



## DIRECTIVA 1022

**DE:** PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

**PARA:** GOBERNADORES, ALCALDES, ASAMBLEAS  
DEPARTAMENTALES, CONCEJOS MUNICIPALES Y  
DISTRITALES.

**ASUNTO:** GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN  
MATERIA DE ESTRATIFICACIÓN, SUBSIDIOS Y MANEJO  
PRESUPUESTAL.

**FECHA:** 10 DIC 2019

La Procuraduría General de la Nación, en uso de sus competencias de vigilancia superior y control de gestión establecidas en el artículo 277 de la Constitución Política de Colombia, con el fin de hacer efectiva la protección de todas las personas residentes en el territorio nacional en cabeza del Estado de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 Constitucional, expide la presente Directiva con el fin de que los representantes legales de las entidades territoriales den cumplimiento efectivo a la normativa dirigida a garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios, considerando lo siguiente:

### ANTECEDENTES

Que el Informe Nacional de Monitoreo del Uso y Ejecución de los Recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico 2018<sup>1</sup>, evidenció el presunto incumplimiento de las obligaciones legales en esta materia por parte de un gran número de municipios. Entre otros aspectos relevantes, este Ministerio afirma que 528 entidades territoriales, destinan los recursos del SGP-APSB a actividades distintas a las establecidas por la Ley 1176 de 2007; así mismo, indica que 307 municipios a nivel nacional no están destinando recursos para el pago de subsidios, lo cual dejaría en riesgo la prestación de los servicios públicos domiciliarios a aproximadamente al 30% de la población a nivel nacional. De otra parte, 1043 municipios no tienen la estratificación actualizada, aspecto que afecta el equilibrio de los subsidios y contribuciones, además de generar ineficiencias en el cálculo de los recursos necesarios para la financiación de los subsidios por parte de los municipios.

Que el incumplimiento normativo en este sector, llevó a que al entrar en vigencia la Ley 1977 de 2019, se encontraran 58 municipios a nivel nacional descertificados para la administración de los recursos del SGP-APSB, quienes, si bien recuperaron la administración de los mismos, deberán desarrollar un plan de gestión de agua potable y saneamiento básico, el cual deben adoptar dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la mencionada norma.

<sup>1</sup> Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2019). Informe Nacional de Monitoreo del Uso y Ejecución de los Recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico 2018. Recuperado de <http://www.minvivienda.gov.co/Lists/InformesSGP/Attachments/11/Informe%20Nacional%20de%20Monitoreo%20SGP%20APSB%20vigencia%202018.pdf>



## COMPETENCIAS

Que de acuerdo al artículo 311 de la Constitución Política de Colombia, al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la Ley. El artículo 5 de la Ley 142 de 1994, le define competencias a los municipios respecto a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, entre ellas las siguientes:

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

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

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

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

Que el Concejo Municipal, por mandato del artículo 313 de la Constitución Política Nacional, debe “Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio” y “Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas”.

Con base en estas competencias constitucionales y en los informes elaborados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, este ente de control ejercerá su función de vigilancia superior respecto al cumplimiento de las obligaciones en la materia, haciendo especial énfasis en los siguientes aspectos:

### I. SUBSIDIOS

La Ley 142 de 1994, en su artículo 3, establece como un instrumento de intervención estatal el otorgamiento de subsidios a las personas de menores ingresos, el cual es una responsabilidad atribuida y asignada a los municipios. En este marco, el régimen tarifario, debe ajustarse a las metodologías vigentes aprobadas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y estar orientado por criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.

Estos principios se materializan a través de instrumentos como los Fondos de Solidaridad y Redistribución, a partir los de los cuales los usuarios de estratos altos, comerciales e industriales, subsidian con sus contribuciones el pago de la tarifas de los servicios públicos domiciliarios a las personas de menores ingresos (artículo 89 de la Ley 142 de 1994).



El artículo 2.3.4.2.2 del Decreto 1077 de 2015, establece la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos domiciliarios. Debe tenerse en cuenta que de acuerdo al numeral 89.8 de la Ley 142 de 1994, cuando los recursos del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos no sean suficientes para cubrir los subsidios de los estratos 1, 2 y 3, la diferencia debe ser asumida con recursos del presupuesto de las entidades territoriales o en su defecto del orden nacional.

Así mismo, en cumplimiento del artículo 2.3.4.1.2.11 del Decreto 1077 de 2015, las entidades territoriales deben celebrar contratos con las entidades encargadas de la prestación de servicios públicos domiciliarios, con el fin de garantizar la transferencia de los recursos provenientes de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.

## **II. ESTRATIFICACIÓN**

Los alcaldes como directos responsables de la estratificación de los inmuebles residenciales, deben garantizar una correcta focalización de los recursos asignados para subsidiar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios. Por tal motivo, deben contar con una estratificación socioeconómica actualizada, la cual debe ser adoptada por decreto y difundida ampliamente a los usuarios, como lo dispone el artículo 101 de la Ley 142 de 1994.

Además, deben crear el Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica, para que garantice la correcta aplicación de las metodologías y reglamentos establecidos por el Departamento Nacional de Planeación, así como la atención a las reclamaciones que en segunda instancia se susciten por cambio de estrato en cumplimiento de las Leyes 689 de 2001 y 732 de 2002<sup>2</sup>.

Los alcaldes municipales en cumplimiento del artículo 2 del Decreto 0007 de 2010 expedido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, deben estimar el costo anual del servicio de estratificación, el cual debe ser presentado al Comité Permanente de Estratificación para que conceptúe sobre el mismo, y posteriormente sea incluido en el presupuesto, para lo cual debe ser tenido en cuenta el concurso económico de los prestadores de servicios públicos de la jurisdicción.

## **III. MANEJO PRESUPUESTAL**

El artículo 100 de la Ley 142 de 1994, establece que las apropiaciones presupuestales para inversión en acueducto, saneamiento básico y subsidios se deben clasificar como gasto público e inversión social y deben priorizarse dando cumplimiento al artículo 366 de la Constitución Política de Colombia. Para el caso de los subsidios, la Ley permite financiar los subsidios de los ingresos corrientes y de capital, el Sistema General de Participaciones y los recursos provenientes del 10% del Impuesto Predial Unificado para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

---

<sup>2</sup> El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), ha dispuesto en la página web <https://www.dane.gov.co> en la pestaña: servicio al ciudadano/servicio de información/Estratificación Socioeconómica, un modelo de decreto para la conformación del Comité Permanente de Estratificación y el Modelo de Reglamento para su funcionamiento.



Por otra parte, los alcaldes como representantes del municipio en su calidad de usuarios oficiales de los servicios públicos domiciliarios, deben garantizar la incorporación de las partidas suficientes en el presupuesto, para el pago de los servicios públicos a cargo de la entidad<sup>3</sup>, ya que su inobservancia puede configurar falta gravísima de acuerdo al numeral 24 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

#### **IV. MUNICIPIOS DESCERTIFICADOS**

Los municipios y/o distritos que se encontraban descertificados al momento de entrar en vigencia la Ley 1977 de 2019, de conformidad con el artículo 4A de la Ley 1176 de 2007, tienen la obligación de formular y presentar antes del 24 de enero de 2020 ante el respectivo departamento, un Plan de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico. Los departamentos están en la obligación de hacer seguimiento y reportar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el incumplimiento de estos planes, con el fin de dar aplicación al Decreto Ley 028 de 2008, respecto a las medidas preventivas y correctivas, entre ellas la suspensión de los giros a la respectiva entidad territorial.

Con base en lo anterior, el Procurador General de la Nación, **EXHORTA** a los gobernadores, alcaldes, diputados y concejales, de acuerdo a sus competencias constitucionales y legales a:

##### **En materia de subsidios:**

1. Crear y poner en funcionamiento los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos de acuerdo a lo previsto en el numeral 89 de la Ley 142 de 1994.
2. Ceñirse estrictamente a lo reglado en el artículo 2.3.4.2.2 del Decreto 1077 de 2015, referente a la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos domiciliarios.
3. Celebrar los contratos con las entidades encargadas de la prestación de servicios públicos domiciliarios, con el fin de garantizar la transferencia de los recursos provenientes de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.
4. Girar dentro de los 30 días siguientes a la expedición de la factura, los subsidios provenientes del Fondo de Solidaridad y redistribución de Ingresos en cumplimiento del numeral 99.8 de la Ley 142 de 1994.

##### **En materia de estratificación:**

5. Actualizar, adoptar y difundir a los usuarios, la estratificación socioeconómica municipal, como lo dispone el artículo 101 de la Ley 142 de 1994.
6. Contar con una sola estratificación de inmuebles residenciales aplicable a cada uno de los servicios públicos, en cumplimiento del numeral 101.4 de la Ley 142 de 1994, para lo cual deben homologar el número predial a cada uno de los usuarios residenciales.
7. Estimar el costo anual del servicio de estratificación, el cual debe ser presentado al Comité Permanente de Estratificación para que conceptúe sobre el mismo, y posteriormente sea incluido en el presupuesto.
8. Garantizar el procedimiento establecido en el Decreto 0007 de 2010 expedido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, con el fin de

---

<sup>3</sup> Artículo 12 de la Ley 142 de 1994 y Artículo 49 de la Ley 143 de 1994



financiar la estratificación municipal o distrital, a través (entre otras fuentes), del concurso económico de los prestadores de servicios públicos de la jurisdicción.

**En materia presupuestal:**

9. Priorizar las apropiaciones presupuestales para inversión en acueducto, saneamiento básico y subsidios dando cumplimiento al artículo 366 de la Constitución Política de Colombia
10. Garantizar la incorporación de las partidas suficientes en el presupuesto, para el pago de los servicios públicos a cargo de los municipios, ya que su inobservancia puede configurar falta gravísima de acuerdo al numeral 24 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Adicional a los anteriores aspectos, los municipios y/o distritos que se encontraban descertificados al momento de entrar en vigencia la Ley 1977 de 2019, de conformidad con el artículo 4A de la Ley 1176 de 2007, deben:

11. Reportar al Sistema Único de Información SUI y al Formulario Único Territorial -FUT-, la información relacionada con la cobertura y calidad de prestación de los servicios, las tarifas, los temas relacionados con calidad de agua, y demás información de acuerdo con los lineamientos expedidos y/o modificados por el Gobierno Nacional.
12. Formular y presentar antes del 24 de enero de 2020 ante el respectivo departamento, un Plan de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico, el cual se debe ajustar a los lineamientos expedidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
13. Hacer seguimiento por parte de los departamentos a los Planes de Gestión de Agua Potable y Saneamiento Básico de los municipios que se encuentren en su jurisdicción y reportar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el incumplimiento de estos planes, con el fin de dar aplicación al Decreto Ley 028 de 2008.

La Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Delegada para las Entidades Territoriales y Diálogo Social, estará vigilante al cumplimiento de los aspectos relacionados con anterioridad, no solo desde el punto de vista formal, sino de la ejecución de los instrumentos para la gestión de los servicios públicos domiciliarios, situación que, de no cumplirse por las autoridades competentes, puede ser causal de acciones de orden disciplinario.

  
**FERNANDO CARRILLO FLÓREZ**  
Procurador General de la Nación

Proyectó: Lisandro Penagos Chavarrio  
Revisó: Jaime Nicolás Riveira / Héctor Julio Ortiz  
Aprobó: Myriam Méndez Montalvo

