Rosales, C. (2017). El mínimo vital como institución de justicia elemental. Revista IUS Doctrina, 10, (2), 1-16.

³ Sentencia T-283 de 1998.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

de las necesidades básicas y evitar la mayor parte de los problemas de salud. No obstante, estas cantidades son indicativas, ya que dependen del contexto particular y pueden diferir de un grupo a otro en función del estado de salud, el trabajo, las condiciones climáticas y otros factores”.

En relación con el mínimo vital de agua, la Corte Constitucional, en Sentencia T-312 de 2012, indicó que *“(…) la obligación de garantizar el acceso a una cantidad esencial mínima de agua suficiente para el uso personal y doméstico no es una cuestión que esté sujeta al debate público y la ejecución presupuestal, pues constituye un verdadero y autónomo derecho fundamental de las personas sin el cual la vida, la salud y la dignidad de éstas se ven completamente comprometidas. En consecuencia, las entidades deben adoptar todas las medidas necesarias, y que estén a su alcance, para salvaguardar el componente mínimo del derecho al agua y, en cuanto al completo disfrute de éste, deben, por mandato constitucional, “avanzar constantemente mediante el diseño de políticas públicas eficientes en la materia, y usar todos los recursos posibles para mejorar el servicio de acueducto hasta el punto en que se logre cumplir de manera eficiente con todos los componentes del derecho”*”.

Por otra parte, la Sentencia T-406 de 1992 de la Corte Constitucional señaló *“El derecho al servicio de alcantarillado, en aquellas circunstancias en las cuales afecte de manera evidente derechos y principios constitucionales fundamentales, como son los consagrados en los artículos 1 (dignidad humana), 11 (vida) y 13 (derechos de los disminuidos), debe ser considerado como derecho susceptible de ser protegido por la acción de tutela”*.

En relación con este mismo derecho, la Corte Constitucional en Sentencia T-267 de 2022 indicó: *“(…) Así pues, con fundamento en las condiciones de habitabilidad y de disponibilidad de servicios e infraestructura que debe tener una vivienda adecuada, la Corte Constitucional ha considerado que el derecho fundamental a la vivienda digna implica, entre otros aspectos, contar con una eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Este último se refiere, según el artículo 14.23 de la Ley 142 de 1994, a “(…) la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos”. Este servicio además se constituye como una de las dimensiones que materializa el derecho al saneamiento básico, que fue definido en el artículo 14.19 de la citada Ley como “(…) las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo.” En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que “(…) la prestación eficiente del servicio de acueducto no se limita a la instalación de baterías sanitarias y desagües en el interior de las viviendas, sino que debe ser un sistema integral que permita la garantía y el disfrute del derecho al saneamiento básico en condiciones óptimas.” (…)*

En la precitada sentencia, señala la Corte: *“(…) Respecto de los sistemas de saneamiento básico, la Corte Constitucional ha expresado que, deben satisfacer al menos las siguientes características: “(i) cumplir con todas las normas técnicas y/o contractuales relativas al tipo de solución de saneamiento básico instalado en un bien inmueble, teniendo en cuenta los principios que rigen la prestación de los servicios públicos; (ii) garantizar la seguridad personal e higiene del conjunto de instalaciones que componen el sistema, y (iii) garantizar la intimidad del sujeto titular del saneamiento básico. Además, conforme lo exigen los tratados internacionales referidos anteriormente, adquiere especial relevancia garantizar estas características cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional, por ejemplo, las mujeres, los niños y las niñas.” (…)*”

Aunado a lo anterior, en la sentencia T-401 de 2022, el órgano de cierre constitucional considera como prioridad esencial del Estado social de derecho *“garantizar el principio constitucional de la igualdad material*

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

a través de la prestación efectiva de servicios públicos vitales, como el agua potable y el saneamiento básico a toda la población". Lo anterior, dado el carácter indispensable del servicio público de agua y saneamiento básico, en la medida en que, es un presupuesto necesario para superar la pobreza.

En esa decisión, la Corte concluyó que *"la plena garantía de agua potable y del saneamiento básico se constituye como una medida indispensable para la efectiva realización del Estado social de derecho. De esta manera, la fórmula estatal centrada en la dignidad humana podrá trascender el plano teórico e incidir en la vida de las personas, lo que contribuye a la transformación positiva de contextos de pobreza y desigualdad sistemático"*.

En el mismo sentido, la Sentencia T-401 de 2022 dispuso: *"DERECHO AL AGUA POTABLE Y DERECHO AL SANEAMIENTO BASICO-Constituyen derechos fundamentales autónomos de las personas sin los cuales la vida, la salud, y la dignidad se verían comprometidas"*. La misma sentencia, señaló: *"la prestación eficiente del servicio público de alcantarillado implica la existencia de un sistema integral que garantice el disfrute del derecho al saneamiento básico en condiciones dignas. Los sistemas de saneamiento básico deben superar tres exigencias: i) cumplir las normas técnicas correspondientes a los principios que rigen la prestación de los servicios públicos; ii) garantizar la seguridad personal e higiene de las instalaciones del sistema; y iii) proteger la intimidad del sujeto titular."*

De esta manera, el mínimo vital tiene dos aspectos fundamentales: el primero, garantizar la continuidad del suministro de agua potable hasta por la cantidad determinada hoy en día por la jurisprudencia ante el vacío normativo y el segundo, asumir el costo del prestador del servicio⁴.

Onerosidad de los servicios públicos.

En este sentido, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, han señalado que existen situaciones especiales, en las que, pese a que la prestación del servicio público de acueducto tiene un régimen especial, y que es por característica oneroso, se debe garantizar el acceso al agua.

Lo anterior, como lo ha dicho la Corte Constitucional mediante sentencia C-041 de 2003, encuentra su fundamento en el artículo 367 de la Constitución Política, indicando que: *"El concepto de gratuidad de los servicios públicos ha sido abandonado en la Constitución Política de 1991 (art. 367) y ha surgido, en cabeza de los particulares, la obligación de contribuir en el financiamiento de los gastos en que incurra el prestador del servicio dentro de los criterios de justicia y equidad (arts. 95, 367, 368 y 369 C.P.). Para determinar los costos del servicio hay que tener en cuenta una serie de factores que incluyen no sólo el valor del consumo de cada usuario sino también los aspectos económicos que involucran su cobertura y disponibilidad permanente de manera tal que la prestación sea eficiente. Precisamente con tal fin la Constitución prevé que sea la ley la que fije no sólo las competencias y responsabilidades en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, sino el régimen tarifario, en el cual se tendrán en cuenta los criterios de costos, solidaridad y redistribución de ingresos"*.

Así, en todo caso, la cantidad de agua recibida por las personas deberá ser remunerada a quien se encarga de proporcionar el servicio. En este sentido, La Ley 142 de 1994 estableció en el numeral 99.9 del artículo 99 que, para cumplir cabalmente con los principios de solidaridad y redistribución de ingresos, no existirá

⁴ Ramírez Grisales, R. S. (2016). El acceso al agua potable: un deber estatal. Cómo el servicio público de acueducto garantiza el derecho social fundamental de acceso al agua potable. Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia. Pág. 47.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

exoneración en el pago de los servicios públicos domiciliarios, incluyendo el de acueducto, para ninguna persona natural o jurídica.

Por otra parte, el artículo 140 de la Ley 142 de 1994 establece que el incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato de servicios y en todo caso, entre otros, por *“La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que ésta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual (...)”*.

Ahora bien, ha sido la misma Corte Constitucional a través de sus fallos, la que ha reconocido que, aunque los servicios públicos son onerosos, el artículo 140 de la Ley 142 de 1994 no es absoluto y por lo tanto su aplicación, deberá en todo caso respetar los derechos fundamentales de los asociados, es decir no podría vulnerar el mínimo vital de agua a sujetos de especial protección Constitucional.

Conforme a lo expuesto, la Sentencia T-761 de 2015 señala que *“aparte de las dos limitaciones mencionadas previamente, respecto del derecho a la suspensión del suministro de agua potable que las empresas prestadoras tienen frente a la falta de pago de las facturas, existe un tratamiento diferencial que éstas deben seguir cuando el usuario del servicio: (i) es un sujeto de especial protección constitucional; (ii) el motivo de la morosidad es involuntario e incontrolable; y (iii) la suspensión del servicio implica la vulneración de otros derechos fundamentales”*.

Para lo anterior, deberá previo a la suspensión del servicio público de acueducto en todo caso garantizarse que: *“(i) en la vivienda resida al menos un sujeto especialmente protegido (por ejemplo, un menor de edad, una persona gravemente enferma, o de la tercera edad), que (ii) la suspensión del servicio público puede aparejar el desconocimiento de los derechos constitucionales de ese sujeto, y que (iii) el incumplimiento de las obligaciones facturadas se debe a circunstancias involuntarias, insuperables e incontrolables”⁵*.

Sobre este asunto, la Corte Constitucional en Sentencia T-312 de 2012, indicó:

“La obligación de garantizar el acceso a una cantidad esencial mínima de agua suficiente para el uso personal y doméstico no es una cuestión que esté sujeta al debate público y la ejecución presupuestal, pues constituye un verdadero y autónomo derecho fundamental de las personas sin el cual la vida, la salud y la dignidad de éstas se ven completamente comprometidas. En consecuencia, las entidades deben adoptar todas las medidas necesarias y que estén a su alcance para salvaguardar el componente mínimo del derecho al agua y, en cuanto al completo disfrute de este deben, por mandato constitucional avanzar constantemente mediante el diseño de políticas públicas eficientes en la materia, y usar todos los recursos posibles para mejorar el servicio de acueducto hasta el punto en que se logre cumplir de manera eficiente con todos los componentes del derecho.”

En este sentido, la Corte Constitucional concluyó que *“el derecho a disponer y acceder a cantidades suficientes de agua potable supone la obligación de no racionalizar o suspender el servicio público de acueducto por completo en el domicilio de una persona, pues existe un deber de garantizar un mínimo vital de agua y la obligación de las entidades de adoptar todas las medidas necesarias para salvaguardarlo.”*

Así las cosas, si bien el artículo 128 de la Ley 142 de 1994 estableció que la empresa tiene la obligación de prestar el servicio y el usuario de pagar un precio, según lo ha reconocido la sentencia T-530 de 2012, y que

⁵ Sentencia T 398 de 2018

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

en caso de mora procede la suspensión del servicio, la jurisprudencia ha establecido que: *“en algunas situaciones particulares, la afectación de las condiciones de vida de los usuarios trasciende y no resulta admisible realizar la suspensión del servicio, toda vez que compromete ostensiblemente los derechos fundamentales y existirá una carga desproporcionada sobre el usuario, si se compara con los beneficios que supone la suspensión del mismo”* (C-150 de 2003)

La Corte Constitucional en Sentencia T-573 de 2013 definió el alcance de esta protección así:

“En consecuencia, las prohibiciones impuestas por la jurisprudencia constitucional cuando una entidad prestadora de aquellas a las que hace referencia el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 que realiza la suspensión de los servicios públicos domiciliarios en cumplimiento del artículo 130 de la ley en comento (modificado por artículo 18 de la Ley 689 de 2001) son dos: (i) no violar las garantías del debido proceso, (ii) no desconocer las garantías constitucionales de los sujetos de especial protección constitucional, o no hacer cortes en hospitales, colegios, cárceles u otros establecimientos que gozan de protección, o no afectar gravemente las condiciones de vida de la comunidad”

Por ello, en Sentencia T 398-18 la Corte Constitucional concluyó que:

“Así las cosas, al interior de la Corte hay una jurisprudencia pacífica que en diferentes escenarios reconoce que los sujetos de especial protección constitucional tienen derecho a un mínimo de agua que no es susceptible de restricción alguna. Por esta razón no es dable a una empresa prestadora del servicio público domiciliario suspender por mora en el pago de las facturas el suministro de agua potable, si con ello se impida a estos sujetos de especial protección el acceso al líquido vital, máxime si con dicha medida se afectan otros derechos fundamentales.”

En este sentido, es necesario tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 365⁶ de la Constitución Política y el artículo 5 de la Ley 142 de 1994⁷, respecto a las competencias de los municipios y distritos como garantes

⁶ Constitución Política de Colombia, artículo 365: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

⁷ Ley 142 de 1994, artículo 5: “Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada*, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.

5.2. Asegurar en los términos de esta Ley, la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos en el municipio.

5.3. Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 60/93 y la presente Ley.

5.4. Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías trazadas por el Gobierno Nacional.

de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a todos sus habitantes, de manera que están llamados a atender el derecho de las personas que carecen de capacidad económica para satisfacer sus necesidades, sin perjuicio del derecho económico de los prestadores a recuperar los costos de sus inversiones, materializando el interés estatal de realizar los fines sociales del Estado⁸.

Volumen del mínimo vital

La Observación General 15 del 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, señaló que el derecho al agua es *“el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”* y que un abastecimiento adecuado es imprescindible *“para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica”*. Asimismo, el acceso al agua implica, necesariamente, la realización de otros derechos humanos, tales como la vida, la salud, la higiene ambiental, la alimentación, la dignidad humana, la vida cultural, la subsistencia, la educación, la vivienda, el trabajo, la igualdad de género, la erradicación de la discriminación, entre otros.

Asimismo, en la citada Observación General, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló que el agua es esencial para alcanzar un nivel de vida adecuado y que debe tratarse como un bien social y cultural y no como un bien económico. De igual forma, estableció que los Estados tienen la obligación de *“Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades”*.

Respecto al suministro mínimo de agua potable, la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2003)⁹ señaló que la cantidad de agua mínima que una persona necesita para la satisfacción de las necesidades básicas es de 50 litros de agua al día, y este valor ha sido acogido por la Corte Constitucional en las sentencias T-546 de 2009, T-891 de 2014, T-394 de 2015, T-760 de 2015, T-034 de 2016, T-302 de 2017, T-188 de 2018, entre otras, reconoce el mínimo vital de agua en 50 litros por persona al día.

Como ejemplo, la Sentencia T-641 de 2015 indicó que *“Respecto al suministro mínimo de agua potable la Organización Mundial de la Salud (OMS), en su informe sobre la cantidad de agua domiciliaria, el nivel del servicio y la salud señaló que la cantidad de agua mínima que una persona necesita para la satisfacción de las necesidades básicas es de 50 litros de agua al día. Parámetro que ha seguido esta Corporación al momento de proteger el derecho al agua potable y ordena el suministro del mismo.*

(...) el acceso al agua potable es esencial para el desarrollo del ser humano razón por la cual, deberá ser suministrada bajo los contenidos mínimos establecidos en la Observación N°15 del Comité de Derechos

5.5. Establecer en el municipio una nomenclatura alfa numérica precisa, que permita individualizar cada predio al que hayan de darse los servicios públicos.

5.6. Apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta Ley a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia.

5.7. Las demás que les asigne la ley.”

⁸ Ramírez Grisales, R. S. (2016). El acceso al agua potable: un deber estatal. Cómo el servicio público de acueducto garantiza el derecho social fundamental de acceso al agua potable. Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia. Pág. 178

⁹ Informe recuperado en:

https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/67884/WHO_SDE_WSH_03.02.pdf?sequence=1&isAllowed=y

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, así como por la jurisprudencia de esta Corte, esto es, en la cantidad y con la calidad necesaria para que las personas puedan satisfacer sus necesidades básicas, atendiendo de igual manera, lo establecido por Organización Mundial de la Salud”.

Por otra parte, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA ha adoptado como criterio general, por razones técnicas y económicas, emplear en la Resolución CRA 943 de 2021 el consumo del servicio público de acueducto como parámetro para determinar el consumo en el servicio público de alcantarillado, equiparando los consumos de alcantarillado con los de acueducto, considerando adicionalmente en los primeros, la disposición de aguas residuales de aquellos usuarios que posean fuentes alternas o adicionales de abastecimiento de agua que viertan al alcantarillado.

Así las cosas, se propone que el mínimo vital corresponda a 50 (litros/habitante/día) tanto para zona urbana como rural, volumen que será equivalente en el servicio de alcantarillado.

En los casos donde la disponibilidad hídrica impida la distribución de agua apta para consumo humano en cantidad y continuidad suficiente, o cuando el suministro se realice a través de pilas públicas, se podrá garantizar una cantidad inferior a la señalada.

Con el fin de garantizar el control del volumen de mínimo vital, en los casos en que el suscriptor no cuente con el instrumento de medición del consumo, el distrito o municipio podrá financiarlo, incluida su instalación, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley 142 de 1994, o aquel que lo modifique o sustituya.

En aquellos municipios donde la cobertura de alguno de los servicios de acueducto o alcantarillado sea inferior al 50% en la zona urbana, la entidad territorial priorizará la inversión en ampliación de cobertura, conforme a la línea base y metas determinadas en el plan de desarrollo municipal.

Parágrafo 4.

Focalización

Actualmente, atendiendo las disposiciones constitucionales y legales referidas con anterioridad, aproximadamente 13 municipios en el territorio nacional, han adoptado programas de mínimo vital para el servicio público de acueducto en su jurisdicción con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, dentro de los que se encuentran: Bogotá D.C, Cali, Medellín, La Estrella, Manizales, Pasto, Cúcuta, Bucaramanga, Pereira, Yumbo, La Ceja y Chía.

La siguiente tabla muestra una síntesis de las características básicas de la aplicación actual del mínimo vital en el país:

Tabla 1. Municipios y distritos que aplican mínimo vital

MUNICIPIO	INICIO	MÍNIMO VITAL m³/mes	UNIDAD	SERVICIO	FOCALIZACIÓN (Estratos)	CRITERIO APLICACIÓN	FUENTE DE FINANCIACIÓN
Bogotá D.C.	2012	6	Suscriptor	Acueducto	1 y 2	General	Se carga al presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto como transferencia para inversión.
Cali	2014	6	Suscriptor	Acueducto	1 y 2	General, será reconocido a los suscriptores de estrato 1 y 2 atendidos por las personas	Presupuesto anual de rentas, se incorpora el costo del programa dentro de

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
 Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

						prestadoras del servicio público domiciliario	programa anual de inversiones del Departamento administrativo de planeación municipal y los recursos estarán sujetos al marco fiscal de mediano plazo.
Medellín	2011	2.5	Hogar	Acueducto y alcantarillado	1,2 y 3	Sisen $\leq$ 47.99, estar en situación de desplazamiento registrado en el (RUPD) y/o (SIPOD) Pertenecer a alguno de los programas de acompañamiento familiar que desarrolla la Alcaldía de Medellín. Contar con una conexión legal al servicio de acueducto en una dirección dentro del municipio de Medellín y no encontrarse suspendido ni cortado	Deben incluirse en el presupuesto anual de rentas y gastos, lo correspondiente al programa, para aprobación del presupuesto por parte del concejo
La Estrella	2012	10	Suscriptor	Acueducto y alcantarillado	1 y 2	General	Se deben incluir en el presupuesto de rentas y gastos, por parte de la administración municipal, en el proyecto de presupuesto para aprobación del concejo
Manizales	2017	5	Usuario	Acueducto y alcantarillado	1 y 2	Sisben $\leq$ 35 puntos	Recursos propios
Pasto	2017	5	Núcleo familiar (Hogar)	Acueducto y alcantarillado	1	1. Pertenecer al estrato 1. - 20 puntos 2. Sisben $\leq$ 35,00 puntos o Registro Único de Víctimas (RUV) o desplazado (RUPD) - 35 puntos 3. Familias integradas por hogares mujeres embarazadas y/o adultos mayores y/o niños y/o personas en condición de discapacidad, o núcleos con ingresos inferiores a $\leq$ 1 SMMLV. - 25 puntos 4. Ser suscriptor del servicio de EMPOPASTO y contar con el medidor de acueducto. 5. No tener suspendido o cortado el servicio, o haber suscrito acuerdo de pago. - 20 puntos	Recursos propios o SGP de libre inversión, sin perjuicio de otras fuentes que puedan apalancar o complementar. La incorporación de beneficiarios será gradual y progresiva, dependiendo de las prioridades del plan de desarrollo y las condiciones financieras
Cúcuta	2016	6	Personas	Acueducto	1 y 2	Sujetos de especial protección de los estratos 1 y 2, que carezcan de capacidad de pago en los sectores subnormales de Cúcuta. No incluye el pago de cargo fijo	N. D
Bucaramanga	2013	6	Hogar	Acueducto y alcantarillado	Sisben	Sisben $\leq$ 30 puntos	Recursos propios (acuerdo 032 de 2013) del programa vivienda y hábitat digno, se deben incluir en el presupuesto anual de rentas y gastos, se podrá ampliar la población beneficiada según la disponibilidad.
Pereira	2016	6	Hogar	Acueducto, Alcantarillado	1 y 2	1. Sisben clasificación 36,99 puntos 2. Vivienda clasificación 1 o 2	El beneficio corresponde al valor del consumo y vertimiento hasta 6m3, y el

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

						3. Servicios de acueducto y alcantarillado conectados regular a ESP o comunidad organizada registrada en RUPS 4. Vivienda con medidor individual 5. Suscriptor al día o con acuerdo de pago al momento de la solicitud 6. Haber accedido a tiempo al cupo otorgado para el beneficio (el cupo se asigna para cada prestador urbano o rural)	cargo fijo, en la proporción faltante del subsidio otorgado en la tarifa para estos. Se financia con cargo a los recursos propios del municipio en el presupuesto de ingresos y gastos, conforme a los cupos disponibles según los recursos apropiados para tal fin.
Yumbo	2023	6	Suscriptor	Acueducto	1	Suscriptores residenciales del estrato 1, que se encuentran vinculados a un prestador del servicio debidamente registrado ante la SSPD	Recursos propios incorporados al presupuesto de rentas y gastos, con base en la proyección que entreguen los prestadores.
La Ceja del Tambo	2017	6	Suscriptor	Acueducto	1, 2 y 3	Hogares de estratos 1 y 2 que presenten condiciones especiales de protección a los que se les entregará, según la necesidad, entre 2, 4 y 6 metros cúbicos mensuales.	Recursos propios incorporados al presupuesto de rentas y gastos.
Chía	2020	6	Suscriptor	Acueducto	1 y 2	Situación de Vulnerabilidad	Recursos propios incorporados al presupuesto de rentas y gastos.

Fuente: Recopilación MVCT

En la tabla anterior se observa que, entre los programas de mínimo vital que se han implementado en el país existen diferencias en la focalización de los beneficiarios, pues en varios casos la aplicación es general a todos los suscriptores de los estratos 1 y 2, en otros la focalización de beneficiarios se realiza con una combinación teniendo en cuenta que el beneficiario se ubique en estrato 1 o 2, que corresponda a una conexión legal, y que adicionalmente su puntaje en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBEN sea como máximo 47,99.

La estratificación socioeconómica (ESE) corresponde a la clasificación en estratos de los inmuebles residenciales y se realiza, principalmente, para cobrar de manera diferencial los servicios públicos, permitiendo asignar subsidios y cobrar los aportes solidarios (contribuciones). De esta manera, a través del principio constitucional de solidaridad y redistribución del ingreso, quienes tienen mayor capacidad económica (estratos 5 y 6, usos comercial e industrial) deben pagar más por los servicios públicos prestados y contribuir para que los estratos bajos (estratos 1, 2 y 3) puedan pagar sus facturas.

El municipio o distrito es el responsable de realizar la ESE, empleando para ello las metodologías determinadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Una vez culminan los estudios de estratificación, las alcaldías deben adoptar los resultados mediante decretos y los suministran a los prestadores de acueducto, alcantarillado y aseo, quienes deben acatar sus directrices y aplicarlo en la facturación de los servicios causados (artículo 101 de la Ley 142 de 1994).

Es necesario realizar, adoptar o aplicar estratificaciones cuando existan cambios metodológicos o cuando, por razones naturales o sociales, el DANE lo considere necesario (artículo 5 de la Ley 732 de 2002¹⁰). Por su parte, la revisión general de la estratificación se debe realizar cuando existan dudas sobre la correcta

¹⁰ “Por la cual se establecen nuevos plazos para realizar, adoptar y aplicar las estratificaciones socioeconómicas urbanas y rurales en el territorio nacional y se precisan los mecanismos de ejecución, control y atención de reclamos por el estrato asignado”.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

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 estratos (artículo 1 del Decreto 007 de 2010¹¹).

El Sisbén es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, que permite clasificar a la población de acuerdo con sus condiciones de vida e ingresos. Esta clasificación se utiliza para focalizar la inversión social y garantizar que sea asignada a quienes más lo necesitan¹².

Teniendo en cuenta lo expuesto, el instrumento normativo contempla que los municipios y distritos prioricen dentro del programa de mínimo vital que adopten, a las personas en condición de pobreza y vulnerabilidad, para lo cual utilizarán la metodología más apropiada que permita identificarlos en sus territorios.

Para ello, podrán utilizar herramientas tales como: Estratificación, Sisbén, así como las herramientas tecnológicas de nueva generación que defina el Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Nacional de Estadística y el Departamento de Prosperidad Social. También podrán apoyarse en visitas domiciliarias, encuestas, sistemas de georreferenciación, veedurías y comités colegiados de seguimiento a programas sociales.

En la focalización, el instrumento normativo que se proyecta dispone que las entidades territoriales den prioridad en la vinculación al programa a los sujetos de especial protección constitucional, y a los suscriptores o usuarios, donde residan poblaciones campesina, indígena, Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera - NARP.

Financiación del mínimo vital

Para la financiación del mínimo vital, cuyo reconocimiento se ha originado en sentencias judiciales, las entidades territoriales han recurrido a los recursos disponibles en el rubro de sentencias y conciliaciones. Por otra parte, se recopiló información de municipios y distritos en los que fue posible identificar que han implementado programas de mínimo vital, los cuales según señalan los acuerdos y decretos que dan sustento a la creación e implementación de estos programas, determinando que la fuente de financiación corresponde principalmente a los recursos provenientes de los ingresos corrientes de libre destinación.

En relación con la financiación de los programas de mínimo vital, con la información recopilada se pudo identificar que en la mayoría de los casos se financian con recursos propios que son incorporados al presupuesto de la dependencia encargada del programa para su ejecución. En algunos casos se establece un cupo de beneficiarios en función de los recursos disponibles, en otros se proyecta la necesidad de recursos según las proyecciones que realice el prestador de cabecera. No se observa concurrencia de financiamiento por parte de otras entidades.

Con el fin de proyectar el costo probable a financiar por concepto de mínimo vital, se tomó como base la información que presentó la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD¹³ sobre el número

¹¹ “Por el cual se reglamenta el artículo 11 de la Ley 505 de 1999 y el parágrafo 1° del artículo 6° de la Ley 732 de 2002”.

¹² “<https://www.sisben.gov.co/Paginas/que-es-sisben.html>”

¹³ Informe sectorial de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Superintendencia de servicios públicos domiciliarios. <https://www.superservicios.gov.co/sites/default/files/inline-files/Anexo-informe-sectorial-AA-2024.xlsx>

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
 Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

de suscriptores en el año 2023, tomando como escenario de aplicación a los suscriptores del estrato 1, así como el valor promedio nacional¹⁴ del costo de referencia del cargo fijo (\$7.228 en acueducto, \$1.816 en alcantarillado) y cargo por consumo (\$3.993 en acueducto, \$1.076 en alcantarillado)¹⁵.

Tabla 2. Muestra municipios con información de suscriptores residenciales estrato 1 acueducto

Categoría municipal	Número municipios por categoría	Número municipios muestra	Número suscriptores muestra
Especial	6	6	560.388
1	27	27	455.562
2	29	29	251.280
3	18	18	147.124
4	23	23	128.460
5	48	48	163.888
6	952	946	1.032.879
Total	1103	1097	2.739.581

Fuente: SSPD, SUI - Recopilación y cálculo MVCT

Tabla 3. Muestra municipios con información de suscriptores residenciales estrato 1 alcantarillado

Categoría municipal	Número municipios por categoría	Número municipios muestra	Número suscriptores muestra
Especial	6	6	518.564
1	27	27	403.327
2	29	19	134.140
3	18	26	108.205
4	23	15	60.202
5	48	42	101.082
6	952	913	677.680
Total	1103	1048	2.003.200

Fuente: SSPD, SUI - Recopilación y cálculo MVCT

Considerando un mínimo vital de 6 m3 por suscriptor, el costo proyectado para un (1) mes fue de \$21.172 millones de pesos, para un periodo de doce (12) meses fue de \$254.071 millones de pesos¹⁶.

Cabe recordar que, para financiar el mínimo vital cuyo reconocimiento se ha originado en sentencias judiciales, las entidades territoriales han recurrido a los recursos disponibles en el rubro de sentencias y conciliaciones.

Ahora bien, según lo establecido en el parágrafo 2 del 78 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007, *“Con cargo a los recursos de libre inversión de la participación de propósito general y en desarrollo de la competencia de atención a grupos vulnerables de que trata el numeral 11 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, los distritos y municipios podrán cofinanciar los gastos que se requieran para realizar el acompañamiento directo a las familias en el marco de los programas diseñados por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza extrema”*.

Señala el numeral 11 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001 lo siguiente:

¹⁴ Cálculo realizado con la información de costo del cargo fijo y el cargo variable recopilado de 760 municipios

¹⁵ Se recopiló información de tarifas aplicadas en 2022 y 2023, debido a la indisponibilidad de información en el SUI de una vigencia para todos los prestadores de cabecera.

¹⁶ Valor correspondiente a la porción no subsidiada de 6m3

“76.11. Atención a grupos vulnerables

Podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar.”

Así, el costo del mínimo vital de agua apta para el consumo humano y doméstico podrá ser financiado por las entidades territoriales, para lo cual podrán utilizarse como fuentes, entre otras, las siguientes:

- a) Recursos provenientes de la participación de propósito general de libre inversión, en los términos establecidos en el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007 o aquel que lo modifique o sustituya;
- b) Los recursos provenientes de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación;
- c) Otros recursos presupuestales de las entidades territoriales, en los términos previstos en el artículo 366 de la Constitución Nacional.

Finalmente, es de señalar que el mínimo vital no es un reconocimiento permanente, sino que es de carácter transitorio, por cuanto obedece a externalidades de la población en situación de pobreza o vulnerabilidad, que les impide de manera temporal, asumir el costo de las facturas de los servicios públicos, entre otras la falta de empleo¹⁷.

• **Sección No. 2. Acceso al agua apta para consumo humano y saneamiento básico.**

Sobre el acceso al agua y saneamiento básico, y su estrecha relación con el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, la Corte Constitucional, en Sentencia T-055 de 2011, señaló que *“la eficiencia, la oportunidad y el mayor cubrimiento de los servicios públicos, son los medios más adecuados que tiene el Estado para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas y dar solución a las necesidades básicas insatisfechas en materia de saneamiento ambiental y de agua potable”*.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional, se pronunció también en la Sentencia T-312 de 2012 señalando que la garantía del acceso al agua en cantidades mínimas es un derecho fundamental y en consecuencia, *“las entidades deben adoptar todas las medidas necesarias y que estén a su alcance para salvaguardar el componente mínimo del derecho al agua y, en cuanto al completo disfrute de este deben, por mandato constitucional, avanzar constantemente mediante el diseño de políticas públicas eficientes en la materia(...)”*.

En la Sentencia T-223 de 2018, la Corte Constitucional precisó que el acceso al agua apta para consumo humano es un derecho fundamental que *“tiene un carácter: (i) universal, por cuanto todos y cada uno de los hombres y mujeres, sin discriminación alguna, requieren de este recurso para su subsistencia; (ii) inalterable, ya que en ningún momento puede reducirse o modificarse más allá de los topes biológicos; y (iii) objetiva, puesto que no tiene que ver con la percepción subjetiva del mundo o de subsistencia, sino que se instituye como una condición ineludible de subsistencia para cada una de las personas que integran el conglomerado social”*.

Por otra parte, la Sentencia T-406 de 1992 de la Corte Constitucional señaló *“El derecho al servicio de alcantarillado, en aquellas circunstancias en las cuales afecte de manera evidente derechos y principios constitucionales fundamentales, como son los consagrados en los artículos 1 (dignidad humana), 11 (vida) y 13 (derechos de los disminuidos), debe ser considerado como derecho susceptible de ser protegido por la*

¹⁷ En promedio, un colombiano tarda entre cuatro y seis meses en conseguir un empleo, <https://2022.dnp.gov.co/Paginas/Tiempo-para-encontrar-trabajo-baj%C3%B3-de-25-a-18-semanas-entre-2010-y-2015-DNP.aspx>

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

acción de tutela”.

En relación con este mismo derecho, la Corte Constitucional en Sentencia T-267 de 2022 indicó: “(...) Así pues, con fundamento en las condiciones de habitabilidad y de disponibilidad de servicios e infraestructura que debe tener una vivienda adecuada, la Corte Constitucional ha considerado que el derecho fundamental a la vivienda digna implica, entre otros aspectos, contar con una eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Este último se refiere, según el artículo 14.23 de la Ley 142 de 1994, a “(...) la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos”. Este servicio además se constituye como una de las dimensiones que materializa el derecho al saneamiento básico, que fue definido en el artículo 14.19 de la citada Ley como “(...) las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo.” En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que “(...) la prestación eficiente del servicio de acueducto no se limita a la instalación de baterías sanitarias y desagües en el interior de las viviendas, sino que debe ser un sistema integral que permita la garantía y el disfrute del derecho al saneamiento básico en condiciones óptimas.” (...)

En la precitada sentencia, señala la Corte: “(...) Respecto de los sistemas de saneamiento básico, la Corte Constitucional ha expresado que, deben satisfacer al menos las siguientes características: “(i) cumplir con todas las normas técnicas y/o contractuales relativas al tipo de solución de saneamiento básico instalado en un bien inmueble, teniendo en cuenta los principios que rigen la prestación de los servicios públicos; (ii) garantizar la seguridad personal e higiene del conjunto de instalaciones que componen el sistema, y (iii) garantizar la intimidad del sujeto titular del saneamiento básico. Además, conforme lo exigen los tratados internacionales referidos anteriormente, adquiere especial relevancia garantizar estas características cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional, por ejemplo, las mujeres, los niños y las niñas.” (...)

Aunado a lo anterior, en la sentencia T-401 de 2022, el órgano de cierre constitucional considera como prioridad esencial del Estado social de derecho “*garantizar el principio constitucional de la igualdad material a través de la prestación efectiva de servicios públicos vitales, como el agua potable y el saneamiento básico a toda la población*”. Lo anterior, dado el carácter indispensable del servicio público de agua y saneamiento básico, en la medida en que, es un presupuesto necesario para superar la pobreza.

En esa decisión, la Corte concluyó que “*la plena garantía de agua potable y del saneamiento básico se constituye como una medida indispensable para la efectiva realización del Estado social de derecho. De esta manera, la fórmula estatal centrada en la dignidad humana podrá trascender el plano teórico e incidir en la vida de las personas, lo que contribuye a la transformación positiva de contextos de pobreza y desigualdad sistemático*”.

En el mismo sentido, la Sentencia T-401 de 2022 dispuso: “**DERECHO AL AGUA POTABLE Y DERECHO AL SANEAMIENTO BASICO**-Constituyen derechos fundamentales autónomos de las personas sin los cuales la vida, la salud, y la dignidad se verían comprometidas”. La misma sentencia, señaló: “*la prestación eficiente del servicio público de alcantarillado implica la existencia de un sistema integral que garantice el disfrute del derecho al saneamiento básico en condiciones dignas. Los sistemas de saneamiento básico deben superar tres exigencias: i) cumplir las normas técnicas correspondientes a los principios que rigen la prestación de los servicios públicos; ii) garantizar la seguridad personal e higiene de las instalaciones del sistema; y iii) proteger la intimidad del sujeto titular.*”

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

En consecuencia, las entidades territoriales buscarán garantizar que toda la población, independientemente de su ubicación geográfica, condición socioeconómica, etnia u otras características, tenga acceso al suministro de agua apta para consumo humano y doméstico y al saneamiento básico, a través de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, esquemas diferenciales para la prestación y/o soluciones alternativas.

- **Esquemas de acceso a agua apta para consumo humano y saneamiento básico**

El régimen de servicios públicos domiciliarios contenido en la Ley 142 de 1994 y en sus normas reglamentarias, abarca los aspectos necesarios para llevar a los habitantes del país los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, con los estándares definidos en materia de calidad, cobertura y continuidad.

Por otra parte, los aspectos reglamentarios del sector de agua potable y saneamiento básico se encuentran contenidos en el Decreto 1077 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio” y lo relacionado con detalles técnicos relacionados con la infraestructura necesaria para la prestación de dichos servicios está señalado en la Resolución 0330 de 2017 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio -MVCT- y sus normas complementarias.

Ahora bien, con base en las falencias que se presentaban en la extensión de cobertura en los servicios públicos en algunas zonas de país, el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, estableció:

“ARTÍCULO 18. Condiciones especiales de prestación de servicio en zonas de difícil acceso. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) establecerá condiciones especiales de prestación del servicio a los usuarios ubicados en zonas de difícil acceso dentro del Sistema Interconectado Nacional, que permitan aumentar la cobertura, disminuir los costos de comercialización y mitigar el riesgo de cartera, tales como la exigencia de medidores prepago, sistemas de suspensión remota, facturación mediante estimación del consumo y ciclos flexibles de facturación, medición y recaudo, entre otros esquemas.

Las zonas de difícil acceso de que trata el presente artículo son diferentes de las Zonas Especiales que establece la Ley 812 de 2003, Áreas Rurales de Menor Desarrollo, Zonas de Difícil Gestión y Barrios Subnormales.

El Gobierno nacional definirá esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales, 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.

La Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico (CRA) desarrollará la regulación necesaria para esquemas diferenciales de prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo previstos en el presente artículo.”

La reglamentación señalada en el texto subrayado se desarrolló a través de dos instrumentos normativos, a saber:

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

i) Decreto 1898 de 23 de noviembre de 2016¹⁸, que reglamenta parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, adicionando al Decreto 1077 de 2015 lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales”. De manera particular, este decreto trae las siguientes definiciones que aplican a las zonas rurales:

“Abasto de agua. Conjunto de obras hidráulicas para captar, controlar, conducir, almacenar o distribuir agua cruda o parcialmente tratada cuyo caudal puede ser empleado total o parcialmente para el uso para consumo humano y doméstico.

Administrador de punto de suministro o de abasto de agua. Persona jurídica sin ánimo de lucro designada por la comunidad beneficiaria, que se hace responsable de la operación y mantenimiento de dicha infraestructura.

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.

Punto de suministro. Punto de entrega de agua cruda o parcialmente tratada que no cuenta con redes de suministro hasta la vivienda.

Solución alternativa. Opción técnica, operativa y de gestión que permite el aprovisionamiento de agua para consumo humano y doméstico o de saneamiento básico, sin recurrir a los sistemas de acueducto, alcantarillado o a la recolección de residuos sólidos contemplados en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994.

Soluciones individuales de saneamiento. Sistemas de recolección y tratamiento de aguas residuales implementados en el sitio de origen.”

De manera complementaria, el MVCT expidió la Resolución 0844 de 2018 “Por la cual se establecen los requisitos técnicos para los proyectos de agua y saneamiento básico de zonas rurales que se adelanten bajo los esquemas diferenciales definidos en el Capítulo 1, del Título 7, de la Parte del Libro 2 del Decreto número 1077 de 2015”. Esta resolución aplica a los prestadores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo que operen los sistemas de agua o saneamiento básico, a los administradores de abasto de agua y de puntos de suministro, a las personas naturales que hagan uso de las soluciones alternativas, entre otros.

ii) Decreto 1272 de 28 de julio de 2017¹⁹, 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.”

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

En el marco de este decreto, se entiende por esquema diferencial de prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado o aseo, al 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.

Sin embargo, a pesar de contar con toda la normatividad antes expuesta, y de la implementación de lo contenido en ellas, en algunas regiones del país aún persisten brechas en el acceso a agua y saneamiento en el país.

Con el objetivo de avanzar en la reducción de estas brechas, el artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, dispuso:

“ARTÍCULO 274. GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO. La política de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico deberá incluir, entre otros, los siguientes lineamientos necesarios para promover y fortalecer las dinámicas organizativas alrededor del agua y el saneamiento básico:

(...)

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

(...)

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

De esta manera, se incorporan nuevos elementos de la gestión comunitaria, los cuales deben ser desarrollados e implementados a través de los mecanismos reglamentarios correspondientes.

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

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

servicio público o de aprovisionamiento administrados por estos gestores

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

Gestores comunitarios, convenios solidarios y economía popular

El artículo 2.3.8.1.1. del Decreto 1077 de 2015, define a los gestores comunitarios como “...*aquellas comunidades organizadas de las que trata el artículo 365 de la Constitución Política, constituidas como personas jurídicas sin ánimo de lucro y cuyo objetivo es desarrollar las actividades necesarias para suministrar el agua para el consumo humano y doméstico en área urbana y/o rural y el saneamiento básico*”.

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

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

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

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

En este sentido, el artículo 16 ibidem, determina como uno de los objetivos de los organismos de acción comunal: “(...) f) *Celebrar contratos, convenios y alianzas con entidades del estado, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, hasta de menor cuantía con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de*

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

desarrollo territorial (...)”, razón por la cual, los contratos o convenios que celebren se realizarán de acuerdo con la ley y sus objetivos, y se regularán por el régimen vigente de contratación para organizaciones solidarias.

El párrafo 2 del artículo 63 de la Ley en cita estipula que los convenios solidarios y contratos interadministrativos de mínima que se citan en el artículo, *“...también podrán ser celebrados entre las entidades del orden nacional, departamental, distrital, local y municipal y los organismos de acción comunal para la ejecución de proyectos incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo o para la ejecución de los proyectos derivados del Acuerdo Final de Paz, como lo son, los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial o los Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR o la Hoja de Ruta Única de que trata el artículo 281 de la Ley 1955 de 2019”*.

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

Con respecto a la capacidad de contratar, el artículo 1 de la Ley 2160 de 2021, *“Por medio de la cual se modifica la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007”*, modifica el artículo 6 de la Ley 80 de 1993 señalando que pueden celebrar contratos con las entidades estatales *“...las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. Señala que también podrán celebrar contratos con las entidades estatales los Cabildos Indígenas, las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, los consejos comunitarios de las comunidades negras regulados por la Ley 70 de 1993. Para las organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y las demás formas y expresiones organizativas, deberán contar con diez (10) años o más de haber sido incorporados por el Ministerio del Interior en el correspondiente Registro Público Único Nacional y que hayan cumplido con el deber de actualización de información en el mismo registro; y los consorcios y uniones temporales”*.

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

Asimismo, el artículo 1 del Decreto 252 de 2020 adiciona un párrafo al artículo 10 del Decreto 1088 de 1993, indicando que: *“Además de las anteriores asociaciones, las organizaciones indígenas, también podrán celebrar contratos o convenios de manera directa con las entidades estatales de acuerdo con lo contemplado en el presente Artículo y en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, siempre y cuando estén conformadas exclusivamente por cabildos indígenas, resguardos indígenas, asociaciones de cabildos, asociación de autoridades u otra forma de autoridad indígena propia.*

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hogares con acceso a servicios públicos

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (DANE, 2023), en las cabeceras municipales más del 90% de los hogares tienen acceso a los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y recolección de basura, mientras que en los centros poblados y la zona rural dispersa solo el 58,6 de los hogares cuentan con acceso a acueducto, 14,8% a alcantarillado y 29,8% a recolección de basura.

En la Tabla 4 se presenta el porcentaje de hogares según acceso a servicios públicos para el total nacional, cabeceras y centros poblados y rural disperso, y en la Tabla 5 se presentan los departamentos que registran menos del 25% de los hogares con acceso a dichos servicios, evidenciándose que en los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, La Guajira, Vaupés y Vichada esta condición se presenta para los tres servicios: acueducto, alcantarillado y recolección de basura.

Tabla 4. Hogares con acceso a servicios públicos (%)

Servicios públicos (%)	Acueducto	Alcantarillado	Recolección de basura
Total	88,9	75,4	82,8
Cabeceras	97,8	93,2	98,4
Centros poblados y rural disperso	58,6	14,8	29,8

Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) 2023

Tabla 5. Departamentos con menos del 25% de hogares con acceso a servicios públicos

Descripción	Servicios públicos		
	Acueducto	Alcantarillado	Recolección de basura
Cabeceras	-	Vichada	-
Centros poblados y rural disperso	Amazonas, Guainía, Guaviare, La Guajira, Vaupés, Vichada	Amazonas; Antioquia; Arauca; Atlántico; Bolívar; Boyacá; Caquetá; Casanare; Cauca; Chocó; Córdoba; Cundinamarca; Guainía; Guaviare; Huila; La Guajira; Magdalena; Meta; Nariño; Norte de Santander; Putumayo; Quindío; Risaralda; Santander; Sucre; Tolima; Vaupés; Vichada	Amazonas; Arauca; Boyacá; Caquetá; Casanare; Cauca; Chocó; Córdoba; Guainía; Guaviare; Huila; La Guajira; Nariño; Norte de Santander; Putumayo; Santander; Sucre; Tolima; Vaupés; Vichada

Fuente: Elaboración propia con base en DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) 2023

Al analizar la evolución de estas coberturas en el periodo 2018 – 2023, se observa que, si bien se ha realizado esfuerzos ingentes para el aumento en el acceso de estos servicios, no solo persiste la brecha urbano-rural, especialmente en lo referente al saneamiento básico, sino que aspectos esenciales como la continuidad del servicio público domiciliario de acueducto no presenta un avance significativo en el periodo analizado.

Tabla 6. Evolución en el acceso de los hogares a los servicios

Cobertura hogares – Servicio público domiciliario de acueducto						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
 Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

Urbana	97.1%	97.2%	97.5%	97.5%	97.8%	98.0%
Rural	53.8%	54.0%	63.1%	52.5%	58.6%	62.6%
Cobertura hogares – Servicio público domiciliario de alcantarillado						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Urbana	92.6%	92.8%	93.1%	92.9%	93.2%	93.5%
Rural	14.4%	14.8%	16.8%	14.9%	14.8%	15.9%
Cobertura hogares – Servicio público de aseo						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Urbana	98.2%	98.5%	98.4%	98.2%	98.4%	98.3%
Rural	26.7%	27.7%	31.4%	29.9%	29.8%	32.0%

Fuente: Elaboración propia con base en DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) 2018-2023

Igualmente, al analizar las cifras de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida para población campesina 2021, se observa que, si bien el 63% de los hogares campesinos del país se encuentran en zona rural, apenas la mitad de estos hogares ubicados en centros poblados y zona rural dispersa tiene acceso al servicio público domiciliario de acueducto, una cuarta parte al servicio público de aseo, y apenas el 12% al servicio público domiciliario de alcantarillado.

Igualmente, se observa en estos hogares campesinos rurales una mayor proporción de hogares que acceden al agua a través de gestores comunitarios y fuentes de agua.

Tabla 7. Fuente de aprovisionamiento de agua para preparar los alimentos – Hogares campesinos

	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso
Acueducto público	87.5%	13.3%
Acueducto comunal o veredal	2.5%	33.9%
Pozo con bomba	2.1%	8.4%
Pozo sin bomba, aljibe, jagüey o barreno	0.8%	9.5%
Agua lluvia	3.2%	8.7%
Río, quebrada, manantial o nacimiento	1.2%	23.9%
Pila pública	0.1%	0.7%
Carrotanque	0.3%	0.4%
Aguatero	1.0%	0.8%
Agua embotellada o en bolsa	1.3%	0.5%

Fuente: Elaboración propia con base en DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) 2021

De manera similar, las cifras indican que la mayoría de los hogares campesinos de la zona rural cuentan con un servicio sanitario conectado a algún tipo de solución individual, y que desafortunadamente el 14% de ellos no cuenta con servicio sanitario alguno.

Tabla 8. Tipo de servicio sanitario – Hogares campesinos

	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso
Hogares con inodoro conectado a alcantarillado	80.4%	10.5%
Hogares con inodoro conectado a pozo séptico	13.8%	64.7%
Hogares con inodoro sin conexión	0.4%	3.6%
Hogares con letrina	0.1%	2.3%
Hogares con inodoro con descarga directa a fuentes de agua (bajamar)	3.4%	5.3%

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

Hogares sin servicio sanitario	1.9%	13.7%
--------------------------------	------	-------

Fuente: Elaboración propia con base en DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) 2021

Cobertura de acueducto, alcantarillado y aseo

De acuerdo con el Informe Nacional de Coberturas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de la vigencia 2023²⁰, elaborado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, con la información reportada por los municipios y distritos en el formato Reporte de Estratificación y Coberturas (REC), se identifica lo siguiente:

Área urbana: En la Tabla 6 se presentan el número de municipios por categoría y rango de cobertura de acueducto, alcantarillado y aseo de la zona urbana, de esta información se concluye que:

- ✓ 980 municipios (89% del total nacional) presentan coberturas del servicio de acueducto superiores al 75%, mientras que 30 municipios (3% del total nacional) presenta coberturas inferiores al 50%, de los cuales 26 son categoría 6.
- ✓ En relación con la cobertura municipal del servicio público de alcantarillado, 877 municipios (80% del total nacional) presentan una cobertura superior al 75%, mientras que 53 municipios (5% del total nacional) presentaron coberturas inferiores al 50%, de los cuales 42 son categoría 6.
- ✓ Respecto a la cobertura municipal del servicio público de aseo 962 municipios (87% del total nacional) presentan una cobertura superior al 75%, mientras que 31 municipios (3% del total nacional) presentaron coberturas inferiores al 50%, de los cuales 29 son categoría 6.

Tabla 9. Número de municipios por rango de cobertura de acueducto, alcantarillado y aseo, urbana

Categoría	No. Total Municipios	Cobertura de acueducto			Cobertura de alcantarillado			Cobertura de aseo		
		< 50	50 - 75	>=75	< 50	50 - 75	>=75	< 50	50 - 75	>=75
Especial	6	0	2	4	0	2	4	0	2	4
1	27	0	5	22	0	6	21	0	2	25
2	29	0	2	27	1	3	25	0	3	26
3	18	2	3	13	4	2	12	0	2	16
4	23	0	1	22	3	4	16	1	1	21
5	48	2	7	39	3	7	38	1	6	41
6	952	26	73	853	42	149	761	29	94	829
Total	1103	30	93	980	53	173	877	31	110	962

Fuente: Elaboración propia con base en SUPERSERVICIOS- Informe nacional de cobertura de acueducto y alcantarillado 2023

Zona rural: En la Tabla 7 se presentan el número de municipios por categoría y rango de cobertura de acueducto, alcantarillado y aseo de la zona rural, de esta información se concluye lo siguiente:

- ✓ 265 municipios (24% del total nacional) presentan coberturas rurales del servicio de acueducto superiores al 75%, mientras que 669 municipios (61% del total nacional) presenta coberturas inferiores al 50%, de los cuales 597 son categoría 6.
- ✓ En relación con la cobertura municipal del servicio público de alcantarillado, 107 municipios (10% del total nacional) presentan una cobertura superior al 75%, mientras que 936 municipios (85%

²⁰ Informe Nacional de coberturas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo vigencia 2023, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, 2024. Recuperado el 4 de febrero de 2025 en <https://www.superservicios.gov.co/sites/default/files/inline-files/Informe-Nacional-de-Coberturas-AAA-vigencia-2023.pdf>

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
 Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

- del total nacional) presentaron coberturas inferiores al 50%, de los cuales 824 son categoría 6.
- ✓ Respecto a la cobertura municipal del servicio público de aseo 116 municipios (11% del total nacional) presentan una cobertura superior al 75%, mientras que 905 municipios (82% del total nacional) presentaron coberturas inferiores al 50%, de los cuales 817 son categoría 6.

Tabla 10. Número de municipios por rango de cobertura de acueducto, alcantarillado y aseo, rural

Categoría	No. Total Municipios	Cobertura de acueducto			Cobertura de alcantarillado			Cobertura de aseo		
		< 50	50 - 75	>=75	< 50	50 - 75	>=75	< 50	50 - 75	>=75
Especial	6	4	0	2	4	1	1	4	0	2
1	27	13	5	9	16	5	6	11	5	11
2	29	9	8	12	18	4	7	13	6	10
3	18	8	1	9	14	2	2	10	4	4
4	23	9	6	8	20	3	0	15	4	4
5	48	29	6	13	40	3	5	35	4	9
6	952	597	143	212	824	42	86	817	59	76
Total	1103	669	169	265	936	60	107	905	82	116

Fuente: Elaboración propia con base en SUPERSERVICIOS- Informe nacional de cobertura de acueducto y alcantarillado 2023

Zona rural con soluciones particulares de acueducto y alcantarillado: Con respecto a las coberturas de acueducto y alcantarillado con soluciones particulares y de aseo en asentamientos rurales, de acuerdo con el informe de cobertura elaborado por la SSPD se tiene lo siguiente:

- 658 municipios (59,65% del total nacional) presentan coberturas del servicio de acueducto incluyendo soluciones particulares superiores al 75%, mientras 121 municipios tienen coberturas iguales o inferiores al 15% y 100 municipios no reportaron información en el SUI para la vigencia 2023.
- En relación con la cobertura municipal del servicio público de alcantarillado con soluciones particulares, 510 municipios cuentan con coberturas mayores al 75%, que corresponden al 46,2% del país, mientras que 243 municipios tienen coberturas iguales o inferiores al 15% y 100 municipios no reportaron información en el SUI para la vigencia 2023.

Índice de Pobreza Multidimensional

A pesar de los esfuerzos en la ampliación de cobertura, calidad y continuidad de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, aún persisten zonas urbanas y rurales en el país con bajos niveles en estos indicadores. Para tener una aproximación de esta situación se puede consultar el Índice de Pobreza Multidimensional -IPM- que publica el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, el cual evalúa cinco (5) dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo y acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Cada una de estas dimensiones tiene una participación porcentual y están compuesta por las siguientes variables:

- **Condiciones educativas del hogar:** bajo logro educativo y analfabetismo.
- **Condiciones de la niñez y juventud:** inasistencia escolar, Rezago escolar, Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia y trabajo infantil.
- **Salud:** sin aseguramiento en salud y barreras de acceso a servicio de salud.
- **Trabajo:** desempleo de larga duración y empleo informal.
- **Servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda:** sin acceso a fuente de agua mejorada, inadecuada eliminación de excretas, pisos inadecuados, paredes exteriores inadecuadas y

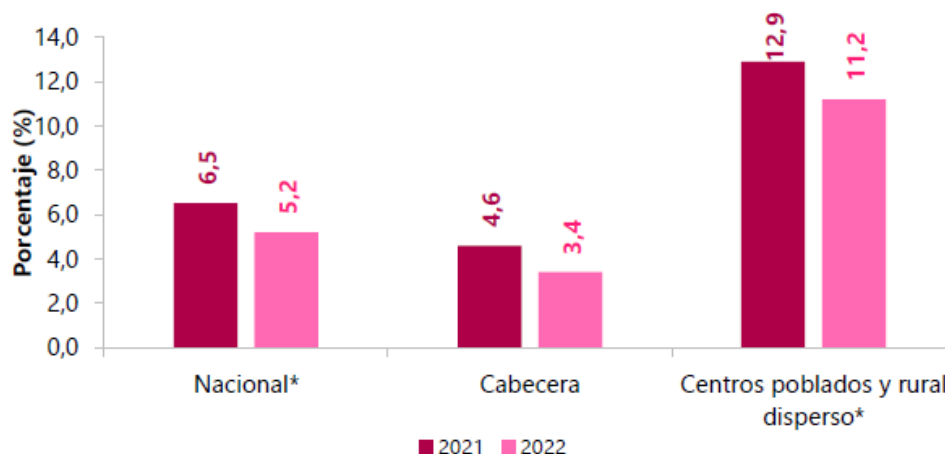
hacinamiento crítico.

A manera de ejemplo, en el caso de la dimensión acceso a servicios públicos y condiciones de la vivienda, una persona se considera '*privada*' si pertenece a un hogar que no cuenta con el servicio público de acueducto. Así, entre más privaciones tenga, más alto será su IPM.

El IPM se calcula para cabeceras y centros poblados y rural disperso, y se discrimina para las regiones: Caribe, Oriental, Central, Pacífica (sin incluir al Valle del Cauca), Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca. También se muestra el IPM según el género de quien esté a cargo del hogar.

En el informe del IPM para 2022, el DANE señala que el total nacional fue de 11,2%, mostrando una reducción frente al año inmediatamente anterior, donde se alcanzó un valor de 12,9% (Figura 1).

Figura 1 Incidencia ajustada de la pobreza multidimensional (porcentaje) Total nacional, cabeceras, centros y rural disperso Años 2021 y 2022



2022

Fuente: DANE, cálculos con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2021 y 2022 y en proyecciones del CNPV 2018.

De igual forma, en la Tabla 6 se evidencia que en el 2022 el IPM fue de 8,7% para cabeceras, mientras que los centros poblados y las zonas rurales dispersas alcanzaron un 27,3%. Se puede concluir que la población rural 3 veces más pobre que la que se encuentra en las cabeceras municipales.

Tabla 11. Incidencia de Pobreza Multidimensional

Sector	2021	2022
Nacional	16,0	12,9
Cabecera	11,5	8,7
Centros poblados y rural disperso	31,1	27,3

Fuente: DANE

En relación con el IPM para las 7 regiones mencionadas anteriormente, la Tabla 2 muestra los valores obtenidos para la vigencia 2022 y se pueden inferir las siguientes consideraciones: 1) la relación entre el IPM de la región caribe y Bogotá es de más de cinco (5) veces, 2) La región caribe tiene el mayor IPM. Desde el punto de vista del rol del Estado, a partir de estas diferencias entre regiones se pueden establecer

lineamientos para la toma de decisiones y la focalización de la política pública, sobre todo en las regiones caribe y pacífica.

Tabla 12. Incidencia de pobreza multidimensional por región 2021-2022

Región	2021	2022	Variación
Caribe	26,8	21,4	-5,4*
Oriental	13,7	10,7	-3,0*
Central	14,7	11,7	-3,0*
Pacífica (sin Valle del Cauca)	22,7	20,7	-2,0*
Bogotá	5,7	3,8	-1,9
Antioquia	14,3	10,7	-3,6*
Valle del Cauca	8,6	9,7	1,1

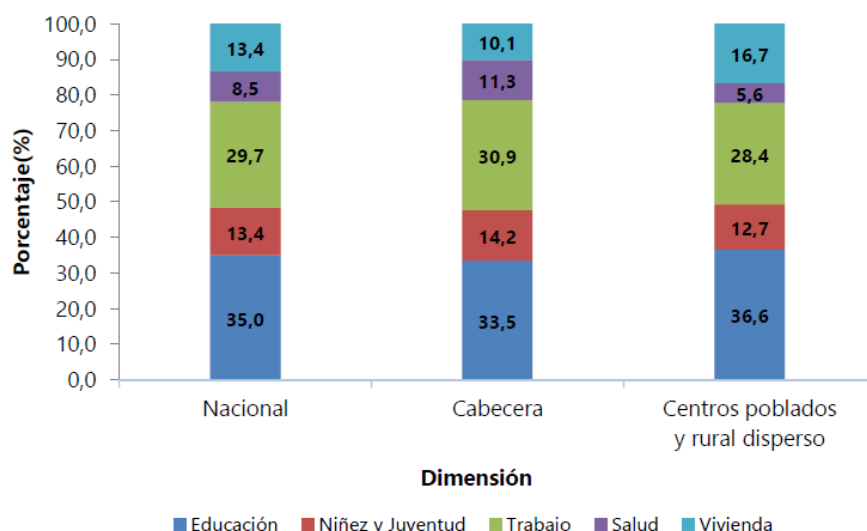
Fuente: DANE, cálculos con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2021 y 2022 y proyecciones del CNPV 2018.

(*) corresponde a cambios estadísticamente significativos.

Por otra parte, en la Figura 2 se puede observar el desglose del IPM en relación con cada una de sus 5 dimensiones, tanto para el total nacional como para las cabeceras municipales, los centros poblados y la población rural dispersa. En ese sentido, se pueden obtener las siguientes conclusiones generales: 1) el mayor impacto en la pobreza multidimensional lo aporta la dimensión educación, que explica alrededor de una tercera parte, 2) el segundo mayor impacto está representado por la dimensión trabajo, y 3) los efectos conjuntos de las dimensiones niñez y juventud, salud y vivienda representan casi un tercio del IPM.

Sin embargo, cuando se analiza la dimensión vivienda aparece una situación particular. Para la cabecera, el efecto de las dimensiones vivienda y salud es similar, pero para los centros poblados y rural disperso, la vivienda tiene un efecto de 3 veces alto respecto al de salud. Es decir, las condiciones de la vivienda y el acceso a servicios de acueducto y alcantarillado se encuentran en muy malas condiciones, afectando la calidad de vida de quienes habitan dichos territorios.

Figura 2 Contribuciones a la incidencia ajustada (porcentaje) Total nacional, cabecera y centros poblados y rural disperso. Año 2022



Fuente: Contribuciones a la incidencia ajustada (porcentaje) Total nacional, cabecera y centros poblados y rural

disperso. DANE. 2022

De acuerdo con lo anterior, desde el punto de vista del IPM se pueden evidenciar brechas en materia de acceso al agua y saneamiento básico entre las cabeceras y los centros poblados y rural disperso.

Necesidades Básicas Insatisfechas

El indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas es un método indirecto para identificar carencias críticas en algunos sectores de la población, en aras de determinar condiciones de pobreza. En Colombia esta medición la realiza el DANE y sus datos son publicados en su sitio web a partir de los datos del Censo realizado en 2018. El NBI evalúa 5 componentes del hogar: vivienda, servicios, hacinamiento, inasistencia y dependencia económica. Un hogar con un valor elevado de NBI indica condiciones de pobreza.

Este indicador también es evaluado en el contexto de aquellas comunidades de autorreconocimiento étnico, tal como se puede ver en la Tabla 3. El 14,28% de la población colombiana se encuentra con NBI lo cual se convierte en un reto para el desarrollo de políticas sectoriales. En el caso del acceso a servicios, 3,59% de la población no cuenta con acceso adecuado a acueducto y sanitario²¹.

Tabla 13. Personas en Necesidades Básicas Insatisfechas por Categorías

Autorreconocimiento étnico	Personas en NBI (%)	Personas en miseria (%)	Componente Servicios (%)
Indígena	50,71	27,60	21,10
Gitano o Rom	20,30	5,60	4,37
Raizal	11,87	1,20	5,99
Palenquero	17,62	2,65	2,97
Negro, mulato, afrodescendiente, afrocolombiano	27,75	6,50	14,22
Ningún grupo étnico	11,49	2,42	1,87
Sin información	12,21	4,66	7,29
Total nacional	14,28	3,80	3,59

Fuente: DANE - Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018

Ahora bien, respecto de la discriminación por autorreconocimiento étnico, de los datos reportados en la tabla 5 resalta la situación de la población indígena que tiene un NBI de 50,71% y 27,60% de personas en miseria, cifras que demuestran el nivel de carencia que caracteriza a esta población. En el segundo lugar de la lista aparece quienes se identifican como negro, mulato, afrodescendiente o afrocolombiano, con un NBI de 27,75% y un nivel de miseria de 6,50%.

En relación con el NBI, el orden en peores condiciones es Indígena, Negro, mulato, afrodescendiente, afrocolombiano, Gitano o Rom, Palenquero y por último Raizal.

Por su parte, respecto al nivel de la miseria, el orden es Indígena, Negro, mulato, afrodescendiente, afrocolombiano, Gitano o Rom, Palenquero y por último Raizal. Sin embargo, es preciso señalar que la miseria en la población indígena es de 23 veces el valor reportado para la población raizal, lo cual genera

²¹ Se entiende por sanitario el acceso a una infraestructura (baño)

una señal de alarma que debe ser atendida por el Estado.

De acuerdo con el DANE, el componente de servicios expresa en forma más directa el no acceso a condiciones vitales y sanitarias mínimas. Para cabeceras, comprende las viviendas sin sanitario o que careciendo de acueducto se provean de agua en río, nacimiento, carrotanque o de la lluvia. En el resto, dadas las condiciones del medio rural, se incluyen las viviendas que carezcan de sanitario y acueducto y que se aprovisionen de agua en río, nacimiento o de la lluvia.

Bajo este entendido, las comunidades indígenas y las que tienen origen negro, mulato, afrodescendiente o afrocolombiano, son las que se encuentran con los peores indicadores en el componente de servicios. Por ende, se deben establecer estrategias para que el Estado llegue a estas poblaciones de manera efectiva, las cuales están asentadas mayormente en los municipios de categorías 4, 5 y 6, con el fin de mejorar los indicadores de acceso a agua y a saneamiento básico.

En este punto, es de resaltar que en la sentencia T-223 de 2018 la Corte Constitucional señala que “los acueductos comunitarios son organizaciones para proveer a la comunidad local de la necesidad básica del agua” y “constituyen la materialización de los principios de participación ciudadana en la toma de decisiones de su interés y deben contar con el apoyo de las autoridades del Estado en los aspectos necesarios para garantizar el suministro del líquido a todas las personas ubicadas en su área de funcionamiento”, por lo que cobra especial importancia el diseño del mecanismo especial de apoyo para la inversión y sostenibilidad de los sistemas de aprovisionamiento.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Las disposiciones contenidas en el proyecto de decreto aplican a las personas prestadoras de los servicios públicos, a los gestores comunitarios, a los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento, a los municipios y distritos, y a toda la población del territorio nacional.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

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

El artículo 2 del Decreto 3571 establece que es función del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, “1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación”.

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

En concordancia con lo anterior, el numeral 5 del Decreto 3571 de 2011 estipula que es función de la

Dirección de Política y Regulación, “5. Preparar y coordinar propuestas normativas que permitan desarrollar las políticas, planes y proyectos en el sector de agua potable y saneamiento básico”.

Finalmente, el artículo 192 de la Ley 2294 de 2023 establece que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá las condiciones para asegurar de manera efectiva al acceso a agua y al saneamiento básico en aquellos eventos en donde no sea posible mediante la prestación del servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo y/o los esquemas diferenciales, así como los medios alternos y los lineamientos del mínimo vital.

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

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.

La Ley 2294 de 2023 y su artículo 192, así como los Decretos 3571 de 2011 y 1604 de 2020 se encuentran vigentes.

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

Con el presente decreto se adiciona el Título 9 a la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 201, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

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)

La jurisprudencia que da sustento al proyecto ya se mencionó en los antecedentes. Sobre el mínimo vital se revisaron y analizaron los pronunciamientos realizados por los órganos de cierre, siendo de especial relevancia los pronunciamientos realizados en las siguientes sentencias:

Tabla 14. Sentencias acceso y mínimo vital

Numero sentencia	Año	Nivel de Sentencia	Se Tutela el derecho	Contenido de la Sentencia
T578	2022	Nivel 2	NO	"En principio, el agua constituye fuente de vida y la falta del servicio atenta directamente con el derecho fundamental a la vida de las personas. Así pues, el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado en tanto que afecte la vida de las personas (CP art. 11), la salubridad pública (CP arts. 365 y 366) o la salud (CP art. 49), es un derecho constitucional fundamental y como tal ser objeto de protección a través de la acción de tutela".
T 232	1993	Primer Nivel	SI	"La prioritaria utilización del agua para consumo humano como necesidad básica, tiene fundamento en el artículo 366 de la Constitución que establece: <i>"El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable... (negritas no originales)."</i>
T413	1995	Primer Nivel	SI	"Significa lo anterior que el fontanero en primer término debe cumplir la orden que se le da en esta tutela como <u>operador del servicio público</u> : debe dar preferencia a la circulación del agua para el uso doméstico, orden que, ya en su condición de <u>operario</u> de la junta, no puede ser contradicha por la junta administradora del acueducto de "La Cuchilla". A dicha junta, corresponderá regular la distribución del agua que sobre después de cubrirse las necesidades humanas. Se deja en claro que la orden que se da en esta tutela obedece al presupuesto de que existe escasez de agua para uso doméstico de los usuarios del citado acueducto de "La cuchilla", se hace esta afirmación porque en el expediente hay prueba para llegar a tal conclusión."

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

T598	2002	Primer Nivel	NO	“La Corte comprende que la mala situación económica que afecta a amplios sectores de la población coloca a miles de personas en situación angustiosa de pobreza y marginación. El desempleo y la falta de oportunidades impiden a dichas personas proveerse los ingresos necesarios para asegurarse a una vida digna. No obstante, la situación de pobreza no es, en todos los casos, una razón válida para dejar de cumplir los deberes de la persona y el ciudadano, en especial el deber de “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”. El argumento de la pobreza no tiene el alcance de suspender en todo caso los deberes sociales de los particulares.”
C150	2003	Primer Nivel	Exequible	“Así pues, esta Corporación ha reiterado que “la relación contractual referida es de carácter oneroso, pues implica que por la prestación del servicio público domiciliario el usuario debe pagar a la empresa respectiva una suma de dinero. En efecto, dentro de la concepción del Estado Social de Derecho debe tenerse en cuenta que los servicios públicos domiciliarios tienen una función social, lo cual no significa que su prestación deba ser gratuita pues el componente de solidaridad que involucra implica que todas las personas contribuyen al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado a través de las empresas prestadoras de servicios públicos, dentro de conceptos de justicia y equidad (CP art. 95-9 y 368)” “Por el contrario, la jurisprudencia en materia de acción de tutela proferida por esta Corporación sobre el particular, dispone que la mora del usuario en cancelar sus obligaciones permite que la empresa prestadora del servicio, en aras de garantizar la prestación del servicio a los demás usuarios [203], dé aplicación a las normas que lo regulan y que, por lo tanto, proceda a su corte y suspensión como máximo luego del incumplido en el pago de tres facturas. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-517 de 1994[204], la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, negó la pretensión de un accionante que solicitaba la reconexión de su línea telefónica cortada por falta de pago. La Corte precisó que los problemas económicos del accionante no justificaban la omisión en el cumplimiento de su obligación de pagar por el servicio de agua del que había hecho uso. “Ahora bien, de acuerdo a la jurisprudencia en materia de tutela, la Corte precisa que, no obstante, el mandato contenido en las normas acusadas, existen ciertos límites dentro de los que debe ajustarse el comportamiento de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios al momento de suspender el suministro de algún servicio. Tales límites se derivan de la Constitución y de la ley y conforman lo que podría denominarse “la Carta de derechos y deberes de los usuarios de servicios públicos domiciliarios” (art. 369 C.P.). Se inspiran en el primer derecho de cualquier usuario consistente en ser tratado dignamente por la empresa prestadora de servicios públicos, sea ésta pública o privada (art. 1° de la C.P.). En efecto, los usuarios de los servicios públicos son personas, no un recurso del cual se puede periódicamente extraer una suma de dinero. El carácter oneroso de los servicios públicos domiciliarios explica el deber del usuario de pagar las facturas correspondientes, pero no justifica que los usuarios no sean respetados en su dignidad en tanto seres humanos. En estrecha relación con este derecho primordial, se encuentra el derecho a no ser discriminado por una empresa de servicios públicos domiciliarios[207], el derecho a ser clara y oportunamente informado de sus obligaciones y de las consecuencias de incumplirlas,[208] el derecho a que sus recursos sean resueltos antes de que se corte el servicio[209] así como otros que gradualmente han sido precisados por la jurisprudencia, como el derecho a que se preserve la confianza legítima del usuario de buena fe en la continuidad de la prestación del servicio si éste ha cumplido con sus deberes.”
T888	2008	Primer Nivel	Si	“Así las cosas, la Corte ha determinado que procede la acción de tutela para proteger el derecho fundamental al agua potable cuando: i) se demuestre que se requiere para el consumo humano, pues en caso contrario no se trata de un derecho fundamental y, por lo tanto, no debe utilizarse este mecanismo procesal sumarial sino la acción popular; ii) se pruebe que el agua que se ofrece al accionante y/o a una comunidad determinada se encuentra contaminada o no se presta en condiciones aptas para el consumo de las personas[6] y, iii) los usuarios cumplen con los requisitos señalados en la ley y los reglamentos para la instalación del servicio público, pues este derecho también implica el deber de acatar las normas técnicas especializadas para la correcta prestación del servicio. Así, por ejemplo, la Sala Segunda de Revisión advirtió que “los usuarios, también se encuentran sujetos al cumplimiento de las disposiciones que establezca la ley para acceder al servicio público que se solicita, de suerte que se pueda garantizar la eficiencia del servicio y la adecuada administración de los mismos, en beneficio de toda la comunidad. En ese orden de ideas, quienes pretendan vincularse como usuarios de un servicio público, en este caso de agua, se encuentran obligados a cumplir con las disposiciones que para la aprobación de la solicitud exijan las disposiciones que rigen la materia, sin que sea de recibo argumentar la excesiva tramitología del Estado”
T546	2009	Segundo Nivel	SI	A juicio de la Sala, no en todo caso de incumplimiento es válido suspender los servicios públicos domiciliarios, en el sentido de cortar totalmente el suministro de los mismos. Si el incumplimiento es involuntario u obedece a una fuerza insuperable; si, además, el domicilio a que se destinan está habitado por personas que merecen una especial protección constitucional; si el servicio es

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
 Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

				de aquellos indispensables para garantizar otros derechos fundamentales como la vida, la igualdad, la dignidad o la salud; y si, por último, se dan las condiciones establecidas en la ley para la suspensión, lo que debe suspenderse es la forma de prestar el servicio público. Es decir, debe cambiar la forma en que se suministra el servicio y ofrecerle al destinatario final unas cantidades mínimas básicas e indispensables, en este caso, de agua potable. Con todo, esas cantidades mínimas deben ser fijadas por la Empresa de Servicios Públicos, en consideración a la cantidad de personas que habiten en el domicilio y con sujeción a criterios aceptables desde el punto de vista de su capacidad para garantizar los derechos a la vida, la salud y la dignidad de los niños que habiten en ella. Sólo para efectos de ilustrar cómo pueden ser adoptadas esas medidas mínimas de agua potable, conviene señalar lo manifestado en el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos. De acuerdo con este Informe, "[s]i bien incumbe a cada país determinar el volumen mínimo razonable de agua necesaria para satisfacer los usos personales y domésticos, las cifras suministradas en las publicaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) pueden servir de orientación útil. Por consiguiente, <u>se necesitan entre 50 y 100 litros de agua por persona por día para asegurar la satisfacción de todas las necesidades de salud</u> (31). El umbral de 25 litros por persona por día representa el nivel mínimo para mantener la vida, pero esta cantidad plantea problemas de salud, ya que es insuficiente para atender las necesidades de higiene básica y consumo (32). En los casos de emergencia, tales como desastres naturales, conflictos o situaciones después de los conflictos, el Manual del Proyecto Esfera sugiere un abastecimiento básico de 7,5 a 15 litros mínimos por persona y por día, ya que puede no haber suficiente agua disponible para atender a todos los usos personales y domésticos (33). Estas diversas cantidades son indicativas, ya que pueden cambiar con arreglo a un contexto en particular, y pueden diferir en el caso de algunos grupos, debido a su estado de salud, trabajo, condiciones climáticas, exigencias culturales u otros factores".
T749	2012	Primer Nivel	SI	"Esta Sala considera que la sentencia T-270 de 2007 es un referente jurisprudencial importante en la protección del derecho fundamental al agua de sujetos que merecen especial protección constitucional. Sin embargo, por las razones que justificaron la decisión, es claro para la Sala, también, que, en esa oportunidad, la Corte condicionó la garantía de acceso al agua, a su estrecha relación con el goce efectivo de otros derechos. Y está línea de protección ha variado con el tiempo. El reconocimiento de que no es posible el desarrollo de la vida sin agua, ha llevado a que diferentes Salas hayan considerado que el acceso al agua apta para el consumo humano es un derecho fundamental, y que debe ser especialmente protegido, cuando se trate de personas que sufren alto grado de vulnerabilidad familiar, económica o social. Y como derecho fundamental, tal como se explicó en la parte inicial de las consideraciones de esta providencia, procede su protección por vía de tutela, de forma directa, es decir, y valga la pena reiterar, no sólo cuando de su garantía depende la protección de otros derechos fundamentales. No obstante, como ya lo señaló la Sala a propósito de la sentencia T-752 de 2011, garantizar que los sujetos de especial protección constitucional deben acceder al agua, no quiere decir que ellos o sus familias no deban cumplir con la obligación correlativa de pago. Pero sí quiere decir (i) que tienen derecho a acceder a formas de pago flexibles, que se ajusten a sus limitaciones económicas, y (ii) que, en todo caso, existen otros medios alternos y anteriores a la suspensión, como el cobro coactivo, que la empresa que suministra el servicio de acueducto puede ejercer, cuando quiera que haya falta de pago de un usuario. La jurisprudencia constitucional también ha fijado un límite a la posibilidad de exigir mediante acción de tutela la protección del derecho al agua: (i) cuando la entidad encargada de prestar el servicio adopta la decisión de suspender el servicio de agua, dentro de las reglas establecidas y con el respeto debido a los derechos fundamentales de la persona y en especial a su mínimo vital,[34] pues en tal caso no viola un derecho, sino que cumple un deber;[35] (ii) cuando el riesgo de las obras pendientes, inconclusas o deterioradas constituyen una amenaza que no representa un riesgo real para los derechos fundamentales de las personas;[36] (iii) cuando se pretenda reclamaciones de carácter puramente económico, que pueden ser reclamadas por otros medios de defensa judicial, y no impliquen la afectación de derechos fundamentales;[37] (iv) cuando no se constata que la calidad del agua a la que se accede no es adecuada para el consumo humano;[38] (v) cuando una persona está disfrutando el servicio de agua, por medios ilícitos, reconectándose a la fuerza, y se encuentra disfrutando del goce efectivo de su derecho al agua, por ejemplo,

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
 Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

				pierde la posibilidad de reclamar su protección mediante la acción de tutela.[39] En este caso la persona no pierde sus derechos, pero sí la posibilidad de legitimar a posteriori sus actos de hecho mediante el procedimiento constitucional de la tutela.[40] (vi) cuando una persona pretende acceder por sus propios medios al agua disponible, pero de una forma irregular, desconociendo los procedimientos y afectando el acceso de las demás personas de la comunidad que dependen de la misma fuente de agua.[41] (vii) cuando la afectación a la salubridad pública, como obstrucción a tuberías de alcantarillado, no afecta el mínimo vital en dignidad de las personas; en tal caso, se trata de una afectación que puede ser reclamada judicialmente, pero que no es objeto de acción de tutela.[42]"
T- 641	2015	Segundo Nivel	SI	"(i) el derecho al agua sólo tiene el carácter de fundamental cuando está destinada al consumo humano, pues únicamente entonces está en conexión con el derecho a la vida en condiciones dignas y a la salud; (ii) por lo anterior, la acción de tutela resulta procedente para hacer efectivo el derecho fundamental al agua potable, solamente cuando ella es necesaria para preservar la vida, la salud o la salubridad de las personas, pero no cuando está destinada a otras actividades, tales como la explotación agropecuaria o a terrenos deshabitados; (iii) cuando el agua es necesaria para preservar a la vida, la salud o la salubridad de las personas, el derecho fundamental que recae sobre ella puede ser protegido a través de la acción de tutela, que resulta procedente tanto contra la autoridad pública como contra el particular o particulares que estén afectando arbitrariamente el derecho; (iv) el derecho al consumo humano de agua potable puede ser protegido por vía de tutela, que desplaza la acción popular, cuando existe afectación particular del derecho fundamental en cabeza de una, varias o múltiples personas, o cuando existe la amenaza de consumación de un perjuicio irremediable en la órbita de este derecho fundamental; (v) de conformidad con los criterios interpretativos sentados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el contenido del derecho fundamental al agua implica la disponibilidad continua y suficiente de agua para los usos personales y domésticos, la calidad salubre del agua, y la accesibilidad física, económica e igualitaria a ella"
T-398	2018	Primer Nivel	SI	"5.5. En consecuencia, las prohibiciones impuestas por la jurisprudencia constitucional cuando una entidad prestadora de aquellas a las que hace referencia el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 que realiza la suspensión de los servicios públicos domiciliarios en cumplimiento del artículo 130 de la ley en comento (modificado por artículo 18 de la Ley 689 de 2001) son dos: (i) no violar las garantías del debido proceso, (ii) no desconocer las garantías constitucionales de los sujetos de especial protección constitucional, o no hacer cortes en hospitales, colegios, cárceles u otros establecimientos que gozan de protección, o no afectar gravemente las condiciones de vida de la comunidad". "5.6. Ahora bien, aparte de las dos limitaciones mencionadas previamente, respecto del derecho a la suspensión del suministro de agua potable que las empresas prestadoras tienen frente a la falta de pago de las facturas, existe un tratamiento diferencial que éstas deben seguir cuando el usuario del servicio: "(i) es un sujeto de especial protección constitucional; (ii) el motivo de la morosidad es involuntario e incontrolable; y (iii) la suspensión del servicio implica la vulneración de otros derechos fundamentales"

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

T-577	2019	Secundaria	SI	"ORDENAR a la Alcaldía Municipal del Socha que, en el término máximo de dos (2) meses contados a partir de la notificación de este fallo, en caso de no haberlo hecho, elabore un plan de solución definitiva al problema de accesibilidad del accionante, lo que implica el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la reunión del 19 de julio de 2018, que incluye: (i) brindar la asesoría necesaria para (a) conformar un nuevo acueducto comunitario y (b) adelantar los trámites correspondientes ante Corpoboyacá en el proceso de solicitud de concesión de aguas superficiales, (ii) realizar una mesa técnica con Corpoboyacá, en la que se analicen las diferentes fuentes hídricas de abastecimiento disponibles y se defina aquella que servirá de abastecimiento al nuevo acueducto comunitario; y, (iii) disponer de los recursos presupuestales necesarios para garantizar la accesibilidad del agua." Ahora bien, la Sala de Revisión reconoce, como lo ha hecho la jurisprudencia constitucional previamente, que el derecho fundamental al agua para consumo humano tiene una faceta prestacional y, en consecuencia, su garantía es progresiva, "de manera que el Estado además de adoptar medidas inmediatas, debe planear estrategias para asegurar que, de manera progresiva, suministre el líquido a todas las personas. En relación con las medidas inmediatas, recae en las autoridades la obligación de provisión de agua para el consumo humano básico a través de los medios que estime más convenientes. Con respecto a las obligaciones progresivas, es un deber de las autoridades estatales actuar hasta el máximo disponible de sus recursos, y crear planes, programas y políticas que tengan como objeto garantizar la prestación efectiva del derecho al agua." [120] Teniendo en cuenta lo anterior, cuando el juez de tutela advierte que existe una afectación desproporcionada de los derechos invocados por la falta de un plan o programa para garantizar en un plazo razonable esta dimensión del derecho al agua para consumo humano, este "puede ordenar que las autoridades accionadas establezcan una hoja de ruta que permita la ejecución de las obras necesarias para acceder a este preciado líquido." [121] Entre las decisiones de esta Corporación, en las que teniendo en cuenta la dimensión prestacional del derecho al agua para consumo humano, se ha ordenado a las autoridades municipales que diseñen una política para garantizar de manera progresiva su goce efectivo, se resaltan las siguientes: T-312 de 2012, [122] T-028 de 2014, [123] T-733 de 2015 [124] y T-129 de 2017. [125]"
T-401	2022	Secundaria	SI	"ORDENARLE a la empresa Aqualia Villa del Rosario S.A.S E.S.P. que, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de esta providencia, le garantice a la accionante las condiciones mínimas de acceso al servicio de agua establecida en la parte motiva de esta sentencia. La cantidad de agua a proveer debe obedecer al volumen mínimo razonable establecido como parámetro por la Organización Mundial de la Salud. Este debe oscilar entre cincuenta y cien litros de agua diarios por persona para asegurar la satisfacción de todas las necesidades de salud. Lo anterior de forma directa en la vivienda o en un punto de abastecimiento a no más de cincuenta metros de aquella. Esto hasta que la empresa efectúe los arreglos para solucionar de forma definitiva la obstrucción de las tuberías que presenta la vivienda. Esto último no podrá superar el término de dos meses contado a partir de la notificación de esta sentencia."
T-223	2022	Secundaria	NO	Ante la importancia del abastecimiento de agua potable y en aras de la protección de este derecho fundamental, la Corte ha estimado que <i>"los obstáculos técnicos, jurídicos o físicos que impidan extender las redes de acueducto y alcantarillado a viviendas particulares no son excusa para negar la prestación del servicio, ya que en este caso la empresa tiene la obligación de adoptar medidas que aseguren el acceso mínimo al servicio de agua potable"</i>. <i>Como quedó establecido, es competencia y obligación de los municipios asegurar y garantizar el acceso a los servicios públicos domiciliarios, de forma directa o indirecta (a través de empresas de carácter oficial, privado o mixto). Para la Corte es inadmisibles que la entidad encargada excuse su falta de diligencia y omita su obligación de adoptar medidas que aseguren el acceso al servicio de agua potable. Por esta razón, la Corporación aborda este tipo de asuntos, desde su connotación de derecho fundamental. En efecto, para la Sala cualquier argumento que lleve a la negativa en la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado, configura la vulneración del derecho fundamental al acceso al agua potable. Sin embargo, de acuerdo con lo informado por la demandada en sede de revisión, la empresa Aguas y Aseo de El Pital y Agrado S.A. E.S.P., a la accionante se le está suministrando el servicio de agua potable a través de mangueras, garantizando así el derecho conculcado (adjuntó registro fotográfico como prueba).</i>

Fuente: Relatoría Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional – Compilación MVCT

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales.

- Sobre el objeto del instrumento normativo.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

Inicialmente es necesario señalar que la Ley 2294 de 2023 es una ley en firme y vigente en la cual se otorgó al Gobierno Nacional la facultad para reglamentar lo concerniente a los lineamientos para el mínimo vital, toda vez que el artículo 192 dispone: *"El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá las condiciones para asegurar de manera efectiva al acceso a agua y al saneamiento básico en aquellos eventos en donde no sea posible mediante la prestación del servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo y/o los esquemas diferenciales, incluyendo la posibilidad de garantía a través de medios alternos y los lineamientos del mínimo vital."*, de lo cual se deriva claramente que el MVCT posee la competencia para expedir el presente instrumento normativo.

Por otra parte, en relación con la facultad de establecer lineamientos, la sentencia C-1162 de 2000 de la H. Corte Constitucional planteó que la facultad que tienen los ministerios de expedir un lineamiento de política pública encuentra base en la jerarquía normativa. En la misma decisión jurisprudencial, queda claro que los lineamientos si son vinculantes, lo que se identifica al explicar que los actos de las comisiones de regulación están sujetos a las directrices de política de los ministerios. Por lo anterior, este Ministerio está atendiendo la facultad establecida en el artículo 192 de la Ley 2294 de 2023.

- **Sobre la financiación**

El mínimo vital definido en el proyecto normativo no es parte de los subsidios tarifarios determinados en la Ley 142 de 1994, razón por la cual, para la estimación de las necesidades de financiación por la implementación del proyecto, en el apartado correspondientes de este documento se incluye el cálculo de la proyección del costo del mínimo vital y la proyección del porcentaje que representaría la financiación con los recursos de los ingresos corrientes de libre destinación - ICLD, y con los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP, en la partida para propósito general.

Cada municipio o distrito deberá determinar el porcentaje de destinación de las fuentes de financiación, según la disponibilidad de recursos, para atender a la población en condiciones de vulnerabilidad y las solicitudes que reciba para atender el mínimo vital.

Así, en todo caso, la cantidad de agua recibida por las personas deberá ser remunerada a quien se encarga de proporcionar el servicio. En este sentido, La Ley 142 de 1994 estableció en el numeral 99.9 del artículo 99 que, para cumplir cabalmente con los principios de solidaridad y redistribución de ingresos, no existirá exoneración en el pago de los servicios públicos domiciliarios, incluyendo el de acueducto, para ninguna persona natural o jurídica.

Del articulado del instrumento normativo se colige que el volumen del mínimo será financiado plenamente por las entidades territoriales, con lo que no se dispone ninguna obligación de pago de este volumen para el usuario o suscriptor. La jurisprudencia de la Corte Constitucional, reconoce que los servicios públicos son onerosos y están a cargo de los usuarios o suscriptores, no obstante, existe una excepción temporal para los sujetos de especial protección constitucional cuando no tengan capacidad de pago, caso en el cual el proyecto normativo contempla que esta obligación sea asumida por la entidad territorial, financiando el costo del mínimo vital. ~~Lo anterior significa que el servicio público sigue siendo oneroso,~~ solo que el volumen que se considera mínimo vital de agua y alcantarillado es asumido por el ente territorial en virtud de lo establecido en el artículo 365 de la constitución política.

4. IMPACTO ECONÓMICO

El Decreto que se pretende expedir no genera impacto presupuestal para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, toda vez que el financiamiento de los medios alternos y el mínimo vital estará a cargo de las entidades territoriales. La Nación, de acuerdo con la disponibilidad del marco fiscal de mediano plazo, podrá cofinanciar el mínimo vital de agua en los municipios clasificados en categorías 5 y 6 que no cuenten con la capacidad financiera para el pago total o parcial del mínimo vital.

En cuanto los municipios y distritos, es de señalar que conforme a lo establecido en artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, la ley fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Con el fin de proveer los recursos para atender los servicios a cargo de éstos y para financiar adecuadamente su prestación, en el artículo se creó el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Señala el citado artículo 356 que los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Por otra parte, el artículo 78 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007, señala que los municipios de categoría 4, 5 y 6, podrán destinar libremente para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración territorial, hasta el 42% de los recursos de propósito general.

Adicionalmente, dispone que del total de los recursos de la participación de propósito general asignados a cada distrito o municipio, una vez descontada la destinación establecida para libre inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, y la asignación correspondiente a los municipios menores de 25.000 habitantes, definida en el inciso 3° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007, cada distrito y municipio destinará el ocho por ciento (8%) para deporte y recreación, el seis por ciento (6%) para cultura y el diez por ciento (10%) para el fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales (FONPET). Los recursos restantes deben ser destinados a inversión, en desarrollo de las competencias asignadas por la ley.

Ahora bien, según lo establecido en el párrafo 2 del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 21 de la Ley 1176 de 2007, *“Con cargo a los recursos de libre inversión de la participación de propósito general y en desarrollo de la competencia de atención a grupos vulnerables de que trata el numeral 11 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, los distritos y municipios podrán cofinanciar los gastos que se requieran para realizar el acompañamiento directo a las familias en el marco de los programas diseñados por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza extrema”*.

Señala el numeral 11 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001 lo siguiente:

“76.11. Atención a grupos vulnerables

Podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar.”

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
 Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

Conforme a lo expuesto, se considera que, a través de la participación de propósito general del sistema general de participaciones, los municipios y distritos ya reciben recursos que permiten atender a los grupos vulnerables, como la población infantil, ancianos y madres cabeza de hogar.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No se requiere disponibilidad presupuestal específica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, depende de la disponibilidad de recursos por parte de las entidades territoriales, para lo relacionado con mínimo vital.

Con respecto al Mecanismo de apoyo para la inversión y la sostenibilidad, los recursos que se ejecutarán para cumplir con lo dispuesto en el presente decreto se encuentran incluidos en el proyecto de inversión "FORTALECIMIENTO A LA GESTIÓN COMUNITARIA E IMPLEMENTACIÓN ESQUEMAS DIFERENCIALES Y MEDIOS ALTERNOS EN ACCESO A AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO A NIVEL NACIONAL" con código BPIN 202300000000427.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

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)

No aplica

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria (Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)	(Marque con una x)
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)	NO APLICA
Informe de observaciones y respuestas (Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)	(Marque con una x)
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio (Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)	NO APLICA
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública (Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)	(Marque con una x)
Otro (Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)	NO APLICA

Aprobó:

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 7.0 Fecha: 12/07/2024 Código: GPA-F-25

NELSON ALIRIO MUÑOZ LEGUIZAMON
Jefe Oficina Asesora Jurídica

NATALIA DUARTE CÁCERES
Directora de Política y Regulación

Elaboró: Sergio Rodríguez Acevedo Giovanni Bonilla Rodríguez Contratistas Grupo SGP-APSB		Revisó: Margarita Gómez Arbeláez Contratista Dirección Política y Regulación
---	--	--