

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/2025 Código: GPA-F-25

Entidad originadora:	<i>Ministerio de Vivienda, Vivienda, Ciudad y Territorio</i>
Fecha (dd/mm/aa):	<i>Abril de 2026</i>
Proyecto de Resolución:	<i>“Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 1010 de 2021, en lo relacionado con el monitoreo del uso de los recursos del sistema general de participaciones para agua potable y saneamiento básico destinados para el pago de subsidios”</i>

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

Sobre el Sistema General de Participaciones sector Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB)

El Sistema General de Participaciones (SGP) corresponde a los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 Constitucionales (reformados por los Actos Legislativos 01 de 2001, 04 de 2007 y 03 de 2024), a las entidades territoriales para la financiación de los servicios a su cargo en salud, educación, agua potable y saneamiento básico y los definidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

El objetivo de la asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB), no es otro que asegurar a la ciudadanía la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a cargo de los municipios, distritos y subsidiariamente de los departamentos, en condiciones óptimas de cobertura, calidad y continuidad.

En consecuencia, se expidió la Ley 1176 de 2007, la cual desarrolló los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y fijó en su artículo 11 las actividades que pueden ser financiadas con los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB) por parte de los municipios y distritos, estableciendo que dichos recursos deben destinarse a la financiación de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, incluyendo el otorgamiento de subsidios a los estratos subsidiables; el pago del servicio de la deuda derivado de proyectos del sector; la reinversión en estudios, diseños e interventorías; el fortalecimiento institucional y organizacional para la administración y operación de los servicios en zonas urbanas y rurales; la construcción, ampliación, optimización y mejoramiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado y las inversiones en aseo; el desarrollo de programas de macro y micromedición y de reducción de agua no contabilizada; la adquisición de equipos y el pago del servicio de energía para la operación de los sistemas en municipios de categorías 5ª y 6ª que presten directamente los servicios; así como la participación en la estructuración, implementación e inversión en infraestructura de esquemas regionales de prestación.

Sobre las asignaciones y criterios de distribución de los recursos del SGP-APSB.

El artículo 165 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”, eliminó la competencia del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para aprobar la distribución de los recursos del SGP. En consecuencia, por disposición del artículo 85 de la Ley 715 de 2001 le compete al Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizar la distribución de los recursos del SGP, siendo la Subdirección de Distribución de Recursos Territoriales (SDRT) de la Dirección de Programación de Inversiones Públicas (DPIP), de conformidad con el artículo 62 del Decreto 1893 de 2021, quien ejerce las funciones atribuidas al DNP en lo que respecta a la distribución de los recursos del SGP.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/2025 Código: GPA-F-25

La asignación de los recursos del Sistema General de Participación (SGP) para los municipios y distritos está definida por los criterios¹ y porcentajes establecidos anualmente por el Departamento Nacional de Planeación-DNP, como se muestra a continuación.

Tabla 1. Criterios de asignación de recursos SGP-APSB.

No.	Asignación municipal	Porcentaje	Entidad que certifica	Peso General	Normativa
1	Déficit de Coberturas	35%	DNP	90%	CENSO 2018
2	Población atendida y balance del esquema solidario	30%			Ley 2276 de 2022
3	Esfuerzo en ampliación de coberturas	5%			Res. 1010 de 2021
4	Nivel de Pobreza	20%			
5	Eficiencia Fiscal y Administrativa	10%	MVCT	10%	

Fuente: Artículo 7 de la ley 1176 de 2007.

Es importante señalar que, el DNP realiza las publicaciones de los documentos de distribución del Sistema General de Participaciones sector Agua Potable y Saneamiento Básico de los municipios para cada vigencia, los cuales se podrá consultar en el siguiente enlace:
<https://sicodis.dnp.gov.co/AspxSGP/DistribucionesSGP.aspx>

Sobre los subsidios para agua potable y saneamiento básico establecidos en la Ley 142 de 1994:

En materia de servicios públicos, el artículo 368 de la Carta Superior, dispone que la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán² conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas por la prestación de estos servicios.

Por su parte, en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994, define el subsidio como la *“Diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de éste, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe”*³. Su otorgamiento a los usuarios de menor capacidad económica constituye uno de los instrumentos de intervención estatal en los servicios públicos⁴, y a su vez, una competencia asignada por el legislador al municipio como asegurador de la prestación con cargo a su presupuesto⁵, en donde se clasifican como gasto público social⁶.

Igualmente, el numeral 99.5 del artículo 99 de la citada norma dispone: *“Los subsidios no excederán, en ningún caso, del valor de los consumos básicos o de subsistencia. Los Alcaldes y Concejales tomarán las medidas que a cada uno correspondan para crear en el presupuesto municipal, y ejecutar, apropiaciones para subsidiar los consumos básicos de acueducto y saneamiento básico de los usuarios de menores recursos y extender la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico,*

¹ artículo 7 de la Ley 1178. Criterios de distribución de los recursos para los distritos y municipios.

² El Consejo de Estado, a través de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo en Sentencia con radicación 76001-23-31-000-2005-01234-01(AP) del 3 de marzo de 2011 y con ponencia del Dr. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, fue enfático en señalar que *“En este contexto y contrario a lo afirmado por el recurrente, para la Sala es claro que todas las entidades a que se refiere el artículo 368 de la CP tienen la obligación de aportar recursos para subsidiar todos los servicios Públicos domiciliarios”*

³ Ley 142 de 1994. Art. 14.29

⁴ Ley 142 de 1994. Art. 3.7

⁵ Ley 142 de 1994. Art. 5.3

⁶ Ley 142 de 1994. Art. 100

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/2025 Código: GPA-F-25

dando prioridad a esas apropiaciones, dentro de las posibilidades del municipio, sobre otros gastos que no sean indispensables para el funcionamiento de este. La infracción de este deber dará lugar a sanción disciplinaria."

Así mismo, debe tener en cuenta lo señalado en el numeral 99.8 ibidem, el cual establece: "99.8. Cuando los Concejos creen los fondos de solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos y autoricen el pago de subsidios a través de las empresas, pero con desembolsos de los recursos que manejen las tesorerías municipales, la transferencia de recursos se hará en un plazo de 30 días, contados desde la misma fecha en que se expida la factura a cargo del municipio. Para asegurar la transferencia, las empresas firmarán contratos con el municipio."

En consecuencia, el artículo 2.3.4.2.2 del Decreto 1077 de 2015, establece una metodología para la planeación presupuestal y financiera que permite al municipio y al prestador de servicios públicos identificar la necesidad de subsidios con el fin de apropiar en el presupuesto los recursos necesarios para tal fin, y así, garantizar que los usuarios de menores ingresos puedan pagar del costo del servicio, se pueda extender la cobertura y mejorar la calidad de dichos servicios públicos.

Debe señalarse que, el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 fijó las actividades que podían ser financiadas por los municipios y distritos con cargo a los recursos del SGP-APSB, además de considerar, antes de la expedición de la Ley 2538 de 2025 (será analizada más adelante), lo siguiente:

"(...)

Parágrafo 2. De los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico de los municipios clasificados en categorías 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª, deberá destinarse mínimo el quince por ciento (15%) de los mismos a la actividad señalada en el literal a) del presente artículo.

En los eventos en los cuales los municipios de que trata el presente parágrafo hayan logrado el correspondiente equilibrio entre subsidios y contribuciones, podrán destinar un porcentaje menor de los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector de agua potable y saneamiento básico para tal actividad, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional."

De lo anterior, se resalta que la norma señalaba que la destinación de como mínimo el 15% de los recursos del SGP-APSB, lo cual se entendía con el pago de los subsidios y no solamente con la apropiación para el pago de estos.

Ahora bien, conforme lo dispuesto en la norma antes transcrita, las entidades territoriales tenían la posibilidad de destinar un porcentaje menor del 15%, siempre y cuando hayan logrado el equilibrio entre los subsidios y las contribuciones, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, decisión que se basa en la autonomía de la que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses. Por consiguiente, la disminución de dicho porcentaje era una competencia de los municipios y distritos.

Sobre este particular, el artículo 2.3.5.1.3.23. del Decreto 1077 de 2015, establecía los requisitos mínimos que debían ser acreditados por las entidades territoriales, así:

"Apropiación de los recursos de la participación para Agua Potable y Saneamiento Básico

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/2025 Código: GPA-F-25

en los municipios calificados en categorías 2ª, 3ª, 4ª, 5ª 6a. Los municipios clasificados en categorías 2ª, 3ª 4ª, 5ª y 6ª deberán destinar en cada vigencia mínimo el quince por ciento (15%) de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico a financiar los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables, a menos que hayan logrado la condición de equilibrio a la que se refiere el artículo 2.3.5.1.3.22. del presente capítulo, demostrando el cumplimiento de las siguientes condiciones:

a) Haber obtenido la certificación para la administración del SGP por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a 31 de diciembre de la vigencia anterior a la cual pretende aplicar el parágrafo 2° del artículo 11 de la Ley 1176 de 20073. (no aplica, se eliminó el proceso de certificación con la Ley 1977 de 2019)

b) Tener creado el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos para cada uno de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo.

c) Contar con los contratos y/o convenios vigentes para la transferencia de los recursos de subsidios con cada uno de los prestadores de los servicios de acueducto, alcantarillado y, aseo en la zona urbana y rural del municipio o distrito, que figuren en el Registro Único de Prestadores de Servicios (RUPS).

Adicionalmente, cuando el municipio sea prestador directo de alguno de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, deberá contar con:

i. El acto administrativo mediante el cual se fijan las condiciones para el manejo y transferencia de los recursos destinados a otorgar subsidios, a las cuentas separadas donde se lleva la contabilidad de los servicios públicos domiciliarios que preste el municipio de manera directa.

ii. Las certificaciones expedidas por la Tesorería Municipal, donde consten los traslados contables de recursos destinados a otorgar subsidios, cuenta del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos y de esta a las cuentas separadas donde se lleva la contabilidad de los servicios públicos domiciliarios que preste el municipio de manera directa y para cada uno de los mismos.

d) Reportar en el Presupuesto de Gastos de Inversión del Formulario Único Territorial (FUT), los pagos realizados por la entidad territorial por concepto de subsidios en la vigencia inmediatamente anterior a la que se pretende aplicar el presente capítulo.

e) Contar con el paz y salvo del pago de subsidios a cada uno de los prestadores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en la zona urbana y rural del municipio o distrito, que figuren en el Registro Único de Prestadores de Servicios (RUPS) y que efectivamente hayan prestado el respectivo servicio.

f) Contar con el acuerdo por medio del cual el Concejo Municipal realiza la apropiación y aprobación de la destinación de los recursos para el otorgamiento de los subsidios, en la vigencia en la cual se aplicará el presente capítulo, y que cubra los porcentajes de subsidios máximos establecidos en la Ley 1450 de 2011 la que la modifique, complemente o sustituya.

g) Contar con el acuerdo municipal para la vigencia en la cual se aplicará el presente capítulo,

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/2025 Código: GPA-F-25

por medio del cual se fijan los factores de aporte solidario de los estratos 5 y 6, y de los usuarios industriales y comerciales, los cuales deberán ajustarse a lo establecido en la Ley 1450 de 2011 la que la modifique, complemente o sustituya total o parcialmente.

h) Contar con los Decretos de adopción de las estratificaciones urbana, de los centros poblados, fincas y viviendas dispersas y haber cargado al Sistema Único de Información (SUI) el estrato asignado y aplicado a cada inmueble residencial, conforme a los actos administrativos distritales o municipales de adopción de la estratificación.

i) Haber aplicado la metodología a que hace referencia el capítulo 11 del título IV del presente Libro, o la norma que lo modifique, complemente o sustituya, y que la aplicación de la misma demuestre que los recursos requeridos para el otorgamiento de subsidios con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico, en la vigencia para la cual se aplicará el presente capítulo, son inferiores al quince por ciento (15%) de la respectiva asignación.

j) Los municipios prestadores directos de alguno de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo deberán tener reportado en el Sistema Único de Información (SUI), la aplicación de la metodología tarifaria prevista por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico para el efecto”.

Ahora bien, una vez agotados los requisitos mencionados, el artículo 2.3.5.1.3.24 ibidem establecía el procedimiento para la apropiación de un porcentaje menor, de la siguiente manera:

“Procedimiento. *Cumplidos los requisitos del artículo anterior, el representante legal del municipio que desee destinar menos del 15% de la participación del SGP-APSB al otorgamiento de subsidios, de conformidad con el parágrafo 2° del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, deberá expedir una certificación en la cual indique el monto a apropiar de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico destinado al otorgamiento de subsidios, manifestando que cumple con los requisitos exigidos en este capítulo.*

Dicha certificación deberá ser cargada a través del Sistema Único de Información (SUI) de acuerdo con lo establecido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios”.

Conforme a lo expuesto, el pago de subsidios no solamente obedecía a la asignación del 15% de los recursos del SGP-APSB, sino que es un ejercicio de planeación que involucra una multiplicidad de variables dentro de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

De acuerdo con lo señalado, y antes de la expedición de la Ley 2538 de 2025, era posible para el ente territorial apropiar un porcentaje menor al 15% de los recursos del SGP-APSB cuando se cumplían las condiciones del artículo 2.3.5.1.3.23. y se agotará el procedimiento establecido en el artículo 2.3.5.1.3.24 del Decreto 1077 de 2015.

Sobre los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingreso (FSRI):

En relación con el manejo de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingreso (FSRI), el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, dispone que los concejos municipales y distritales están en la obligación de crear los FSRI, cuyo objetivo es que, a través de éstos sean contabilizados los recursos presupuestales del ente

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/2025 Código: GPA-F-25

territorial destinados a otorgar subsidios a los usuarios de menores ingresos, como también, aquellos recursos provenientes de aportes solidarios que constituyan superávits, en el marco de lo dispuesto en el artículo 2.3.4.1.2.9. del Decreto 1077 de 2015.

Sumado a lo anterior, el artículo 2.3.4.1.2.4. ibidem, señaló la naturaleza de los FSRI, así:

“Artículo 2.3.4.1.2.4. Naturaleza de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, que de acuerdo con la Ley 142 de 1994 deben constituir los concejos municipales y distritales y las asambleas, serán cuentas especiales dentro de la contabilidad de los municipios, distritos y departamentos, a través de las cuales se contabilizarán exclusivamente los recursos destinados a otorgar subsidios a los servicios públicos domiciliarios. Dentro de cada Fondo creado se llevará la contabilidad separada por cada servicio prestado en el municipio o distrito y al interior de ellos no podrán hacerse transferencias de recursos entre servicios”.

Conforme a lo expuesto, los FSRI son cuentas especiales que hacen parte del capítulo de ingresos o rentas de las entidades territoriales, para lo cual es oportuno mencionar que el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, dispuso:

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

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

Frente a la ejecución, el artículo 345 de la Constitución Política determina que las entidades territoriales “(...) no podrán hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos. (...)”. Por tanto, para ejecutar los recursos de los FSRI, los municipios y distritos deberán apropiarse el gasto, observando que el pago de subsidios es un gasto de inversión social.

Sobre el particular, y como se mencionó anteriormente, dentro de las disposiciones contenidas en el Decreto 1077 de 2015, se consideró la posibilidad de que las entidades territoriales pudiesen apropiarse un porcentaje inferior al 15% en el evento en que el municipio haya logrado la condición de equilibrio a la que se refiere el artículo 2.3.5.1.3.22. del mencionado Decreto, teniendo con ello, la posibilidad de contar con mayor disponibilidad de recursos del SGP-APSB para destinar a las demás actividades elegibles del gasto de las que trata el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.

Sin embargo, respecto los recursos del SGP-APSB que hayan sido trasladados al FSRI, es preciso resaltar que éstos están afectados presupuestal y contablemente al pago de subsidios, por lo tanto, conservan su naturaleza, es decir, garantizan el pago de subsidios a los estratos subsidiables, y no podrán ser empleados para fines distintos o hacerse transferencias de recursos entre servicios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.3.4.1.2.4. del Decreto 1077 de 2015.

De igual manera es preciso indicar que, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.3.4.1.2.8. del Decreto 1077 de 2015, si los aportes solidarios que pagan los estratos altos e industriales y comerciales cubren la necesidad de subsidios de los estratos subsidiables, se genera un superávit. Si, por el contrario,

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/2025 Código: GPA-F-25

dicho aporte no es suficiente para cubrir la necesidad de los subsidios de los usuarios de menores ingresos, se genera déficit.

Asimismo, respecto al remanente que se genera en los FSRI con posterioridad al pago de subsidios, originado en la transferencia de recursos del SGP-APSB o de otras fuentes de financiación que realizan las entidades territoriales a los FSRI, por un valor superior a la necesidad de subsidios, se le conoce como excedentes.

En este entendido, es deber de la entidad territorial identificar el origen de estos recursos para dar el tratamiento que en cada caso dispone la norma.

Al respecto, y de conformidad con el artículo 89.2 de la Ley 142 de 1994, reglamentado por el Decreto 565 de 1996 que fue compilado en el Decreto 1077 de 2015, estableció, respecto a los superávits que se presenten por concepto de aportes solidarios, serán destinados exclusivamente a cubrir los déficits de subsidios y se repartirán de la siguiente manera:

- Se destinarán a empresas deficitarias de la misma naturaleza y servicio que la que origina el superávit, y que cumplan sus actividades en la misma entidad territorial.
- Si después de haber atendido los subsidios en el distrito o municipio, existen superávits, éstos se destinarán a (FSRI) de distritos, municipios o departamentos limítrofes respectivamente, que hayan arrojado déficit de subsidios, y se destinarán a empresas de igual naturaleza y servicio de aquella que origina el superávit. Los repartos se harán de acuerdo con los mecanismos y criterios establecidos en los artículos 1.9.3.1 a 1.9.3.5 de la resolución CRA 943 de 2021.

Por lo anterior, se debe tener en cuenta que en los FSRI se incorporan las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las personas prestadoras de servicios públicos, según el servicio de que se trate, por lo que estos fondos se alimentan de:

1. *La contribución solidaria que pagan los estratos altos y los predios de uso industrial y comercial*
2. *Del Sistema General de Participaciones SGP del sector Agua Potable y Saneamiento Básico y*
3. *Otros recursos propios del presupuesto municipal.*

Si por el contrario, los recursos existentes en los FSRI se originan por mayores valores transferidos (excedentes), es preciso resaltar que éstos conservan su naturaleza, es decir, garantizar el pago de subsidios a los estratos subsidiables, y por lo tanto no podrán ser empleados para fines distintos.

El uso de los recursos existentes en los FSRI se encuentra establecido en el artículo 89 de la Ley 142 de 1994: *“Los recursos de dichos fondos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social, en los términos de esta Ley (...)”*

Así las cosas, estos fondos especiales (sin personería jurídica) creados por el legislador, se alimentan de las fuentes de ingresos antes descritas y el destino de sus recursos debería ser en principio únicamente el pago de subsidios de los estratos subsidiables.

En conclusión, los recursos que hayan sido trasladados al FSRI conservan su naturaleza, es decir, garantizan el pago de subsidios a los estratos subsidiables. Por lo tanto, éstos no podrán ser empleados

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/2025 Código: GPA-F-25

para fines distintos, incluso si estas se encuentran dentro de las actividades del sector de agua potable y saneamiento básico.

Sin embargo, se advirtió una indebida acumulación de recursos en los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingreso (FSRI), derivada de la transferencia automática del porcentaje mínimo del quince por ciento (15%) previsto en el parágrafo 2° del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, sin considerar que la necesidad real de subsidios en la entidad territorial era inferior a dicho monto. Pese a que el Decreto 1077 de 2015 consagró un procedimiento específico para la reducción de este porcentaje mediante la acreditación del equilibrio financiero y la expedición de certificaciones ante el SUI, la omisión de este trámite legal por parte de los municipios provocó que dichos recursos queden afectados contable y presupuestalmente de forma exclusiva al rubro de subsidios. Por tanto, en virtud del principio de especialidad del gasto y la naturaleza restringida de los FSRI, estos excedentes no han podido ser destinados a otras actividades de inversión sectorial, configurando una ineficiencia en la ejecución del gasto público social en agua potable y saneamiento básico.

Sobre la expedición de la Ley 2538 de 2025:

Con el objeto de abordar la problemática descrita, generada por la acumulación de recursos del SGP-APSB en los FSRI, el Congreso de la República intervino mediante el trámite y aprobación de la Ley 2538 de 2025. Esta norma surge como una respuesta legislativa a la rigidez del antiguo parágrafo 2° del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, que obligaba a los municipios de categorías 2ª a 6ª a una destinación fija del 15%, independientemente de sus necesidades reales.

Con la entrada en vigencia del artículo 2° de la Ley 2538 de 2025, se suprime la exigencia del porcentaje mínimo del quince por ciento (15%). La nueva regla de priorización establece que los municipios deben garantizar presupuestalmente el pago de subsidios a los estratos 1, 2 y 3, siguiendo estrictamente la metodología de planeación del Decreto 1077 de 2015.

Reconociendo que históricamente se acumularon saldos considerables que se encontraban almacenados en los FSRI bajo la vigencia de la norma anterior, el legislador incluyó una disposición transitoria. Esta permite a las entidades territoriales disponer, por una única vez, de los recursos del SGP-APSB acumulados en dichos fondos para ejecutarlos en cualquiera de las actividades del sector agua potable y saneamiento básico. Para ejercer esta facultad excepcional, los municipios cuentan con un plazo de un año contado a partir de la expedición de la Ley 2538 de 2025, es decir hasta del 20 de agosto de 2026⁷.

Sobre la necesidad de modificar la Resolución 1010 de 2021:

Se hace necesaria la modificación de la Resolución 1010 de 2021 con el objeto de armonizar los indicadores de monitoreo, seguimiento y control al uso de los recursos del SGP-APSB con el nuevo régimen jurídico introducido por la Ley 2538 de 2025. Esta actualización técnica pretende redefinir el alcance del indicador de 'Obligación y pago de subsidios' y crear el indicador de 'Balance de subsidios y contribuciones' en el artículo 3°, permitiendo una verificación rigurosa de la suficiencia presupuestal frente a la información reportada en el SUI y el SINAS. Al derogar disposiciones que han quedado integradas en los nuevos criterios de evaluación, se garantiza la coherencia del sistema de monitoreo, asegurando que las entidades territoriales prioricen la atención de los estratos subsidiables como condición previa a la destinación de excedentes a otras actividades de inversión sectorial, bajo principios de transparencia y eficiencia en el gasto público

⁷ Publicada en el Diario Oficial No. 53.219 del 21 de agosto de 2025.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/2025 Código: GPA-F-25

social.

La actualización de la Resolución 1010 de 2021 resulta imperativa para establecer un marco de monitoreo que garantice la integridad financiera del sector frente a las facultades otorgadas por la Ley 2538 de 2025. Resulta indispensable ajustar los indicadores administrativos y fiscales para monitorear, de manera diferenciada, tanto la correcta priorización de los recursos corrientes destinados al pago de subsidios, como la ejecución excepcional de los saldos liberados de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI). Lo anterior tiene como propósito asegurar que la disponibilidad presupuestal obtenida mediante la eliminación del porcentaje fijo del 15% y la aplicación del parágrafo transitorio, sea efectivamente canalizada hacia el cierre de brechas en infraestructura y calidad, impidiendo desviaciones del gasto y salvaguardando la destinación específica de los recursos del Sistema General de Participaciones sector Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB).

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Municipios, distritos y departamentos, y a los encargados de la administración, ejecución, monitoreo, seguimiento y control de los recursos del sistema general de participaciones para agua potable y saneamiento básico, en todo el territorio nacional.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

La competencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio emana del artículo 4 de la Ley 1176 de 2007, Decreto Ley 028 de 2008, el artículo 20 de la Ley 1450 de 2011, el artículo 57 de la Ley 1537 de 2012, y el Decreto 3571 de 2011 (modificado por el Decreto 1604 de 2020), que le asignan la función de monitoreo de los recursos del SGP-APSB.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada:

Se desarrolla el reporte de información por parte de los entes territoriales del uso de los recursos definidos en la Ley 1176 de 2007, modificada recientemente por la Ley 2538 de 2025, la cual se encuentra plenamente vigente.

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

Se modifica el numeral 3.1.2.2 del artículo 3° de la Resolución 1010 de 2021, el cual quedará así:

3.1.2.2 Obligación y pago de subsidios. Análisis y verificación del reporte en la Categoría Única del Presupuesto Ordinario - CUIPO de los valores obligados y pagados con recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico por concepto de subsidios en los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en la vigencia objeto de monitoreo, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, modificado por el artículo 2° de la Ley 2538 de 2025.

En todo caso, se verificará que en la entidad territorial se preste el servicio público respecto del cual se realiza el pago de subsidios.

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/2025 Código: GPA-F-25

Parágrafo: Cuando en la entidad territorial se presente superávit por concepto de aportes solidarios, en cualquiera de los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, deberá reportar esta condición en el Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico-SINAS, en el formato que establezca el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a más tardar el 30 de abril de cada vigencia,

Se adiciona el numeral 3.1.2.3 al artículo 3° de la Resolución 1010 de 2021, el cual quedará así:

3.1.2.3 Balance de subsidios y contribuciones. Comprende el análisis y la verificación de la información reportada por los municipios y distritos en el formulario de “Balance de Subsidios y Contribuciones” que hace parte del Sistema Único de Información-SUI o aquel que lo derogue, modifique o sustituya.

Se deroga el numeral 3.2.1.2 del artículo 3° de la Resolución 1010 de 2021.

Se establece un artículo en el cual se señala que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el marco de sus funciones de monitoreo, realizará el análisis y la verificación del reporte efectuado al Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico (SINAS), respecto de la destinación de los recursos liberados de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, en aplicación del parágrafo transitorio del artículo 2° de la Ley 2538 de 2025, durante las vigencias 2025 y 2026.

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)

No existe jurisprudencia relevante con la temática

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

Al respecto, es necesario precisar que la Ley 2538 de 2025 no confiere ninguna facultad de reglamentación al MVCT ni establece mandatos que impliquen la expedición de actos administrativos reglamentarios como requisito para su implementación.

En efecto, del análisis integral de la Ley 2538 de 2025 permite concluir que no se asignan competencias reglamentarias al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ni a ninguna otra entidad del orden nacional. Esto se refuerza al considerar que el parágrafo transitorio del artículo 2°, el cual autoriza por una única vez la liberación de los excedentes del SGP-APSB incorporados a los FSRI, opera de manera autónoma sin condicionar su aplicación a la expedición de un reglamento. Por el contrario, la ley atribuye directamente la competencia a las entidades territoriales, al establecer que son ellas las responsables de identificar los excedentes que no se requieran para el pago de subsidios, así como de realizar la liberación y destinación de dichos recursos dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la norma.

Por lo anterior, debe entenderse que la Ley 2538 de 2025 es de aplicación directa e inmediata, y su ejecución no depende de actos administrativos del Gobierno Nacional ni del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. La operatividad de la ley recae exclusivamente en las autoridades territoriales, en su calidad de responsables de la administración de los FSRI, de la contabilidad por servicios y fuentes, del otorgamiento de subsidios y de la ejecución de los recursos del SGP-APSB.

En ese sentido, este Ministerio ejerce funciones de monitoreo sobre el uso y destinación de los recursos del

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
 PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
 Versión: 8.0 Fecha: 19/05/2025 Código: GPA-F-25

SGP-APSB (De conformidad con la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 028 de 2008), dichas funciones no incluyen la expedición de reglamentos necesarios para habilitar o activar la Ley 2538 de 2025, pues la ley no otorgó tal competencia. Con la expedición de la presente resolución se busca establecer herramientas para realizar el monitoreo de los recursos del SGP-APSB, de acuerdo con lo establecido en la mencionada Ley.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

El proyecto normativo no genera erogaciones adicionales al Presupuesto General de la Nación, toda vez que se trata de una medida para el monitoreo de recursos ya asignados del SGP APSB.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

La resolución que se pretende expedir no genera impacto presupuestal para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

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

La resolución que se pretende expedir no genera impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

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

Ninguno

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	NA
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	NA
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	NA
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	NA

Aprobó:

NATASHA VALENTINA GARZÓN YEPES
 Directora de Política y Regulación

FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA
PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO
Versión: 8.0 Fecha: 19/05/2025 Código: GPA-F-25

RODRIGO ANDRES BERNAL MONTERO
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Elaboró: Nelson Flórez Montaña
Profesional Especializado
Grupo de Monitoreo SGP-APSB

Revisó: Segismundo Rodríguez Orjuela
Coordinador
Grupo de Monitoreo SGP-APSB