

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 1179

Bogotá, D. C., martes, 27 de octubre de 2020

EDICIÓN DE 10 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 326 DE 2020 SENADO Y 289 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se establecen condiciones especiales para la normalización de cartera por única vez para los concesionarios de los servicios de radiodifusión sonora de interés público y comunitario y para los operadores del servicio de televisión comunitaria.

Bogotá D.C., octubre 19 de 2020

Honorable Senador
ARTURO CHAR CHALJUB
Presidente del Senado de la República

Honorable Representante a la Cámara
GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ
Presidente de la Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Conciliación al Proyecto de Ley No. 326 de 2020 Senado y 289 de 2019 Cámara
“Por medio de la cual se establecen condiciones especiales para la normalización de cartera por única vez para los concesionarios de los servicios de radiodifusión sonora de interés público y comunitario y para los operadores del servicio de televisión comunitaria”

Respetados Presidentes,

De acuerdo con la honrosa designación efectuada por las Presidencias del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes, y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos congresistas integrantes de la Comisión de Conciliación nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las Plenarias de Senado de la República y de la Cámara de Representantes para continuar el trámite correspondiente, el texto conciliado del proyecto de Ley del asunto, dirimiendo de esta manera las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las respectivas Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Para cumplir con nuestro cometido, procedimos a realizar un estudio de los textos aprobados en las respectivas corporaciones y se acogió el texto de Plenaria del Senado aprobado el día martes 13 de octubre de los corrientes, por resultar más provechoso para la legislación colombiana.

Dadas las anteriores consideraciones, los suscritos conciliadores solicitamos a las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes aprobar el texto conciliado del Proyecto de Ley No. 326 de 2020 Senado y 289 de 2019 Cámara *“Por medio de la cual se establecen condiciones especiales para la normalización de cartera por única vez para los concesionarios de los servicios de radiodifusión sonora de interés público y comunitario y para los operadores del servicio de televisión comunitaria”* que se transcribe a

TEXTO APROBADO POR LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA	TEXTO ACOGIDO		materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley	
<p>"Por medio de la cual se establece una amnistía para las emisoras comunitarias de multas y amonestaciones por infracciones al servicio de radiodifusión sonora, y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>"Por medio de la cual se establecen condiciones especiales para la normalización de cartera por única vez para los concesionarios de los servicios de radiodifusión sonora de interés público y comunitario y para los operadores del servicio de televisión comunitaria"</p>	<p>Se acoge texto aprobado en Senado.</p>	<p>Artículo 3º. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional tendrá seis (6) meses para su reglamentación e implementación.</p>	<p>Artículo 3. Pago de derechos de autor y conexos. Por una única vez, como medida de reactivación económica para mitigar los efectos de la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2, el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones podrá girar a las sociedades de gestión colectiva, con personería jurídica y autorización de funcionamiento otorgada por la Dirección Nacional de Derechos de Autor, los valores que a la fecha de expedición de la presente Ley adeuden a estas sociedades, por concepto de derechos de autor y conexos, los operadores del servicio público de radiodifusión sonora de interés público y comunitario y los operadores del servicio de televisión comunitaria.</p>	<p>Se acoge texto aprobado en Senado con la especificación de la sigla Ministerio TIC, por "El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones"</p>
<p>Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer una amnistía por única vez a las emisoras comunitarias deudoras de intereses por multas y amonestaciones derivadas de infracciones al servicio de radiodifusión sonora.</p>	<p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer condiciones especiales para la normalización de cartera por única vez para los concesionarios del servicio de radiodifusión sonora de interés público y comunitario y para los operadores del servicio de televisión comunitaria.</p>	<p>Se acoge texto aprobado en Senado.</p>			
<p>Artículo 2º. Por única vez y por un término de un (1) año, las emisoras comunitarias que tengan pendiente el pago de multas y amonestaciones derivadas de infracciones a las normas del servicio de radiodifusión sonora, impuestas antes de la expedición de la presente Ley, podrán acogerse a un descuento del ciento por ciento (100%) del total de su deuda por las sanciones e intereses.</p>	<p>Artículo 2. Condiciones especiales para la normalización de cartera. Por única vez, los concesionarios del servicio de radiodifusión sonora comunitario y de interés público y para los operadores del servicio de televisión comunitaria, podrán acogerse a un descuento del ciento por ciento (100 %) de la deuda a su cargo por obligaciones pendientes de pago por conceptos de capital, sanciones e intereses, a favor del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, causadas hasta la fecha de expedición de la presente Ley.</p>	<p>Se acoge texto aprobado en Senado.</p>		<p>El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones reglamentará las condiciones y el monto máximo de recursos para ser girados por este concepto.</p>	
<p>Parágrafo. La amnistía de la que trata el presente artículo no tendrá aplicación sobre los procesos judiciales que se encuentren en curso conforme a las normas legales o reglamentarias vigentes.</p>	<p>Parágrafo 1. Condiciones especiales para la normalización de cartera de la que trata el presente artículo no tendrá aplicación sobre los procesos judiciales que se encuentren en curso conforme a las normas legales o reglamentarias vigentes.</p> <p>Parágrafo 2. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones reglamentará la</p>		<p>Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.</p>	<p>Artículo 34 Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.</p>	<p>Se acoge texto aprobado en Senado.</p>
<p>TEXTO CONCILIADO DEL PROYECTO DE LEY 326 DE 2020 SENADO Y 289 DE 2019 CÁMARA</p>			<p>Artículo 4. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.</p>		
<p>"Por medio de la cual se establecen condiciones especiales para la normalización de cartera por única vez para los concesionarios de los servicios de radiodifusión sonora de interés público y comunitario y para los operadores del servicio de televisión comunitaria"</p>			<p>RUBY HELENA CHAGÚI SPATH Senadora de la República</p> <p>GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI Representante a la Cámara</p>		
<p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer condiciones especiales para la normalización de cartera por única vez para los concesionarios del servicio de radiodifusión sonora de interés público y comunitario y para los operadores del servicio de televisión comunitaria.</p>					
<p>Artículo 2. Condiciones especiales para la normalización de cartera. Por única vez, los concesionarios del servicio de radiodifusión sonora comunitario y de interés público y para los operadores del servicio de televisión comunitaria, podrán acogerse a un descuento del ciento por ciento (100 %) de la deuda a su cargo por obligaciones pendientes de pago por conceptos de capital, sanciones e intereses, a favor del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, causadas hasta la fecha de expedición de la presente Ley.</p>					
<p>Parágrafo 1. Condiciones especiales para la normalización de cartera de la que trata el presente artículo no tendrá aplicación sobre los procesos judiciales que se encuentren en curso conforme a las normas legales o reglamentarias vigentes.</p>					
<p>Parágrafo 2. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley.</p>					
<p>Artículo 3. Pago de derechos de autor y conexos. Por una única vez, como medida de reactivación económica para mitigar los efectos de la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2, el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones podrá girar a las sociedades de gestión colectiva, con personería jurídica y autorización de funcionamiento otorgada por la Dirección Nacional de Derechos de Autor, los valores que a la fecha de expedición de la presente Ley adeuden a estas sociedades, por concepto de derechos de autor y conexos, los operadores del servicio público de radiodifusión sonora de interés público y comunitario y los operadores del servicio de televisión comunitaria.</p>					
<p>El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones reglamentará las condiciones y el monto máximo de recursos para ser girados por este concepto.</p>					

<p>dispuesto en el artículo 26 de la Ley 1176 de 2007⁴: "Los Distritos y municipios que no hayan asumido la prestación de los servicios de salud, podrán hacerlo si cumplen con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno, y tendrán el plazo definido por este".</p> <p>Igualmente, el Decreto 2459 de 2015⁵; compilado en el Decreto 780 de 2016⁶, el cual reglamenta la prestación de servicios de salud por los distritos creados con posterioridad a la expedición de la Ley 715 de 2001, determina los requisitos para la conformación de la red de prestación de servicios de salud, los cuales quedaron definidos así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presentar para la aprobación del Ministerio de Salud y Protección Social, el Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Empresas Sociales del Estado conforme al artículo 1 de la Ley 1450 de 2011, o aquellas que la modifiquen o sustituyan. 2. Formular dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la aprobación del Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Empresas Sociales Estado, el Plan Bienal de Inversiones Públicas en Salud, conforme a lo establecido en las Resoluciones 2514 de 2012⁷ y 1985 de 2013⁸, o las normas que la modifiquen o sustituyan para tal fin. Con tal propósito, el Ministerio Salud y Protección Social deberá disponer lo pertinente para que el distrito respectivo pueda registrar los proyectos en aplicativo de Planes Bienales Inversiones Públicas en Salud. <p>Al respecto, la norma precisa que, a partir de que el Ministerio de Salud y Protección Social haya aprobado el cumplimiento del requisito establecido en el numeral 1, los Distritos asumirán la competencia de la prestación servicios de salud. Igualmente, es conveniente advertir que el Decreto 2459 de 2015 también establece las actividades que, además, los distritos deben desarrollar en cumplimiento de sus funciones, las cuales son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Efectuar reporte de información de las Empresas Sociales del Estado su jurisdicción, en cumplimiento del Decreto 2193 de 2004⁹. 2. Adelantar las acciones que correspondan en cumplimiento al Sistema Único Habilitación previsto en el Decreto 1011 de 2006¹⁰ y la Resolución 2003 de 2014¹¹ del Ministerio de Salud y Protección Social. 3. Elaborar el Plan Financiero Territorial de Salud, conforme a la Resolución 4015 de 2013¹². <p>⁴ Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. ⁵ Por el cual se reglamenta la prestación de servicios de salud por los Distritos creados con posterioridad a la expedición de la Ley 715 de 2001 ⁶ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social ⁷ Ministerio de Salud y Protección Social "Resolución 2514 de 2012 (agosto 29) por la cual se reglamentan los procedimientos para la formulación, presentación, aprobación, ajuste, seguimiento, ejecución y control de los Planes Bienales de Inversiones Públicas en Salud" ⁸ Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución 1985 de 2013 (junio 11) por la cual se establece el procedimiento que las entidades territoriales deben seguir para incluir los proyectos de inversión en sus Planes Bienales de Inversiones Públicas en Salud, en el Marco de la Ley 1608 de 2013, y se dictan otras disposiciones. ⁹ Presidencia de la República "por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 42 de la Ley 715 de 2001 y 17 de la Ley 812 de 2003". ¹⁰ Por el cual se establece el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud ¹¹ Por el cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los Prestadores de Servicios de Salud y de habilitación de servicios de salud ¹² Por la cual se establecen los términos y se adopta la metodología para la elaboración de los Planes Financieros Territoriales de Salud por parte de los departamentos y Distritos y se dictan otras disposiciones</p>	<ol style="list-style-type: none"> 4. Adelantar las acciones que competen respecto a las Empresas Sociales del Estado de su jurisdicción, categorizadas en riesgo medio o alto que deban adoptar Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, conforme a la Ley 1608 de 2013¹³ y normas que la desarrollen, o que deban someterse a Planes Integrales de Gestión de Riesgo con la Superintendencia Nacional de Salud u otras medidas que se definan en la normatividad correspondiente. <p>De otro lado, si bien la entidad territorial debe realizar las inversiones necesarias para la organización funcional y administrativa de la red de instituciones prestadoras de servicios de salud a su cargo, en el marco del Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las de Empresas Sociales del Estado que sea avalado por el Ministerio de Salud y Protección Social, podría tener la posibilidad, a través de la formulación de proyectos de inversiones, de acceder a recursos nacionales para la cofinanciación de los mismos.</p> <p>Finalmente, a partir de la expedición de la Ley 1955 de 2019¹⁴, los gastos en salud que se deriven de la atención a población pobre que no haya surtido el proceso de afiliación definido, serán asumidos por la entidad territorial, razón por la cual la coordinación que realice la misma con los demás actores del sistema en el territorio para promover el aseguramiento será una prioridad.</p> <p>e. <u>Sector educativo y de alimentación escolar.</u></p> <p>Frente a las competencias en materia educativa y de alimentación escolar, la decisión de otorgar la categoría de Distrito al municipio no tendría impacto fiscal dado que la prestación del servicio educativo está a cargo de las Entidades Territoriales Certificadas, condición que no tiene en cuenta la distinción administrativa entre municipio o Distrito.</p> <p>Como conclusión, la conversión del municipio de Medellín a Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico, trae consigo responsabilidades particulares en los sectores cultura, medio ambiente y los asociados al desarrollo turístico, que aunque eventualmente pueden ser cofinanciados con recursos de la Nación, sin duda tendrán un impacto importante en las necesidades de financiación de los proyectos de inversión asociados al uso, aprovechamiento y conservación de los bienes y áreas patrimoniales.</p> <p>III. Requisitos como Distrito</p> <p>A su vez, el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013, modificado por el artículo 124 de la Ley 1955 de 2019¹⁵, establece los requisitos para que un municipio pueda ser distrito, los cuales son: (i) contar con al menos 500.000 habitantes o, se encuentre ubicado en zonas costeras o, tengan el potencial para desarrollar puertos o el turismo y/o la cultura o, sea un municipio capital del departamento o fronterizo; (ii) presentar la sustentación técnica del potencial para el desarrollo de actividades turísticas, industriales o económicas de gran relevancia y/o culturales, que acredite la capacidad institucional, de gestión y financiación para el desarrollo de dicha vocación; (iii) presentar un análisis de la capacidad fiscal que demuestre su suficiencia para asumir las necesidades institucionales y estructura administrativa asociada a la conformación de localidades; (iv) presentar los resultados de la diligencia de deslinde efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de</p> <p>¹³ Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del Sector Salud. ¹⁴ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" ¹⁵ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".</p>
<p>la Ley 1617 de 2013; (v) contar con un estudio de conveniencia para crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor; y, (vi) le sea expedido para dichos efectos un concepto previo y favorable por los conceptos municipales.</p> <p>III. Impacto Fiscal</p> <p>De otra parte, es importante tener en cuenta que la categoría de distrito, desde el punto de vista fiscal y conforme con lo dispuesto en los artículos 6, 37, 40, 43 y 48 de la Ley 1617 de 2013, puede generar presiones de gasto en el nuevo distrito, particularmente en su rubro de funcionamiento en detrimento del gasto de inversión de esa nueva entidad territorial. Lo anterior especialmente por: (i) la asignación salarial de alcaldes locales, (ii) el número y creación de localidades, y (iii) el número, las sesiones y la remuneración de los ediles.</p> <p>En este marco, a efectos de dimensionar el impacto fiscal de la iniciativa, se realizaron ejercicios de simulación sobre la creación del nuevo distrito de Medellín en los que se tuvo en cuenta que el Concejo Distrital, en virtud de la Ley 1617 de 2013, puede tomar decisiones relacionadas con la determinación del número de localidades, número de ediles (hasta 15 según art. 43), asignación salarial de alcaldes locales y creación de corregimientos y asignaciones salariales a corregidores. Adicionalmente, contempló que el artículo 61 de la mencionada Ley otorga personería jurídica a los Fondos de Desarrollo Local (FDL) y ordena una asignación para estos, de mínimo el 10% de los ingresos corrientes del distrito, asunto que se encuentra reglamentado en el Decreto 2388 de 2015¹⁶.</p> <p>De igual manera, se plantearon los siguientes supuestos y aclaraciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se asume que el número de localidades es igual al número de centros poblados con lo que cuenta el municipio de Medellín (16 localidades)¹⁷. • La asignación básica mensual de los alcaldes locales será equivalente al 33,4% de la asignación básica mensual del alcalde correspondiente, porcentaje que toma por referencia el régimen que aplica en el distrito Capital de Bogotá, contemplado en el Acuerdo 199 de 2005¹⁸, en el cual los alcaldes locales tienen el carácter de funcionarios públicos y su asignación básica es la del Nivel Directivo - Grado 5. • Los alcaldes locales reciben las mismas prestaciones sociales, aportes en seguridad social y aportes parafiscales que el alcalde correspondiente. • De conformidad con el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013, mínimo el 10% de los ingresos corrientes del municipio se destinan a los Fondos de Desarrollo Local. En este sentido, para el cálculo de los ingresos corrientes, solamente se excluyen los conceptos correspondientes a los numerales 1 y 4 del artículo 2.6.6.2.4. del Decreto 2388 de 2015¹⁹. <p>¹⁶ Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1617 de 2013 y se adiciona un Capítulo 2 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en lo que respecta al manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local de los Distritos Especiales. ¹⁷ Ver información DIVIPOLA, Departamento Administrativo Nacional de Estadística ¹⁸ Por el cual se ajusta la Escala Salarial de los Empleados Públicos del Sector Central de la Administración Distrital para dar cumplimiento al Decreto Ley No. 785 de 2005 y se dictan otras disposiciones ¹⁹ Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1617 de 2013 y se adiciona un Capítulo 2 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en lo que respecta al manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local de los Distritos Especiales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los honorarios de ediles que, por sesión, serán equivalentes a la remuneración mensual del alcalde local dividido entre 20, de acuerdo con el parágrafo del artículo 61 de la Ley 1617 de 2013. • El número de sesiones autorizadas de la Junta Administradora Local al año es de 140, teniendo en cuenta el artículo 48 de la Ley 1617 de 2013. • Los ediles tendrán derecho a la seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales, según lo ordenado por el artículo 60 de la Ley 1617 de 2013. • Bajo el supuesto de 16 localidades, se determina el impacto fiscal²⁰ bajo dos escenarios que tienen en cuenta el número mínimo (9) y el máximo (15) de ediles que podrían ser elegidos por localidad. • Los resultados del análisis se expresan a precios del año 2019 y 2020. <p>En este contexto, se procede a explicar el impacto fiscal en los siguientes escenarios: (a) remuneración de alcaldes locales, (b) asignación a los FDL, (c) honorarios de los ediles mínimos a elegir en comunas (localidades) locales y de corregimientos y (d) honorarios de los ediles máximos a elegir en comunas (localidades) locales. El Impacto Fiscal Global estimado de la propuesta de reforma constitucional es la suma de los escenarios descritos.</p> <p>a. Remuneración de alcaldes locales</p> <p>Según el Decreto 1028 de 2019²¹, la asignación básica mensual para un alcalde correspondiente a un municipio de categoría especial²² es de \$16.210.962, aproximadamente, monto que sumado a las contribuciones inherentes a la nómina (seguridad social y aportes parafiscales) más la carga prestacional totaliza al año \$394.667.853, aproximadamente.</p> <p>De esta manera, con una remuneración de cada alcalde local equivalente al 33,4% del salario del alcalde de un municipio de categoría especial (asignación básica, contribuciones de nómina y carga prestacional), se produce un impacto fiscal anual aproximado de \$131.819.063 millones por localidad del nuevo distrito de Medellín. Por lo tanto, el impacto global para este distrito, habida cuenta que tiene 16 localidades, es de aproximadamente \$2.109 millones por vigencia fiscal.</p> <p>b. Asignación a los Fondos de Desarrollo Local (FDL)²³</p> <p>El artículo 64 de la Ley 1617 de 2013 establece que "(...) no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito se asignará a las localidades (...)". En este sentido, al excluir los ingresos tributarios y no tributarios, las rentas específicas destinadas por la Constitución, la Ley o acuerdo distrital y los ingresos con destino a financiar los gastos de funcionamiento del Concejo y la Personería, contemplados en los numerales 1 y 4 del artículo 2.6.6.2.4 del Decreto 2388 de 2015, de acuerdo con información</p> <p>²⁰ Se tiene en cuenta el impacto fiscal derivado de honorarios y aportes a seguridad social. ²¹ Presidente de la República "por el cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional". ²² Categoría correspondiente al municipio de Medellín en la vigencia de 2019. ²³ Frente a los FDL es preciso advertir que según Fallo del Consejo de Estado del 6 de junio de 2018 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se declaró la nulidad - por ser expedidos sin competencia - de los artículos 87, 88, 92 y 94 del Decreto 1421 de 1993, los cuales establecían "la creación en cada una de las localidades del Distrito Capital de un Fondo de Desarrollo con personería jurídica y patrimonio propio, que se nutre con recursos de diversa índole para financiar la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las juntas administradoras locales"</p>

del Formulario Único Territorial²⁴, se estima un impacto fiscal de la asignación presupuestal para los FDL de **\$172.311 millones** por año.

No obstante, es importante aclarar que, respecto del impacto fiscal estimado de los FDL, este podría ser significativamente superior, teniendo en cuenta el inciso segundo del artículo 64 de la Ley 1617 de 2013: "el *concejo distrital, a iniciativa del alcalde mayor, podrá incrementar dicha participación anual y acumulativamente en un dos por ciento (2%) sin que la misma supere el total del treinta por ciento (30%) de los ingresos mencionados*".

c. Honorarios de ediles

Medellín cuenta actualmente con 147 ediles elegidos en las 16 comunas y los 5 corregimientos de la ciudad. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, se asume que para la vigencia 2020 el municipio de Medellín afrontará costos anuales por **\$159,1 millones** equivalentes al costo de 12 meses de seguridad social en salud y riesgos profesionales con un ingreso base de cotización de un salario mínimo legal mensual vigente para los 147 ediles electos.

Ahora bien, con ocasión de la declaración de Medellín Distrito Especial, entrará en vigor el artículo 43 de la Ley 1617 de 2013, donde se contempla que "(...) El número de ediles que componen las juntas administradoras estará entre un mínimo de 9 y un máximo de 15; los concejos distritales reglamentarán su conformación". De acuerdo con lo anterior, se calcula el impacto fiscal bajo el supuesto del número máximo de ediles permitidos por localidad (15). En este caso, el máximo permitido sería 240, de tal forma que habría espacio para 93 ediles adicionales que podrían ser elegidos en las próximas elecciones territoriales.

Adicionalmente, los honorarios de los ediles por sesión serían equivalentes a la remuneración del alcalde local (especificada anteriormente) dividida entre veinte (20)²⁵. Estos recibirían aportes a la seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales²⁶, y participarían en un total de 140 sesiones al año²⁷.

De acuerdo con lo anterior, se proyecta que el impacto fiscal de los honorarios, seguridad social y parafiscales de los ediles será de **\$11.684 millones**. Este valor no incluye los **\$159,1 millones** que estaría pagando actualmente el municipio de Medellín.

• Impacto fiscal global del proyecto de ley

Conforme con los impactos fiscales mencionados en los cuadros No. 2 y 3, se estima que conversión en Distrito le podría generar un impacto fiscal global de hasta **\$174.262 millones** por vigencia fiscal a la Administración Central de Medellín, incluyendo gasto de funcionamiento y gasto de inversión. El impacto fiscal del gasto de funcionamiento sería de **\$13.793 millones** por año (sin incluir los **\$159,1 millones** que se estarían pagando actualmente), significando un incremento de 0,8% en el indicador de la relación entre gastos de funcionamiento (GF) e ingresos de libre de destinación (ICLD) tomando como referencia el valor observado en 2019.

²⁴ Tomando como referencia cifras presupuestales correspondientes al cierre de 2016, expresadas a precios de 2017 con base en el deflactor del IPC.

²⁵ Párrafo del Artículo 61° de la Ley 1617 de 2013.

²⁶ Artículo 60° Ley 1617 de 2013

²⁷ Artículo 48° Ley 1617 de 2013

En síntesis, el proyecto de reforma constitucional, por una parte, no es el medio adecuado para elevar a la categoría de distrito al municipio de Medellín y, por otra, puede tener consecuencias negativas para la referida entidad territorial y la Nación, a través del Departamento Nacional de Planeación. Así las cosas, este Ministerio solicita el archivo del proyecto, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ

Viceministro General
DAFI/OAJ
UJ 2495/20

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con Copia: Dr. Guillermo León Giraldo Gil, Secretario de la Comisión Primera del Senado de la República.

El impacto fiscal anual por localidad se calcula en **\$10.891 millones**. El 98,8% del impacto recaería en la participación mínima (10%) de los ingresos corrientes a los FDL monto que podría incrementarse debido a que la Ley 1617 de 2013 establece un máximo de participación del 30%.

De las anteriores estimaciones, es preciso advertir que de la transferencia mínima que se debería hacer a los Fondos de Desarrollo Local, el 7.1%, (**\$11.843 millones** por vigencia fiscal) se destinaría a cubrir los eventuales gastos asociados a honorarios, aportes de seguridad social y parafiscales de los ediles, lo que restaría esos recursos a la inversión total del municipio.

Cuadro No. 2 - Impacto Fiscal estimado por vigencia valores 2019

CONCEPTO (Escenarios)	IMPACTO FISCAL	% DEL TOTAL
Alcaldes locales ⁽¹⁾	\$2.109	1,2%
Fondo de Desarrollo Local ⁽²⁾	\$172.311	98,8%
Seguridad social en salud y riesgos profesionales de los ediles actuales ⁽⁴⁾	\$159,1	0,1%
Honorario ediles conversión en Distrito ⁽⁶⁾	\$11.684	6,7%
Inversión en localidades ⁽³⁾	\$160.468	52%
Total Impacto Fiscal estimado (1+b+c)	\$174.262	
Total Impacto Fiscal por localidad	\$10.891	
Total Impacto Fiscal estimado que implica gasto de funcionamiento (1+b)	\$13.793	
Relación GF/ICLD 2019 sin conversión en Distrito (L.617/2000)	34,7%	
Relación GF/ICLD 2019 con conversión en Distrito (L.617/2000)	35,5%	
Aumento en la relación de GF/ICLD 2019	0,8%	

¹ Valores en millones de pesos
Fuente: Estimaciones DAF-MHCP

Cuadro No. 3 - Impacto Fiscal estimado por vigencia valores 2020

CONCEPTO (Escenarios)	IMPACTO FISCAL	% DEL TOTAL
Alcaldes locales ^{(1)**}	\$2.217	1,3%
Fondo de Desarrollo Local ⁽²⁾	\$172.311	98,7%
Seguridad social en salud y riesgos profesionales de los ediles actuales ⁽⁴⁾	\$159,1	0,1%
Honorario ediles conversión en Distrito ⁽⁶⁾	\$12.290	7,0%
Inversión en localidades ⁽³⁾	\$159.862	91,7%
Total Impacto Fiscal estimado (1+b+c)	\$174.367	
Total Impacto Fiscal por localidad	\$10.898	
Total Impacto Fiscal estimado que implica gasto de funcionamiento (1+b)	\$14.507	
Relación GF/ICLD 2020 sin conversión en Distrito (L.617/2000)	34,7%	
Relación GF/ICLD 2020 con conversión en Distrito (L.617/2000)	35,5%	
Aumento en la relación de GF/ICLD 2020	0,8%	

¹ Valores en millones de pesos
^{**} Frente al (1) se precisa que la asignación básica mensual de alcaldes locales y los honorarios de los ediles estiman con base en el decreto 314 de 2020.
^{***} Frente a los ICLD en la vigencia 2020 es el mismo que en la vigencia 2019. Este supuesto es optimista dada la contingencia de emergencia económica y social COVID-19.
Fuente: Estimaciones DAF-MHCP

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 129 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas en materia de regulación de precios de los combustibles líquidos y se dictan otras disposiciones.

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista
GUILLERMO GARCÍA REALPE
Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2020-054030
Bogotá D.C., 25 de octubre de 2020 19:25

Radicado entrada
No. Expediente 47387/2020/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 129 de 2020 Senado "Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de regulación de precios de los combustibles líquidos y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1, el proyecto de ley tiene por objeto "fijar la base gravable de la sobretasa de los combustibles líquidos, así como las tarifas y márgenes asociados, con el fin de establecer política clara y transparente a la estructura del precio de los combustibles".

Para el cumplimiento de los fines planteados en la iniciativa, se busca principalmente: (i) autorizar a los municipios, distritos y departamentos para adoptar la sobretasa a la gasolina motor y ACPM en los términos que allí se señalan; (ii) establecer como destinación de la sobretasa, el mantenimiento de la red vial nacional y reducción de emisiones contaminables; y, (iii) fijar el valor de referencia de la base gravable del ACPM y de la gasolina motor.

En primer lugar, si bien para este Ministerio es de suma importancia adoptar criterios concretos y específicos para determinar la sobretasa a la gasolina y al ACPM, especialmente con ocasión de la Sentencia de C-030 de 2019 de la Corte Constitucional¹, la cual declaró inexecutable la base gravable de la sobretasa a los combustibles líquidos. En consecuencia, el objeto del proyecto de ley bajo estudio tiene una importancia significativa para las finanzas de los entes territoriales y para evitar una disrupción en la estructura de precios de los combustibles. Sin embargo, lo que se propone podría tener efectos adversos al modificar el valor de la base gravable para la gasolina motor corriente y el ACPM.

¹ Sentencia del 30 de enero de 2019 MP Cristina Pardo Schlesinger

<p>1. Consideraciones frente al articulado propuestos para el Proyecto de Ley</p> <p>1.1. Frente al objeto de la iniciativa</p> <p>El artículo 1 establece que el objetivo del Proyecto de ley es fijar la base gravable y la tarifa de la sobretasa de los combustibles líquidos. No obstante, el alcance del articulado es regular lo referente a la sobretasa a la gasolina motor y la sobretasa al ACPM. Así mismo, el epígrafe hace referencia a los "márgenes asociados", no obstante, a lo largo de los artículos incluidos en el proyecto este punto no se encuentra desarrollado.</p> <p>1.2. Frente al ámbito de aplicación del Proyecto de Ley</p> <p>El artículo 2 de la iniciativa señala lo siguiente:</p> <p><i>"Las disposiciones serán obligatorias a nivel nacional para las entidades públicas y privadas y los actores que intervienen en la cadena, con excepción de las tarifas y beneficios (SIC) tributarios de los combustibles líquidos para zonas fronterizas, con el fin de dar cumplimiento (SIC) a la norma constitucional que establece la normatividad vigente".</i></p> <p>Sobre este artículo, para este Ministerio no es clara la expresión "con excepciones de las tarifas y beneficios tributarios de los combustibles líquidos para zonas fronterizas, con el fin de dar cumplimiento a la norma constitucional que establece la normatividad vigente.", dado que sería necesario precisar desde la ley cual sería la base gravable y las tarifas aplicables en las zonas de frontera, de conformidad con el principio de legalidad del tributo contemplado en el artículo 338 de la Constitución Política. Frente a este tema, la Corte Constitucional² ha expresado:</p> <p><i>"La Corte advierte, en primer término, que, conforme al principio de legalidad en materia tributaria, previsto en el artículo 338 C.P., en tiempo de paz solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. De esta manera, como lo prevé el mismo precepto superior, la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores y las bases gravables, al igual que la tarifa de los impuestos"</i> (subrayado por fuera del texto original)</p> <p>1.3. Frente a la autorización a favor de los municipios, distritos y departamentos, para adoptar la sobretasa a la gasolina motor y ACPM</p> <p>Por su parte, el artículo 3 está relacionado con la facultad que se le confiere a los municipios, distritos y departamentos para adoptar la sobretasa a la gasolina motor y ACPM. Así mismo, se hace mención a la liquidación y destinación de la sobretasa.</p> <p><small>² Sentencia de la Corte Constitucional C-287 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.</small></p>	<p>De acuerdo con lo propuesto, debe tenerse en cuenta que el establecimiento de la sobretasa a la gasolina motor está hoy autorizado para los departamentos (tarifa actual de 6.5%), distritos y municipios (tarifa actual de 18.5% y Bogotá el único con tarifa del 25%). De otra parte, la sobretasa al ACPM es un impuesto del orden nacional cuyo recaudo está cedido en un 50% a los departamentos³. En ese orden de ideas, la sobretasa a la gasolina motor y la sobretasa al ACPM se tratan de impuestos diferentes.</p> <p>Por su parte, en lo que respecta a la liquidación de las sobretasas, las cuales corresponderán a un valor fijo de acuerdo con lo señalado en el artículo 4 del proyecto de ley, al tratarse de un valor fijo no resulta claro las razones por las que el proyecto de ley contempla que estos valores serán publicados mensualmente por el Ministerio de Minas y Energía y el Observatorio de Control y Vigilancia de las Finanzas y las Políticas Públicas - Contraloría General de la República. Igualmente, no se evidencia la definición de mecanismos de actualización de los valores señalados.</p> <p>De otro lado, el párrafo segundo del artículo 3 señala que la destinación de la sobretasa será para el mantenimiento de la red vial nacional y reducción de emisiones contaminables. En relación a este punto, resulta pertinente anotar que la sobretasa a la gasolina es una renta endógena de los departamentos, distritos y municipios, por lo que definir su destinación por el legislador vulnera la autonomía de las entidades territoriales.</p> <p>Al respecto se ha pronunciado la Corte Constitucional en sentencia C-897 de 1999⁴ que establece:</p> <p><i>"[...] La sobretasa al ACPM es una renta nacional cedida, en parte, a los departamentos y al Distrito Capital. Se trata entonces de una fuente exógena de financiación de las entidades territoriales. En consecuencia, según lo estudiado en un aparte anterior de esta sentencia, la Ley está autorizada para definir su destinación siempre que tal definición resulte razonable, esto es, que responda a un interés que legítimamente pueda predicarse de las entidades territoriales. Podría sin embargo afirmarse que dado que el porcentaje de la sobretasa al ACPM que se traslada a los departamentos y al Distrito Capital es una renta nacional cedida, no puede ser objeto de destinación específica por parte del legislador, pues ello vulneraría la prohibición contenida en el artículo 359 de la Constitución, según el cual, "no habrá rentas nacionales de destinación específica.". No obstante, la Corte ha señalado, en reiterada jurisprudencia, que la prohibición a la que se alude no se aplica a las rentas nacionales cedidas a las entidades territoriales, pues dichos recursos no ingresan al presupuesto nacional sino a los presupuestos de dichas entidades y se destinan a la satisfacción de necesidades propias de las mismas que, al mismo tiempo, responden a un interés nacional (...)"</i></p> <p>Así mismo, la sentencia C-1175 de 2001⁵ ha señalado:</p> <p><i>"[...] Primero, la sobretasa a la gasolina regulada en el artículo 22 de la Ley 128 de 1994, la cual a su vez refiere a la Ley 86 de 1989, es una renta de destinación específica, no una contribución parafiscal. En cualquier caso, no cabe duda entonces que esta materia es un asunto fiscal relativo al régimen especial de las áreas metropolitanas (art. 319 inc. 2 CP), que por decisión del Constituyente está reservada a la ley orgánica.</i></p> <p><i>Segundo, por tratarse de un gravamen del nivel territorial la sobretasa a la gasolina en comento proviene de una fuente endógena de financiamiento. Siendo así, de conformidad con la jurisprudencia constitucional sobre este punto, en principio son las entidades territoriales titulares de esta renta – los municipios y los distritos – quienes gozan de autonomía en el manejo de estos recursos, sin desmedro de la competencia legislativa ordinaria con respecto a la determinación de los elementos esenciales del tributo (...)"</i></p> <p><small>³ Por emergencia Covid19, el Decreto Ley 678 de 2020 cedió el 100% del recaudo de la sobretasa al ACPM a los departamentos hasta diciembre de 2021. ⁴ Corte Constitucional MP. Eduardo Cifuentes Muñoz ⁵ Corte Constitucional MP Manuel José Cepeda Espinosa</small></p>
<p>Por su parte, la Ley 488 de 1998⁶, en su artículo 117, creó la sobretasa al ACPM "como contribución nacional", "cobrada por la Nación y distribuida en un cincuenta por ciento (50%) para el mantenimiento de la red vial nacional y otro cincuenta por ciento (50%) para los departamentos incluido el Distrito Capital con destino al mantenimiento de la red vial". Adicionalmente, es importante mencionar que, por motivo de la pandemia del COVID-19, el Gobierno nacional mediante el Decreto Legislativo 678 de 2020 autorizó el aumento de la distribución de la sobretasa al ACPM para las entidades territoriales del 50% al 100% hasta diciembre del 2021 para ayudar a recuperar la caída de los ingresos territoriales.</p> <p>Así las cosas, no resulta clara la forma cómo la modificación propuesta afectaría la actual destinación de la Sobretasa al ACPM. Es decir, si se mantiene como un tributo nacional cedido en un 50% a los departamentos y al Distrito Capital, con una nueva destinación, o si se pretende su establecimiento como tributo departamental distrital y municipal, caso en el cual no podría dársele destinación por aplicación del principio de autonomía territorial.</p> <p>1.4. Frente al valor de referencia la Gasolina motor y ACPM</p> <p>El artículo 4 contempla que el valor de referencia será por un valor fijo de \$4.464, mientras que el valor de referencia de la base gravable del ACPM corresponderá a un valor fijo de \$4.650. De acuerdo con estas cifras, la base gravable de la gasolina se reduciría en \$614.77 y la del ACPM en \$428.77. Así las cosas, dado que la sobretasa a los combustibles es un impuesto de carácter territorial, esta reducción tendría un impacto negativo en las finanzas públicas de los entes territoriales en materia de recaudo y potencialmente en sus niveles de inversión.</p> <p>De otro lado, el artículo citado dispone que el porcentaje de la sobretasa para la gasolina motor corresponderá al 20% de valor de referencia fijado, y el porcentaje de la sobretasa del ACPM será del 6% del valor de referencia fijado. Al respecto, actualmente la sobretasa a la gasolina tiene una tarifa total del 25% sobre el precio de referencia. Esta tarifa se distribuye en un 6.5% como tarifa de los departamentos y el 18.5% como tarifa de los municipios y distritos, diferentes al Distrito Capital, donde se cobra el 25%.</p> <p>En este caso, al reducirse la tarifa de la sobretasa a la gasolina de 25% a 20%, se estaría impactando aún más las finanzas de los entes territoriales. Adicionalmente, mientras hoy existen las tarifas municipales, distritales y departamentales mencionadas, el proyecto de ley no establece distinción en la tarifa para los departamentos, municipios y distritos, generando así incertidumbre sobre la destinación de los recursos recaudados. Por lo tanto, al reducirse la tarifa de la sobretasa y simultáneamente definir una base gravable inferior a la que hoy se encuentra vigente, sin contemplar un mecanismo de actualización de dicha base, implicaría una grave afectación de las finanzas de los departamentos distritos y municipios y del Distrito Capital.</p> <p>Ahora bien, en el caso de la sobretasa del ACPM, aun cuando se mantenga la tarifa actualmente vigente, la reducción de la base gravable afectaría negativamente los recursos de la Nación y de los departamentos.</p> <p>De otra parte, las zonas de frontera actualmente cuentan con una base gravable diferencial como parte de los beneficios tributarios en materia de combustibles de los que gozan dichos territorios. En ese sentido, con este</p> <p><small>⁶ Por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales."</small></p>	<p>proyecto de ley la base gravable aumentaría \$2.564 para la gasolina motor corriente y \$2.750 para el ACPM. Este aumento, aunque beneficioso para las finanzas territoriales, aumentaría el precio final al usuario en zonas de frontera significativamente.</p> <p>Finalmente, se destaca que el Gobierno nacional se encuentra trabajando en una propuesta con respecto a la base gravable de la sobretasa a los combustibles líquidos enfocada en dos objetivos: corregir los componentes que llevaron a la inexistencia de la base gravable del artículo 121 de la Ley 488 de 1998 declarada por la Corte Constitucional, y mantener las disposiciones hoy vigentes por tipo de combustible y para zonas de frontera, de manera que no se afecte ni el recaudo de los entes territoriales ni el precio final para el usuario.</p> <p>En razón de lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley por considerar que: (i) las propuestas tendrían un impacto negativo en las finanzas públicas de los entes territoriales en materia de recaudo; (ii) la destinación del recaudo no es clara ni la naturaleza de la renta en perjuicio de la seguridad jurídica y tributaria de las rentas territoriales; (iii) se reduce la tarifa de la sobretasa a la gasolina sin hacer distinciones entre las entidades territoriales, lo que genera incertidumbre en el recaudo y destinación; (iv) actualmente, el Gobierno nacional está trabajando en un proyecto de ley que busca corregir las causas de la declaratoria de inexistencia de la base gravable de estas sobretasas y no afectar el recaudo de los entes territoriales ni el precio final para el usuario.</p> <p>En todo caso, se manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO Viceministro Técnico OAJBDFVT</p> <p>UU- 2575/2020</p> <p>Elaboró: Silvia Marcela Romero Mora Revisó: Germán Andrés Rubio Castellano Aprobó: Juan Felipe Cedeño</p> <p>Con Copia: Dra. Delcy Hoyos Abad- Secretaria de la Comisión Quinta del Senado</p>

**CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 08 DE 2020 SENADO**

por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.

<p>Bogotá, D.C.,</p> <p>Doctor GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL Secretario General Comisión Primera del Senado Carrera 7 N° 8-68, Edificio Nuevo del Congreso comisionprimera@gmail.com comision.primera@senado.gov.co Ciudad</p> <p>ASUNTO: Comentarios Proyecto de Acto Legislativo 08-2020 Senado "Por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia"</p> <p>Respetado doctor Giraldo:</p> <p>En el marco de las competencias asignadas por el artículo 19 del Decreto 3571 de 2011 al Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, a continuación, me permito remitir los comentarios al Proyecto de Acto Legislativo del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>Artículo 1°. <i>Inclúyase el Artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución, el cual quedará así:</i></p> <p>Artículo 11 A. <i>Toda persona en el territorio nacional tiene derecho al agua, de acuerdo a los principios de accesibilidad, calidad y disponibilidad, progresividad y sostenibilidad fiscal. Su uso prioritario es el consumo humano, para lo cual el Estado garantizará la conservación, protección y uso eficiente del recurso hídrico conforme al principio de participación en materia ambiental.</i></p> <p>Artículo 2°. <i>El presente Acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias."</i></p> <p>Comentarios VASB - MVCT</p> <p>1. Observaciones Generales.</p> <p>Acorde con la Observación General 15 del 2002 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, el agua es imprescindible para desarrollar actividades cotidianas dirigidas a evitar el hambre, las enfermedades y la muerte, así como satisfacer necesidades de consumo, cocina, saneamiento e higiene personal y doméstica, al tiempo que, el derecho a acceder a ella necesariamente implica la realización de otros derechos humanos tales como la vida, la salud, la higiene ambiental, la alimentación, la dignidad humana, la vida cultural, la</p>	<p>subsistencia, la educación, la vivienda, el trabajo, la intimidad, la protección contra tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la igualdad de género, la erradicación de la discriminación, entre otros.</p> <p>Sobre su contenido normativo la Observación general señala:</p> <p><i>"En tanto que lo que resulta adecuado para el ejercicio del derecho al agua puede variar en función de distintas condiciones, los siguientes factores se aplican en cualquier circunstancia:</i></p> <p>a) <i>La disponibilidad. El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.</i></p> <p>b) <i>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. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.</i></p> <p>c) <i>La accesibilidad. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:</i></p> <p><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. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>No discriminación. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.</i></p> <p><i>Acceso a la información. La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua."</i></p> <p>La Corte Constitucional, sobre el derecho al acceso al agua potable ha formulado su recorrido jurisprudencial de la siguiente forma:</p>
<p>a) Sentencia T-432 de 1992²: <i>"El derecho fundamental a la igualdad también garantiza que todo el que quiera acceder al servicio público del agua, debe hacerlo en igualdad de condiciones a los demás, esto es, acatando los requisitos a que deben y debieron someterse todos. De no ser esto así, la norma constitucional quedaría privada de toda eficacia, pues la no exigencia absoluta de ellos respecto de algunas personas, generaría una desigualdad, dado que se trata de individuos que están en una situación económica, social y cultural análoga."</i></p> <p>b) Sentencia T-539 de 1993³: <i>"El suministro de agua potable es un servicio público domiciliario cuya adecuada, completa y permanente prestación resulta indispensable para la vida y la salud de las personas."</i></p> <p>c) Sentencia T-413 de 1995⁴: <i>"De la lectura se colige que el derecho al agua, para el uso de las personas, en cuanto contribuye a la salud, a la salubridad pública, y, en últimas, a la vida, SI es un derecho fundamental y que, por el contrario, NO lo es cuando se destina a la explotación agropecuaria o a un terreno deshabitado"</i></p> <p>d) Sentencia T- 616 de 2010⁵: <i>"El agua que usan las personas es indispensable para garantizar la vida física y la dignidad humana, entendida esta como la posibilidad de gozar de condiciones materiales de existencia que le permitan desarrollar un papel activo en la sociedad. Además, el agua es presupuesto del derecho a la salud, especialmente la de los niños y las niñas, y es considerada necesaria para el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, que se incrementa a partir de la solución de las necesidades básicas insatisfechas. En principio, ya que se trata de un derecho fundamental, el derecho al agua para consumo humano es susceptible de protección a través de la acción de tutela"</i>.</p> <p>e) Sentencia T-717 de 2010⁶: <i>"Ahora bien, para que pueda decirse que una persona goza efectivamente del derecho al agua es necesario que se le protejan, respeten y garanticen, al menos, los siguientes tres derechos fundamentales específicos: (i) el derecho a disponer, y a (ii) acceder a cantidades suficientes de agua, (iii) que además sea de calidad para usos personales y domésticos. A continuación, la Sala pasa a referirse a estas tres condiciones: (i) En cuanto a la disponibilidad, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha indicado que "el abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos; también es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo". (ii) En lo que se refiere a la accesibilidad el Comité ha referido que supone el derecho de toda persona a que "el agua y las instalaciones y servicios de agua [sean] accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado". En ese sentido, es necesario precisar que la accesibilidad es plena sólo si es: física (el agua y las instalaciones deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población), económica (los costos deben estar al alcance de todos y no ser un</i></p>	<p>obstáculo), se garantiza en condiciones de no discriminación (debe ser accesible a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos), y si se predica también de la información pertinente al derecho (la accesibilidad comprende el derecho a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua). (iii) Finalmente, en lo que atañe a la calidad, ha advertido también el Comité que "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". En ese sentido, ha señalado que el agua destinada a usos personales o domésticos debe tener un color, un olor y un sabor aceptables".</p> <p>f) Sentencia C-220 de 2011⁷: <i>"Como derecho subjetivo, la tutela del derecho al agua puede ser reclamada ante las instancias judiciales en escenarios de vulneración tanto por parte del Estado como por parte de particulares, especialmente cuando se trata de agua para consumo humano. El reconocimiento de su naturaleza subjetiva ha dado lugar, por ejemplo, al desarrollo de una línea jurisprudencial amplia de protección por medio de la acción de tutela. La titularidad del derecho al agua como derecho subjetivo está en cabeza tanto de los individuos como de la comunidad (...). La dimensión objetiva de los derechos fundamentales hace referencia a su poder vinculante frente a todos los poderes públicos. En efecto, los derechos fundamentales constituyen un sistema de valores positivizado por la Constitución que guía las decisiones de todas las autoridades, incluido el Legislador. Dada esta doble dimensión de los derechos, la Corte ha reconocido que su realización depende tanto de la actividad judicial, como de la existencia de leyes, normas administrativas y, en general, de políticas públicas que desarrollen sus contenidos y prevean mecanismos de seguimiento y vigilancia de la realización de los derechos"</i>.</p> <p>g) Sentencia T-131 de 2016⁸: <i>"Dada la importancia del agua y su protección reforzada a nivel constitucional, esta Corporación en diversas oportunidades ha reconocido que el derecho al agua es un derecho fundamental. El contenido de este derecho ha sido precisado por la Corte de conformidad con la Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas de la siguiente manera: "el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico". La disponibilidad del agua hace referencia al abastecimiento continuo de agua en cantidades suficientes para los usos personales y domésticos. La cantidad disponible de agua debe ser acorde con las necesidades especiales de algunas personas derivadas de sus condiciones de salud, del clima en el que viven y de las condiciones de trabajo, entre otros. La exigencia de calidad del agua se relaciona con la salubridad del recurso, es decir, el agua disponible no debe contener microorganismos o sustancias químicas o de otra naturaleza que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. La accesibilidad y la asequibilidad tienen que ver con (i) la posibilidad de acceder al agua sin discriminación alguna, (ii) la</i></p>

² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-432 de 1992. M. P: Simón Rodríguez Rodríguez.
³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-539 de 1993. M.P: José Gregorio Hernández.
⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-413 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-616 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-717 de 2010. M.P: María Victoria Calle.

⁷ Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-764 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt.
⁸ Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-131 de 2016. M.P. Jorge Ignacio Pretelt.

<p><i>factibilidad de contar con instalaciones adecuadas y necesarias para la prestación del servicio de acueducto, (iii) la obligación de remover cualquier barrera física o económica que impida el acceso al agua, especialmente de los más pobres y los grupos históricamente marginados, y (iv) el acceso a información relevante sobre cuestiones de agua. Finalmente, la aceptabilidad hace referencia a la necesidad de que las instalaciones y los servicios de provisión de agua sean culturalmente apropiados y sensibles a cuestiones de género, intimidad, etc. Estos contenidos implican entonces tanto obligaciones positivas –y complejas– como negativas para el Estado”.</i></p> <p>h) Sentencia T-012 de 2019⁹: <i>“El agua potable y el saneamiento básico tienen en el ordenamiento jurídico colombiano dos facetas que generalmente confluyen: (i) como derechos fundamentales y (ii) como servicios públicos domiciliarios. Sobre la primera faceta, quedó explicado que el agua y el saneamiento son derechos fundamentales profundamente relacionados con la dignidad humana y su efectiva realización está supeditada al cumplimiento de unas condiciones mínimas de acceso. Sobre la segunda faceta, es claro que la mejor alternativa para garantizar los derechos al agua potable y al saneamiento básico es la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Aunado a ello, corresponde al Estado garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de conformidad con lo establecido en la Constitución y la ley.”.</i></p> <p>2. Sobre el articulado del Proyecto de Acto Legislativo 08 de 2020 Senado.</p> <p>Artículo 11A. <i>Toda persona en el territorio nacional tiene derecho al agua, de acuerdo a los principios de accesibilidad, calidad y disponibilidad, progresividad y sostenibilidad fiscal. Su uso prioritario es el consumo humano, para lo cual el Estado garantizará la conservación, protección y uso eficiente del recurso hídrico conforme al principio</i></p> <p>2.1. Marco Jurídico de los Derechos Fundamentales</p> <p>Son Derechos Fundamentales aquellas garantías individuales que tienen todas las personas sin distinción y que son inherentes a su condición humana. En consecuencia, su reconocimiento, ejercicio y protección está estrechamente ligado a concepto de dignidad; por eso su respeto y pleno ejercicio, permite consolidar la existencia de un verdadero estado social de derecho.</p> <p>Aunque el Estado goza de una potestad para imponer su autoridad sobre todos los asociados, debe respetar las garantías tanto individuales como colectivas contenidas en los Derechos Fundamentales de las personas.</p> <p>Nuestra Constitución Política los consagra en el Título II, Capítulo I (Artículos 11 al 41). No obstante, se les da esta calificación a los siguientes derechos:</p> <p>⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-012 de 2019. M.P: Cristina Pardo Schlesinger.</p>	<p>1. Los derechos no fundamentales que adquieren esa categoría por conexidad (Art. 42 a 82 C.N).</p> <p>2. Los consagrados en los tratados y convenios internacionales ratificados por el estado.</p> <p>3. Los que tengan un carácter inherente a la persona humana, aunque no están señalados en la constitución.</p> <p>Sobre este particular, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia T-095/16, ha señalado lo siguiente:</p> <p><i>“El fundamento de los derechos constitucionales se desprende de su relación con la dignidad humana, por lo cual es necesario evaluar la existencia de consensos ya sean dogmáticos, legislativos o de derecho internacional para valorar qué es un derecho fundamental, quién es el titular de los mismos y cuál es el contenido del mismo. En virtud de lo anterior, para la procedencia de la acción de tutela, es relevante determinar la existencia de un derecho constitucional fundamental cuya protección se pueda solicitar por medio de dicho mecanismo.”</i></p> <p>Por su parte la Sentencia T-428/12, señaló:</p> <p><i>“Sobre los criterios de identificación de los derechos fundamentales, en la sentencia T-227 de 2003 expresó la Corte: ‘los derechos fundamentales son aquellos que (i) se relacionan funcionalmente con la realización de la dignidad humana, (ii) pueden traducirse o concentrarse en derechos subjetivos y (iii) encuentran consensos dogmáticos, jurisprudenciales o de derecho internacional, legal y reglamentario sobre su fundamentación.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>La eficacia y cobertura de las facetas prestacionales de los derechos constitucionales debe ampliarse de manera gradual, de acuerdo con la capacidad económica e institucional del Estado en cada momento histórico</i></p> <p>(...)</p> <p><i>La Corte Constitucional tiene establecido que comporta: (i) la satisfacción inmediata de niveles mínimos de protección; (ii) el deber de observar el principio de no discriminación en todas las medidas o políticas destinadas a ampliar el rango de eficacia de un derecho; (iii) la obligación de adoptar medidas positivas, deliberadas y en un plazo razonable para lograr una mayor realización de las dimensiones positivas de cada derecho, razón por la cual la progresividad es incompatible, por definición, con la inacción estatal; y (iv), la prohibición de retroceder por el camino iniciado para asegurar la plena vigencia de todos los derechos Esta Corporación ha considerado, en armonía con la doctrina autorizada del DIDH, que no toda regresión es arbitraria, pues la adecuada utilización de los recursos públicos y las necesidades más apremiantes que en cada momento enfrenta el Estado en materia social, pueden llevar a considerar como constitucionalmente válida o legítima la modificación de políticas públicas y normas</i></p>
<p><i>jurídicas que impliquen un retroceso en la eficacia de un derecho, si esas medidas comportan a la vez una ampliación (de mayor importancia) del ámbito de protección de otro u otros derechos.”</i></p> <p>2.1.1. Marco Jurídico de Derecho fundamental al agua</p> <p>El agua es un recurso natural finito de vital importancia para el ser humano, lo que explica que con el paso del tiempo se busque con mayor fuerza su protección, no solo en el ámbito internacional sino también en el orden jurídico interno. De ahí el interés en realizar una revisión normativa y especialmente jurisprudencial que permita evidenciar la evolución del derecho al agua, los matices y las diversas formas de protección del mismo, profundizando en su dimensión personal.¹⁰</p> <p>La Constitución Política colombiana no enuncia el derecho al agua como derecho individual, razón por la cual, al estudiar la jurisprudencia constitucional, se puede establecer que se reconoce por vía de la “teoría de la conexidad” como fundamental a través de la acción de tutela.¹¹</p> <p>En la Constitución Nacional, existen cuatro disposiciones de las cuales se desprende que el derecho al agua tiene rango constitucional, pero no hay un precepto específico destinado a consagrar en forma inequívoca el derecho al agua como un derecho individual, contrario a lo que sucede con otros derechos como “el derecho a la vida” o “el derecho al trabajo”.¹²</p> <ul style="list-style-type: none"> - El artículo 49 consagra la garantía del saneamiento. - El artículo 79 determina el derecho a gozar de un medio ambiente sano - El artículo 366 consagra el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mediante la solución de las necesidades insatisfechas en materia de saneamiento ambiental y agua potable.¹³ - El artículo 93 C.P. que se refiere al bloque de constitucionalidad, mediante el cual se entienden incorporados -en el ordenamiento jurídico colombiano- aquellos tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia. De especial relevancia resulta el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el cual no estipula el derecho al agua en forma independiente o autónoma, aun cuando reconoce en su artículo 12 el derecho de las personas al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, cuya realización no puede lograrse sin la disponibilidad de agua. <p>En este sentido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC). Observación General N° 15, define el derecho al agua como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”¹⁴, estipulando como características la fundamentación y la</p> <p>¹⁰ https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/4341/5069</p> <p>¹¹ <i>Ibidem</i></p> <p>¹² La fundamentación del derecho al agua en Colombia. Mes Sutorius* y Sonia Rodríguez</p> <p>¹³ <i>Ibidem</i></p> <p>¹⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC). Observación General n.º 15, 29.º período de sesiones 2002. U.N. Doc. HRVIGEN/1/Rev.7 at 117.</p>	<p>autonomía del derecho, a la vez que establece los factores aplicables en cualquier circunstancia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La disponibilidad: “El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos”¹⁵. • La accesibilidad: Comprende la accesibilidad física, económica, la no discriminación y el acceso a la información. • La calidad: “El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre”. <p>Teniendo en cuenta lo expuesto, en nuestro país, a través del Ministerio sectorial en este caso el Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio se debe liderar la concreción del acceso al agua potable como derecho fundamental, el cual ya tiene sus respectivas bases en las normas nacionales e internacionales.</p> <p>2.1.2. Progresividad del Derecho Fundamental el agua</p> <p>En el articulado propuesto en el presente acto legislativo, cobra principal relevancia el principio de progresividad, toda vez que se busca garantizar el derecho fundamental de acceso al agua potable de manera gradual para lograr su pleno cumplimiento, teniendo en cuenta las medidas que se deben tomar a corto, mediano y largo plazo.</p> <p>Sobre este particular, la Sentencia T-428/12, señala:</p> <p><i>“El principio de progresividad encuentra su fundamento normativo originario en el artículo 4º del Pacto Internacional Sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)16. Su alcance ha sido ampliamente analizado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Comité DESC), en su Observación General No. 3, relativa a la naturaleza de las obligaciones contraídas por los Estados que suscribieron el Pacto17 y, en el orden interno, por la jurisprudencia de esta Corporación18.</i></p> <p>¹⁰ Con respecto a la cantidad del agua para el uso doméstico se debe tener en cuenta lo establecido por la organización mundial de Salud (OMS).</p> <p>¹⁵ El PIDESC hace parte del bloque de constitucionalidad, de acuerdo con la cláusula de remisión normativa contenida en el primer inciso del artículo 93 de la Constitución Política.</p> <p>¹⁷ El Comité citado es el órgano de la ONU encargado de controlar la aplicación del Pacto y, por lo tanto, el intérprete autorizado del Instrumento. Si bien sus observaciones no hacen parte del bloque de constitucionalidad, en el sentido de ingresar directamente al orden jurídico colombiano como normas vinculantes, su observación es imprescindible para que el Estado colombiano cumpla de buena fe sus obligaciones en materia de derechos humanos. Como criterio de interpretación, la Corte siempre que lo considera pertinente acude a la interpretación del Comité DESC pues, salvo en los aspectos en que el orden interno prevea mayores garantías que las establecidas en el Pacto, puede considerarse que su interpretación busca dar el máximo de efectividad normativa a los derechos humanos contenidos en el PIDESC.</p> <p>¹⁸ Así, en la reciente sentencia C-630 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa. SV Luis Ernesto Vargas Silva) recordó la Corte Constitucional: “El principio de progresividad de los derechos sociales tiene origen... en normas vinculantes, al hacer parte del bloque de constitucionalidad, del derecho internacional de los derechos humanos. En Colombia el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se integró al orden interno por medio de la Ley 74 de 1968. Tal incorporación, por la vía del bloque de constitucionalidad, convierte al Pacto en fuente de interpretación de los DESC y las obligaciones que este asigna a los estados firmantes. A este respecto, el artículo 2.1. del Pacto DESC, determina que “[c]ada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Esto significa, en los términos expuestos por los órganos encargados de la interpretación autorizada de las normas del PIDESC, que los derechos sociales están sometidos a un régimen de ampliación progresiva en su goce y garantía, lo que implica para los Estados el deber de</p>

El principio de progresividad prescribe que la eficacia y cobertura de las facetas prestacionales de los derechos constitucionales debe ampliarse de manera gradual, de acuerdo con la capacidad económica e institucional del Estado en cada momento histórico.

Este principio se construyó entonces a partir de la forma en que se estableció el alcance de las obligaciones de los estados parte del Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU y, de la misma manera, se consideró aplicable, en el ámbito interno, a los "derechos sociales", bajo la doctrina tradicional de las "generaciones" de derechos. Sin embargo, como se desprende de lo expuesto en el acápite precedente, todos los derechos tienen contenidos de carácter positivo y negativo, razón por la cual el principio sería aplicable también a las facetas positivas de los derechos tradicionalmente considerados civiles y políticos, cuya aplicación inmediata suele considerarse fuera de discusión.

La constatación de que los derechos ubicados históricamente en ese grupo poseen facetas prestacionales, sin embargo, no debe restarles fuerza normativa, sino que permite evidenciar la existencia de componentes prestacionales de los derechos constitucionales que son directamente aplicables y judicialmente exigibles.¹⁹ Esos contenidos no están sometidos entonces al principio de progresividad y constituyen estándares mínimos de protección y corresponde al juez competente analizar, en cada caso, si se enfrenta a una de esas facetas para establecer la procedencia de la acción de tutela y el alcance de las órdenes a impartir."

Ahora bien, en relación con el mandato de progresividad, la Corte Constitucional tiene establecido que comporta:

- (i) La satisfacción inmediata de niveles mínimos de protección;
- (ii) El deber de observar el principio de no discriminación en todas las medidas o políticas destinadas a ampliar el rango de eficacia de un derecho;
- (iii) La obligación de adoptar medidas positivas, deliberadas, y en un plazo razonable para lograr una mayor realización de las dimensiones positivas de cada derecho, razón por la cual a progresividad es incompatible, por definición, con la inacción estatal;
- (iv) La prohibición de retroceder por el camino iniciado para asegurar la plena vigencia de todos los derechos.²⁰

avanzar en esa materia, de conformidad con sus capacidades y recursos. Del mismo modo, una obligación de esa naturaleza, involucra una prohibición correlativa de regresividad, consistente en que una vez alcanzado determinado nivel de protección, resultan prima facie contrarias al Pacto las acciones y disposiciones estatales que disminuyen ese grado de satisfacción de los derechos sociales". Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2011. (M.P. María Victoria Calle Correa).

¹⁹ Por citar sólo algunos ejemplos, ello ocurre con la defensa técnica, el acceso a la administración de justicia, la libertad de prensa y, a partir de la jurisprudencia constitucional, el acceso a los servicios de salud definidos como mínimos por los órganos políticos y administrativos competentes, en los planes obligatorios de salud.

²⁰ El contenido del principio de progresividad en el ámbito interno ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional en un amplio número de pronunciamientos. Ver, entre otros, C-1165 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-1489 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-671 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynnett), C-981 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-038 de 2004 (M.P. Eduardo Montealegre Lynnett), T-1318 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-043 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-507 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-630 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa), S.V. Luis Ernesto Vargas Silva), C-629 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-372 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), entre otras. También constituye un criterio de interpretación relevante en la materia, la Observación General Nro. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, sobre el alcance de las obligaciones estatales en la aplicación del PIDESC.

Sobre esto la sentencia citada anteriormente complementó diciendo:

"El último aspecto, denominado prohibición de regresividad o prohibición de retroceso, se desprende de forma inmediata del mandato de progresividad y, de manera más amplia, del principio de interdicción de arbitrariedad, propio del Estado de Derecho: si un Estado se compromete en el orden internacional y constitucional a ampliar gradualmente la eficacia de algunas facetas prestacionales de los derechos constitucionales, resulta arbitrario que decida retroceder en ese esfuerzo de manera deliberada.

Sin embargo, esta Corporación ha considerado, en armonía con la doctrina autorizada del DIDH²¹, que no toda regresión es arbitraria, pues la adecuada utilización de los recursos públicos y las necesidades más apremiantes que en cada momento enfrenta el Estado en materia social, pueden llevar a considerar como constitucionalmente válida o legítima la modificación de políticas públicas y normas jurídicas que impliquen un retroceso en la eficacia de un derecho, si esas medidas comportan a la vez una ampliación (de mayor importancia) del ámbito de protección de otro u otros derechos.

Por esta razón, la prohibición de regresividad no es absoluta. La validez de normas, medidas o políticas regresivas en materia de derechos constitucionales está sometida a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, bajo parámetros ya decantados por la jurisprudencia constitucional. En los párrafos sucesivos, la Sala explicará los criterios sentados por la jurisprudencia constitucional para identificar la regresividad de una medida (política, norma, acción estatal), y la forma en que el juez de tutela debe aplicar el principio de razonabilidad frente a ese tipo de decisiones."

De conformidad con lo anterior, es importante aclarar que el presente proyecto de Acto Legislativo tiene su articulado inmerso el principio de progresividad, toda vez que busca la satisfacción de los intereses de los ciudadanos en la medida de la capacidad del Estado para tal fin.

2.2. Estado actual de cobertura del servicio público de acueducto.

La carencia del servicio de acueducto tiende a ser uno de los problemas más graves que se pueden presentar en el país, sin embargo, dada la riqueza de sus formas hídricas, en Colombia este índice de incidencia en los municipios y distritos no es tan alto, toda vez que en los últimos años se han realizado grandes inversiones para aumentar las coberturas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), ha indicado que en el año 2018 solo en los municipios de Murindó - Antioquia, Istmina y Riosucio - Chocó, Mosquera - Nariño y San Miguel - Putumayo, no contaban con infraestructura para la prestación del servicio de acueducto.

Así las cosas, es importante indicar que en el año 1993, la cobertura urbana de acueducto era del 88% y total del 76,4% y en el año 2017, esta aumentó a 97,8% y 92,4%,

²¹ ver la Observación General Número 3 del Comité DESC, sobre la naturaleza de las obligaciones contenidas en el Pacto

respectivamente, razón por la que en la actualidad, la cobertura del servicio de acueducto urbano, ponderada a nivel nacional, se encuentra muy por encima del 90%, siendo las ciudades grandes e intermedias quienes lideran coberturas mayores al 95% y municipios categorías 3 a 6, con promedios mayores al 85%. Así mismo, a través del Pacto de París, el país se comprometió a alcanzar la cobertura universal en el año 2030, como uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Por su parte, el Reglamento Técnico del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS), estableció que los municipios con una población menor a 2.500 habitantes deben tener una cobertura mínima de acueducto del 95%, los municipios entre 2.501 a 60.000 habitantes deben contar con coberturas mínimas de 90% y los municipios con más de 60.000 habitantes deben tener el 85% de cobertura mínima.

En este sentido, las coberturas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, reportadas por los municipios y distritos a través del formato REC en el SUI, corresponden a la proporción de predios residenciales con acceso a estos servicios frente a la totalidad de predios existentes en el municipio o distrito, los cuales, se clasifican en área urbana y rural.

De esta forma, se convierten en indicadores de avance en las políticas sectoriales y de las inversiones realizadas para mejorar la infraestructura física de los mismos, los cuales deben impactar directamente en el mejoramiento de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, a nivel territorial.

Sin embargo, es pertinente indicar que existen diferentes formas de contextualizar y medir los resultados de las coberturas, toda vez que a nivel sectorial se reconocen tres clasificaciones:

- (i) Cobertura censal de personas con acceso a servicios públicos, las cuales han servido para establecer líneas base de coberturas a nivel local y regional;
- (ii) Coberturas de los operadores de servicios públicos dentro de sus áreas de prestación, las cuales no identifican la cobertura total del municipio, toda vez que varían respecto al número de sistemas de acueducto existentes en la localidad;
- (iii) Coberturas relacionadas con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), que relacionan y extrapolan la información de coberturas de las principales ciudades del país;
- (iv) El Reporte de Estratificación y Coberturas (REC), correspondiente a la homologación de la Estratificación Socioeconómica (ESE) y los maestros de facturación de los operadores de servicios públicos en un municipio o distrito, información reportada y certificada por las entidades territoriales en el Sistema Único de Información de la SSPD.

Bajo esta aclaración, a través del Informe Nacional de Monitoreo a los Recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB), el avance del acceso a los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo ha sido verificado, tomando como línea base los resultados de cobertura del Censo DANE 2005 y comparándolos con los registros REC de la vigencia a evaluar, los cuales son informados por la SSPD.

Teniendo en cuenta la última información certificada por los municipios y distritos en el REC, a través del análisis comparativo relacionado en el párrafo anterior, se tiene el avance de coberturas de acueducto en el país, para la vigencia 2018:

• Avance de coberturas de acueducto en la totalidad de municipios del país

Resultado del Análisis (Número de Municipios)	Acueducto	
	Urbano	Rural
Avanzó o conservó igual cobertura	635	339
Redujo Cobertura	365	661
No reportó información REC 2018	102	102
Total de municipios	1102	1102

Fuente: REC- SSPD; Cálculos MVCT.

Al respecto, se tiene que 102 entidades territoriales no reportaron información para la vigencia 2018, situación que puede alterar las cifras al intentar ser ponderadas por la población efectiva que recibe los servicios públicos. Así mismo, es importante indicar que los datos de cobertura urbana de los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, reportados en el REC 2018, en algunos casos podrían tener variaciones que no corresponden a la realidad de los municipios o distritos, lo que afectaría de manera negativa este indicador, e impacta de forma directa el cumplimiento de la variable "Avance en los indicadores de cobertura", del criterio de eficiencia fiscal y administrativa, y la asignación de recursos del SGP-APSB, en la vigencia 2020, razón por la cual, se recomienda revisar la calidad de la información reportada en el SUI y dado el caso, ajustar la misma.

CONCLUSIONES:

Con el presente proyecto de Acto Legislativo, se busca positivizar el Derecho Fundamental al Agua, el cual tal y como lo hemos señalado anteriormente ha sido reconocido en múltiples ocasiones a través de fallos judiciales.

Una manera clara de proteger los derechos de los ciudadanos a la vida digna y a la salud es garantizar de manera progresiva el derecho fundamental de acceso al agua potable, para satisfacer sus necesidades básicas. De esta manera el objetivo del presente proyecto se busca de forma clara y expresa establecer el alcance del derecho fundamental al agua bajo el principio de la progresividad.

Sin embargo, es importante que en el articulado quede claro que, el derecho reconocido es el acceso a agua potable y no el agua como recurso hídrico, proponiendo entonces la siguiente redacción;

<p><i>"Artículo 1°. Inclúyase el Artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución, el cual quedará así:</i></p> <p><i>Artículo 11 A. Toda persona en el territorio nacional tiene derecho al acceso a agua potable, de acuerdo con los principios de accesibilidad, calidad y disponibilidad, progresividad y sostenibilidad fiscal. Su uso prioritario es el consumo humano, para lo cual el Estado garantizará la conservación, protección y uso eficiente del recurso hídrico.</i></p> <p><i>Artículo 2°. El presente Acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias."</i></p> <p>Cordialmente,</p> <div style="text-align: center;">  <p>JOSE LUIS ACERO VERGEL Viceministro de Agua y Saneamiento Básico</p> </div>	<div style="text-align: center; border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 5px; background-color: #e0e0e0;"> <p>CONTENIDO</p> </div> <p style="text-align: center;">Gaceta número 1179 - Martes 27 de octubre de 2020 SENADO DE LA REPÚBLICA INFORMES DE CONCILIACIÓN</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 85%;"></th> <th style="width: 15%; text-align: right; vertical-align: bottom;">Págs.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Informe de conciliación al Proyecto de ley número 326 de 2020 Senado y 289 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establecen condiciones especiales para la normalización de cartera por única vez para los concesionarios de los servicios de radiodifusión sonora de interés público y comunitario y para los operadores del servicio de televisión comunitaria.</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">1</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">CONCEPTOS JURÍDICOS</td> </tr> <tr> <td>Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Acto legislativo número 03 de 2020 Senado, por el cual se otorga la calidad de Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación a la ciudad de Medellín y se dictan otras disposiciones.</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">3</td> </tr> <tr> <td>Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 129 de 2020 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de regulación de precios de los combustibles líquidos y se dictan otras disposiciones.....</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">5</td> </tr> <tr> <td>Concepto jurídico Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Proyecto de Acto legislativo número 08 de 2020 Senado, por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.....</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">7</td> </tr> </tbody> </table>		Págs.	Informe de conciliación al Proyecto de ley número 326 de 2020 Senado y 289 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establecen condiciones especiales para la normalización de cartera por única vez para los concesionarios de los servicios de radiodifusión sonora de interés público y comunitario y para los operadores del servicio de televisión comunitaria.	1	CONCEPTOS JURÍDICOS		Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Acto legislativo número 03 de 2020 Senado, por el cual se otorga la calidad de Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación a la ciudad de Medellín y se dictan otras disposiciones.	3	Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 129 de 2020 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de regulación de precios de los combustibles líquidos y se dictan otras disposiciones.....	5	Concepto jurídico Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Proyecto de Acto legislativo número 08 de 2020 Senado, por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.....	7
	Págs.												
Informe de conciliación al Proyecto de ley número 326 de 2020 Senado y 289 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establecen condiciones especiales para la normalización de cartera por única vez para los concesionarios de los servicios de radiodifusión sonora de interés público y comunitario y para los operadores del servicio de televisión comunitaria.	1												
CONCEPTOS JURÍDICOS													
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Acto legislativo número 03 de 2020 Senado, por el cual se otorga la calidad de Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación a la ciudad de Medellín y se dictan otras disposiciones.	3												
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 129 de 2020 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de regulación de precios de los combustibles líquidos y se dictan otras disposiciones.....	5												
Concepto jurídico Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Proyecto de Acto legislativo número 08 de 2020 Senado, por el cual se incluye el artículo 11-A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política de Colombia.....	7												