

Bogotá, D.C. jueves, 21 de mayo de 2026

Ministra

Helga María Rivas Ardila

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

correspondencia@minvivienda.gov.co

Ciudad

Asunto: Comentarios al proyecto de resolución «*por la cual se establecen las condiciones y requisitos relacionados con el otorgamiento del subsidio comunitario en el servicio público domiciliario de acueducto, su aplicación y seguimiento, en desarrollo de los artículos 2.3.8.3.10, 2.3.8.3.11 y 2.3.8.3.12 del Decreto 1077 de 2015*».

Respetada Doctora Helga:

En ejercicio de la facultad de participación ciudadana en la expedición de actos administrativos de carácter general, prevista en el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015 y en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales) formula las siguientes observaciones técnicas y jurídicas al proyecto de resolución del asunto, particularmente en lo relativo al cumplimiento del trámite previo de racionalización ante el Departamento Administrativo de la Función Pública y al alcance del artículo 18, sobre responsabilidades atribuidas a los municipios y distritos en la verificación, implementación y seguimiento del subsidio comunitario.

1. RESUMEN EJECUTIVO

- 1) El articulado crea cargas administrativas materiales para los administrados — gestores comunitarios y entidades territoriales— sin acreditar el sometimiento previo del trámite al Departamento Administrativo de la Función Pública, la manifestación del impacto regulatorio ni la disponibilidad de los recursos presupuestales requeridos, conforme lo exige el artículo 1 de la Ley 962 de 2005, lo cual configura un vicio en la formación del acto administrativo que puede comprometer su legalidad y exigibilidad.
- 2) El proyecto de resolución, en particular su artículo 18, incide de manera directa en el ámbito competencial de los municipios y distritos, en tanto les atribuye deberes de implementación, apoyo en la verificación y participación en el seguimiento del subsidio comunitario sin habilitación legal expresa, desbordando el marco trazado por el artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, los Decretos 1697 de 2023 y 960 de 2025, y los artículos 5 y 7 de la Ley 142 de 1994.

- 3) El artículo 18 del proyecto excede la potestad reglamentaria del Ministerio al asignar a los municipios y distritos funciones de fortalecimiento, verificación y seguimiento del subsidio comunitario, siendo que el artículo 274 de la Ley 2294 de 2023 radica la titularidad de esta política en el orden nacional, mientras que la competencia primaria de los municipios, conforme al artículo 311 de la Constitución Política y a los artículos 5 y 7 de la Ley 142 de 1994, se limita a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios en su jurisdicción.
- 4) La asignación de funciones de verificación material a las entidades territoriales invade el ámbito propio de inspección, vigilancia y control reservado a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por los artículos 79 y 80 de la Ley 142 de 1994, vulnera el núcleo esencial de la autonomía territorial reconocido en los artículos 1, 287 y 311 de la Constitución Política, y desconoce el principio de legalidad de las cargas públicas según el cual toda obligación impuesta a los entes territoriales debe derivar de habilitación legal expresa y no de un acto administrativo de inferior jerarquía.
- 5) La obligación de «apoyar» al Ministerio en la verificación, sin delimitación funcional ni contraprestación presupuestal, deforma el principio de coordinación interadministrativa previsto en el artículo 209 de la Constitución Política y en el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, convirtiéndolo en una subordinación encubierta del nivel municipal al nivel nacional, por lo que se recomienda circunscribir la actuación territorial al suministro de información disponible en sus sistemas oficiales —en particular, la asociada a estratificación socioeconómica y subsidios tarifarios locales—, conforme a los artículos 2.3.8.1.9 y 2.3.8.4.3 del Decreto 1077 de 2015, subrogados por el Decreto 960 de 2025.
- 6) El artículo 18 del proyecto desconoce la destinación específica de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB) prevista en el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 —cuyo literal h) fue modificado por el artículo 280 de la Ley 1955 de 2019—, en la medida en que la lista taxativa de actividades financiables allí establecida no contempla los costos administrativos, operativos ni de apoyo en la verificación, implementación y seguimiento del subsidio comunitario que se pretende trasladar a los municipios y distritos. La imposición de tales cargas por vía reglamentaria desborda la potestad de reglamentación del Ministerio, en tanto pretende modificar, por acto administrativo de inferior jerarquía, una destinación que el legislador definió en una norma de jerarquía superior, generando, además, una traslación de costos a los entes territoriales sin fuente de financiación expresa.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1.Marco legal aplicable

En primer lugar, el artículo 274 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026) introdujo la figura de los gestores comunitarios del agua y el saneamiento básico, y facultó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para otorgar subsidios a la tarifa de los usuarios de pequeños prestadores que no reciben subsidios municipales o distritales¹. La titularidad de la competencia para conceder este subsidio se radica, por mandato expreso de la ley, en el orden nacional.

En desarrollo de lo anterior, el Decreto 1697 de 2023 adicionó el Título 8 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, sin trasladar funciones de verificación material a los municipios o distritos. A su turno, el Decreto 960 de 2025 subrogó dicho Título y consolidó funciones específicas a los municipios sobre el suministro de información acerca de cómo se presta el servicio en su territorio, reafirmando que las funciones de inspección, vigilancia y control son propias de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios².

Asimismo, los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, consagrados en el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011 —Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial—, constituyen el parámetro de control de toda reglamentación que pretenda articular los distintos niveles de gobierno en materia de servicios públicos domiciliarios. La cláusula residual de competencia recae en el municipio³, de modo que la complementariedad supramunicipal no autoriza al orden nacional a imponer cargas administrativas a las entidades territoriales por vía reglamentaria.

Por último, y de manera especialmente relevante para el presente análisis, la Ley 962 de 2005 —Ley Antitrámites— establece que las entidades públicas y los particulares autorizados por la ley para crear o modificar trámites deben someter previamente la propuesta al Departamento Administrativo de la Función Pública, acompañándola de la manifestación del impacto regulatorio que acredite su justificación, eficacia, eficiencia y costos de

¹Ley 2294 de 2023, artículo 274, que crea la figura de los gestores comunitarios del agua y el saneamiento básico y faculta al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para otorgar el subsidio comunitario.

²Decreto 1697 de 2023 y Decreto 960 de 2025, que adicionan y subrogan, respectivamente, el Título 8 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015.

³Ley 1454 de 2011 (LOOT), artículo 27, sobre los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad; y artículo 28, parágrafo, sobre la cláusula residual de competencia a favor del municipio.

implementación, así como de la constancia de existencia de los recursos presupuestales y administrativos necesarios para su aplicación⁴.

2.2. Régimen de destinación específica de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico

De manera particular para el análisis financiero y competencial del proyecto, el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 establece una destinación específica para los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico (SGP-APSB) que se asignan a los distritos y municipios, los cuales se orientan a financiar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, mediante una lista taxativa de actividades elegibles⁵

El carácter taxativo y de destinación específica de las actividades de esta norma, en concordancia con los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y con el inciso 4 del artículo 357 ibídem, implica que ningún concepto de gasto distinto de los expresamente autorizados puede imputarse a los recursos del SGP-APSB asignados a los municipios y distritos. Por consiguiente, toda nueva carga económica, administrativa u operativa que se pretenda atribuir a las entidades territoriales en relación con la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo debe encontrar acomodo expreso dentro de los literales enunciados o, en su defecto, contar con una fuente de financiación legalmente prevista, sin que sea jurídicamente admisible extender la destinación de tales recursos a finalidades distintas mediante acto administrativo de inferior jerarquía.

2.3. Precedente constitucional

La Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que la autonomía territorial implica un núcleo esencial intangible que no puede vaciarse por vía reglamentaria⁶. En la misma línea, el principio de legalidad de las cargas públicas exige que toda obligación administrativa impuesta a los entes territoriales derive directamente de la ley, y no de un

⁴ Ley 962 de 2005, «*Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos*», artículo 1, numerales 2 y 4, en concordancia con el Decreto 1083 de 2015 y el Decreto 1499 de 2017.

⁵ Ley 1176 de 2007, «*Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*», artículo 11, sobre la destinación específica de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico asignados a distritos y municipios. El literal h) fue modificado por el artículo 280 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”*»).

⁶ Constitución Política de Colombia, artículos 1, 287, 311 y 313. Corte Constitucional, Sentencias C-535 de 1996, C-149 de 2010 y C-015 de 2023, sobre el núcleo esencial intangible de la autonomía territorial.

acto administrativo de inferior jerarquía, en armonía con los artículos 6, 121 y 122 de la Constitución Política.

3. DESARROLLO DE LAS OBSERVACIONES AL ARTICULADO

3.1. Ausencia de autorización previa de trámite ante el Departamento Administrativo de la Función Pública

De entrada, el artículo 1 de la Ley 962 de 2005 dispone que toda entidad pública que pretenda establecer un trámite, expresamente autorizado por la ley, debe someterlo previamente al Departamento Administrativo de la Función Pública, acompañado de la manifestación del impacto regulatorio que acredite su justificación, eficacia, eficiencia y los costos de implementación, así como la existencia de los recursos presupuestales y administrativos necesarios para su aplicación. Únicamente cuando dicho Departamento lo encuentre razonable, podrá autorizar su adopción e implementación⁷.

En este contexto, el proyecto de resolución bajo examen crea cargas administrativas adicionales para los gestores comunitarios —en las etapas de postulación, verificación y seguimiento del subsidio— y para las entidades territoriales —en las labores de «apoyo» a la verificación previstas en el artículo 18—. Tales cargas constituyen, en términos materiales, trámites administrativos sometidos al ámbito de aplicación de la Ley 962 de 2005.

No obstante, en los considerandos del proyecto no se acredita el sometimiento previo del trámite ante el Departamento Administrativo de la Función Pública, ni la manifestación del impacto regulatorio correspondiente, ni la constancia sobre la disponibilidad de los recursos presupuestales y administrativos requeridos para su implementación.

Por consiguiente, la ausencia de la autorización previa configura un vicio procedimental en la formación del acto administrativo, que puede comprometer su legalidad y su exigibilidad frente a los administrados⁸. La subsanación de este vicio resulta condición indispensable para la expedición del acto definitivo, en garantía del principio de legalidad y de la seguridad jurídica de los destinatarios de la norma.

Se solicita que, con anterioridad a la expedición del acto definitivo, se acredite expresamente el cumplimiento del procedimiento previsto en la Ley 962 de 2005, incorporando en los considerandos la constancia de la autorización emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública, junto con la manifestación del impacto regulatorio correspondiente.

⁷*Ibidem*.

⁸Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Reiterada jurisprudencia sobre vicios en la formación del acto administrativo derivados de la omisión de trámites previos exigidos por ley para su expedición.

3.2. Artículo 18 — Exceso de la competencia reglamentaria del Ministerio

El artículo 18 del proyecto dispone que los municipios y distritos, además de implementar acciones para contribuir al fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico —materia ya reglamentada por el Decreto 1077 de 2015, subrogado por el Decreto 960 de 2025—, deberán apoyar al Ministerio en la verificación de la información relacionada con el cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento y seguimiento del subsidio comunitario, pudiendo suministrar información sobre estratificación socioeconómica, subsidios tarifarios locales y demás insumos pertinentes.

Conviene precisar, en primer término, que los municipios y distritos no están obligados a implementar acciones de fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico, por cuanto dicha materia constituye una política pública del orden nacional y no de competencia municipal o distrital. En efecto, el artículo 274 de la Ley 2294 de 2023 y el Decreto 960 de 2025 estructuran la promoción y consolidación del modelo comunitario como una línea de acción cuya titularidad reside en el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, sin que del bloque normativo se derive un deber correlativo de implementación a cargo de las entidades territoriales.⁹

En contraste, la obligación constitucional y legal de los municipios consiste en asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en su jurisdicción, en los términos del artículo 311 de la Constitución Política y de los artículos 5 y 7 de la Ley 142 de 1994. Esta competencia, de carácter primario, se circunscribe a garantizar el acceso al servicio a través de los prestadores habilitados conforme al régimen tarifario y de subsidios diseñado por las autoridades nacionales, sin que comprenda funciones de promoción, organización o consolidación de los esquemas comunitarios, las cuales pertenecen al diseño de la política sectorial.¹⁰

Bajo esta línea, la Corte Constitucional ha sostenido que el núcleo esencial de la autonomía territorial, reconocido en los artículos 1, 287 y 311 de la Constitución Política, se traduce en la facultad de las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses y administrar libremente sus recursos en el marco de las competencias que la ley les asigna, sin que el

⁹Ley 2294 de 2023, artículo 274, en concordancia con el Decreto 960 de 2025, que subrogó el Título 8 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015. La titularidad de la política de fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico se radica en el Gobierno nacional, sin que del marco legal se derive una competencia material a cargo de los municipios y distritos para su implementación.

¹⁰Constitución Política de Colombia, artículo 311, sobre la condición del municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, encargada de prestar los servicios públicos que determine la ley. Ley 142 de 1994, artículos 5 (competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos) y 7 (competencia de los departamentos). El deber municipal se circunscribe al aseguramiento de la prestación eficiente del servicio a través de los prestadores habilitados, no a la implementación de políticas de promoción del modelo comunitario.

legislador —y, con mayor razón, la administración por vía reglamentaria— pueda imponerles cargas funcionales ajenas a su ámbito competencial.¹¹ En este orden, atribuir por resolución a los municipios y distritos un deber de implementación de acciones de fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico configura una reglamentación desproporcionada, en la medida en que traslada al nivel local una responsabilidad que el legislador radicó en el nivel nacional, vulnerando con ello el principio de legalidad de las cargas públicas y los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad previstos en el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011.

Sin embargo, conforme al artículo 274 de la Ley 2294 de 2023, la competencia para otorgar el subsidio comunitario se radica en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en su condición de autoridad del orden nacional¹². A su vez, las funciones de inspección, vigilancia y control de los prestadores de servicios públicos corresponden, por mandato legal, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios¹³, y el artículo 6 de la Constitución Política establece que los servidores públicos son responsables por extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

De este modo, al asignar a los municipios y distritos obligaciones de implementación, apoyo en la verificación y participación en el seguimiento del subsidio, sin sustento expreso en el artículo 274 de la Ley 2294 de 2023 ni en los decretos reglamentarios que lo desarrollan, la disposición excede el alcance de la potestad reglamentaria del Ministerio. En efecto, impone cargas administrativas a entidades dotadas de autonomía constitucional sin habilitación legal expresa, configurando una invasión de competencias propias del régimen de inspección, vigilancia y control e introduciendo concurrencia funcional sobre asuntos en los que la entidad territorial no ejerce competencia primaria.

Se sugiere reformular el artículo 18 de manera que la actuación municipal y distrital se circunscriba estrictamente al suministro de información disponible —en particular, la asociada a estratificación socioeconómica y subsidios tarifarios otorgados localmente—, eliminando toda referencia a deberes de implementación, verificación material o seguimiento del subsidio, los cuales deberán mantenerse en cabeza del Ministerio y de la Superintendencia, en el marco de sus respectivas competencias.

¹¹Corte Constitucional, Sentencias C-1258 de 2001, C-149 de 2010, C-643 de 2012 y C-015 de 2023, sobre el contenido y los límites del núcleo esencial de la autonomía territorial. Conforme a dicha jurisprudencia, las cargas funcionales y administrativas que se impongan a los entes territoriales deben derivar de habilitación legal expresa y respetar las competencias asignadas por la Constitución y la ley.

¹²*Ley 2294 de 2023, artículo 274, op. cit.*

¹³Ley 142 de 1994, artículos 79 y 80, sobre las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

3.3. Artículo 18 — Desconocimiento de la destinación específica de los recursos del SGP-APSB (artículo 11 de la Ley 1176 de 2007)

De manera concurrente con el reparo anterior, y como manifestación adicional de la incidencia del proyecto en el ámbito competencial y financiero de los municipios y distritos, el artículo 18 desconoce el régimen de destinación específica de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico previsto en el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007. En efecto, los deberes de implementación de acciones de fortalecimiento, de apoyo en la verificación de la información para el otorgamiento del subsidio y de participación en el seguimiento del mismo, materialmente considerados, constituyen actividades administrativas que demandan asignación de personal, sistemas de información, cruces de bases de datos, procesos internos de verificación, reportes periódicos y procedimientos de control documental, todas ellas con impacto presupuestal cierto a cargo de las entidades territoriales.

Las cargas que el proyecto pretende imponer al nivel territorial, sin embargo, no encuentran acomodo en ninguno de los literales del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, que delimita de manera taxativa las actividades financiables con cargo a la fuente sectorial específica. Los literales a) a i) de dicha disposición cubren exclusivamente los subsidios a estratos subsidiables, el servicio de la deuda asociada a proyectos del sector, la preinversión en diseños, estudios e interventorías, las acciones de fortalecimiento de los esquemas organizacionales de los prestadores, la infraestructura física de acueducto, alcantarillado y aseo, los programas de macro y micromedición, los programas de reducción de agua no contabilizada, los costos energéticos de la operación directa de los sistemas en municipios de categorías 5 y 6 conforme al artículo 280 de la Ley 1955 de 2019, y la participación en esquemas regionales de prestación. Ninguno de tales literales habilita el uso de los recursos del SGP-APSB para sufragar funciones de apoyo, verificación o seguimiento de subsidios otorgados por el orden nacional a través de programas reglamentados por el Ministerio.

De este escenario se derivan dos vicios concurrentes que afectan la legalidad del proyecto. De una parte, el artículo 18 traslada al municipio y al distrito un costo administrativo carente de fuente de financiación expresa, en contravía del principio de legalidad del gasto público consagrado en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política y del régimen orgánico del presupuesto, pues impone obligaciones cuya ejecución material no es elegible con cargo a la fuente sectorial específica que la ley reservó para la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. De otra parte, modifica materialmente, por un acto administrativo de inferior jerarquía, la destinación específica de unos recursos cuyo régimen, alcance y reglas de uso fueron definidos por el legislador en una norma de superior jerarquía normativa, en desarrollo directo de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, con lo cual se vulnera el principio de reserva legal en materia presupuestal y se desborda la potestad reglamentaria del Ministerio prevista en el artículo 208 de la Constitución Política.

En sentido concordante, la Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que los recursos del Sistema General de Participaciones, en cuanto rentas con destinación específica de origen constitucional, no pueden ser desviados, redestinados ni reasignados por actos

administrativos, so pena de vulnerar los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, el principio de autonomía financiera de las entidades territoriales y la reserva legal en materia presupuestal. En la misma línea, la jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de control de legalidad de actos administrativos reglamentarios ha precisado que el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los ministerios se encuentra sujeto a un doble límite: el respeto a la ley reglamentada y la imposibilidad de crear, ampliar o redefinir destinaciones del gasto público que no encuentren respaldo en una norma legal habilitante.

De lo expuesto se sigue que el artículo 18 del proyecto, al imponer cargas administrativas a los municipios y distritos en la implementación, verificación material y seguimiento de un subsidio cuya titularidad reside en el orden nacional, desborda la competencia reglamentaria del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en tanto pretende crear, por vía de resolución, obligaciones que generan costos no contemplados en la lista taxativa del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 y que, por su propia configuración, no podrían ser sufragados con cargo a los recursos del SGP-APSB asignados a los entes territoriales. En consecuencia, se solicita suprimir del articulado toda referencia a deberes de implementación, fortalecimiento o verificación material a cargo de los municipios y distritos, y, en su lugar, mantener únicamente el suministro de información disponible en sus sistemas oficiales, en armonía con lo propuesto en las observaciones precedentes, sin que ello suponga afectación alguna a la destinación constitucional y legal de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico.

3.4. Sobre el principio de coordinación frente a la imposición unilateral de cargas

El principio de coordinación, derivado del artículo 209 de la Constitución Política¹⁴ y desarrollado por el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, presupone la articulación entre autoridades autónomas que conservan sus competencias, no la subordinación de unas a otras. Dicho principio se materializa en deberes recíprocos de información y articulación, pero no autoriza a la autoridad nacional para imponer obligaciones operativas al nivel territorial sin previa habilitación legal.

Pese a ello, la redacción del artículo 18 atribuye a los municipios y distritos la carga de «apoyar» al Ministerio en labores de verificación que, materialmente, corresponden a una función de inspección, sin definir su alcance, los recursos asociados, los plazos ni los efectos jurídicos del eventual incumplimiento. Esta indeterminación normativa convierte al ente territorial en sujeto pasivo de obligaciones unilateralmente impuestas.

En consecuencia, la disposición desvirtúa el principio de coordinación, en la medida en que sustituye la articulación interadministrativa por una asignación unilateral de tareas. Resulta procedente, entonces, delimitar el alcance de la cooperación municipal estrictamente al

¹⁴Constitución Política de Colombia, artículo 209, sobre los principios que rigen la función administrativa, entre ellos el de coordinación.

suministro de información disponible, sin trasladar al nivel local funciones de verificación material que comprometan sus competencias o recursos.

Se propone introducir un párrafo que aclare expresamente que el deber de cooperación de los municipios y distritos se entiende limitado al suministro de información disponible en sus sistemas oficiales, y que dicho deber se ejercerá sin generar erogaciones presupuestales adicionales ni transferencia de funciones de inspección, vigilancia y control al nivel territorial.

4. CONCLUSIONES

- 1) El proyecto, en su estado actual, contiene un vicio procedimental en su formación, derivado de la omisión del trámite previo de autorización ante el Departamento Administrativo de la Función Pública exigido por el artículo 1 de la Ley 962 de 2005, dado que en sus considerandos no se acredita ni la manifestación del impacto regulatorio ni la disponibilidad de los recursos presupuestales y administrativos requeridos para su implementación. Esta omisión, conforme a la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado en materia de vicios en la formación del acto administrativo, compromete la legalidad y la exigibilidad de la resolución frente a sus destinatarios, por lo que su subsanación constituye condición indispensable para la expedición del acto definitivo.
- 2) El artículo 18 del proyecto excede el ámbito habilitante del artículo 274 de la Ley 2294 de 2023 y de los Decretos 1697 de 2023 y 960 de 2025, en tanto atribuye a los municipios y distritos funciones de implementación, fortalecimiento y seguimiento del subsidio comunitario que pertenecen materialmente al diseño de la política sectorial nacional. La competencia primaria de los municipios, según los artículos 311 de la Constitución Política y 5 y 7 de la Ley 142 de 1994, se circunscribe a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios en su jurisdicción a través de los prestadores habilitados, sin que del marco legal se derive un deber correlativo de implementación de políticas de promoción del modelo comunitario, las cuales recaen en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- 3) La atribución de funciones de verificación material a los municipios y distritos invade el ámbito propio de inspección, vigilancia y control reservado por los artículos 79 y 80 de la Ley 142 de 1994 a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, generando concurrencia funcional indebida e inseguridad jurídica. Asimismo, transgrede el núcleo esencial de la autonomía territorial reconocido en los artículos 1, 287 y 311 de la Constitución Política y reiterado por la Corte Constitucional en las Sentencias C-535 de 1996, C-1258 de 2001, C-149 de 2010, C-643 de 2012 y C-015 de 2023, conforme a las cuales las cargas funcionales y administrativas que se impongan a los entes territoriales deben derivar de habilitación legal expresa y respetar las competencias asignadas por la Constitución y la ley.
- 4) El artículo 18 del proyecto desconoce la destinación específica de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico prevista

en el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 —cuyo literal h) fue modificado por el artículo 280 de la Ley 1955 de 2019—, en cuya lista taxativa no figuran las actividades de implementación, fortalecimiento, apoyo en la verificación ni seguimiento del subsidio comunitario que se pretenden trasladar a los municipios y distritos. Al pretender modificar, por vía de resolución ministerial, una destinación que el legislador definió en una norma de jerarquía superior —en desarrollo directo de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política—, el proyecto excede la potestad reglamentaria del Ministerio y, simultáneamente, configura una traslación de cargas administrativas a los entes territoriales sin fuente de financiación expresa, en contravía del principio de legalidad del gasto público previsto en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política y del régimen orgánico del presupuesto.

- 5) La intervención de los entes territoriales en el otorgamiento del subsidio comunitario debe estructurarse bajo el principio de coordinación interadministrativa, derivado del artículo 209 de la Constitución Política y desarrollado por el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, sin que ello implique la transferencia unilateral de cargas funcionales del orden nacional al orden local. En consecuencia, se recomienda reformular el artículo 18 del proyecto en el sentido de circunscribir la actuación municipal y distrital al suministro de información disponible en sus sistemas oficiales —en particular, la asociada a estratificación socioeconómica y subsidios tarifarios locales—, eliminando toda referencia a deberes de implementación, verificación material o seguimiento del subsidio, e introducir un párrafo que precise que dicho deber se ejercerá sin generar erogaciones presupuestales adicionales ni transferencia de funciones de inspección, vigilancia y control al nivel territorial, en armonía con los artículos 2.3.8.1.9 y 2.3.8.4.3 del Decreto 1077 de 2015, subrogados por el Decreto 960 de 2025, garantizando así la coherencia regulatoria del sector y la sostenibilidad del modelo de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico.

Cordialmente,

Andrés Santamaría Garrido

Andrés Santamaría Garrido

Director General

Asocapitales

Elaboró: Diego Humberto Castañeda Tovar 

Revisó: Paula Andrea Soto Cabal 

Revisó: Luis Fernando Villota Quiñones 

Revisó: Liliana Henao Orozco 

Aprobó: Nicolás Otero Álvarez 