



ANALES DEL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. PROYECTOS DE ACUERDO

AÑO II N°. 3258 DIRECTOR: NEIL JAVIER VANEGAS PALACIO NOVIEMBRE 25 DEL AÑO 2021

TABLA DE CONTENIDO	Pág.
PROYECTO DE ACUERDO N° 512 DE 2021 PRIMER DEBATE “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS FACTORES DE SUBSIDIO Y DE APOORTE SOLIDARIO PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO EN BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL, PARA EL PERIODO 2022-2026”.....	12630
PROYECTO DE ACUERDO N° 513 DE 2021 PRIMER DEBATE “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS FACTORES DE SUBSIDIO Y LOS FACTORES DE APOORTE SOLIDARIO PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO EN BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL, PARA EL PERIODO 2022-2026”.....	12657

PROYECTO DE ACUERDO N° 512 DE 2021

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS FACTORES DE SUBSIDIO Y DE APOORTE SOLIDARIO PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO EN BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL, PARA EL PERIODO 2022-2026”

I. OBJETO DEL PROYECTO.

El Proyecto de Acuerdo tiene por objeto determinar los factores de subsidio y los factores de aporte solidario para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en Bogotá D.C. para el periodo de 2022 a 2026.

II. COMPETENCIAS DEL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

1.1. Constitución Política¹

“Artículo 313. *Corresponde a los Concejos:*
1.- Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
(...)”

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Constitución Política de la República de Colombia, Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

“Artículo 338. *En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los **concejos distritales** y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (...)*”

“Artículo 363. *El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.*

(...)”

“Artículo 368. *La Nación, los departamentos, **los distritos**, los municipios y las entidades descentralizadas **podrán conceder subsidios**, en sus respectivos presupuestos, **para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios** que cubran sus necesidades básicas. (...)*”

1.2. Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones

La ley de servicios públicos, en el artículo 99 referido a la Forma de Subsidiar, determina dentro de las reglas para que las entidades concedan subsidios, entre otras las siguientes:

“(...) 99.3 el reparto debe hacerse entre los usuarios como un descuento en el valor de la factura que éste debe cancelar, conforme a lo dispuesto en esta Ley y en las Ordenanzas y Acuerdos según el caso. (...)”

99.5 Los subsidios no excederán, en ningún caso, del valor de los consumos básicos o de subsistencia. Los alcaldes y los concejales tomarán las medidas que a cada uno correspondan para crear en el presupuesto municipal, y ejecutar, apropiaciones para subsidiar los consumos básicos de acueducto y saneamiento básico de los usuarios de menores recursos y extender la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico, dando prioridad a esas apropiaciones, dentro de las posibilidades del municipio, sobre otros gastos que no sean indispensables para el funcionamiento de éste. La infracción de este deber dará lugar a sanción disciplinaria.”

1.3. Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

El párrafo 1o del artículo 32 referido a las atribuciones de los concejos, establece que:

“Los concejos municipales mediante acuerdo, a iniciativa del alcalde establecerán la forma y los medios como los municipios puedan otorgar los beneficios establecidos en el inciso final del artículo 13, 46 y 368 de la Constitución Nacional.”

De igual manera el párrafo 2o del artículo citado señala que:

"aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríen la constitución y la ley."

1.4. Decreto 1077 de 2015, Por el medio el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

El Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector vivienda, compilatorio del Decreto 1013 de 2005, *"Por el cual se establece la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo"*, en el artículo 2.3.4.2.2., modificado por el artículo 7o del Decreto 596 de 2016, respecto de la metodología para determinar el equilibrio entre subsidios y aportes solidarios, establece lo siguiente:

"ARTICULO 2.3.4.2.2. Metodología para la determinación del equilibrio. *La presente metodología deberá llevarse a cabo cada año para asegurar que para cada uno de los servicios, el monto total de las diferentes clases de contribuciones sea suficiente para cubrir el monto total de los subsidios que se otorguen en cada Municipio o Distrito por parte del respectivo concejo municipal o distrital, según sea el caso, y se mantenga el equilibrio.*

(...)

De igual manera, además de ratificar la competencia de los concejos municipales o distritales, también señala que esta instancia define los factores de subsidios y aportes solidarios, cuando contempla lo siguiente:

"Parágrafo 1. *Tanto los factores de subsidio por estrato, como el porcentaje o factor de aporte solidario en cada servicio, definidos por el Concejo, serán iguales para todas las personas prestadoras del mismo servicio en el municipio o distrito respectivo."*

1.5. Estatuto orgánico de Bogotá

El Concejo de Bogotá en uso de las atribuciones establecidas en el Estatuto Orgánico de Bogotá Decreto Ley 1421 de 1993 y en atención a los artículos:

"ARTICULO 8. FUNCIONES GENERALES. *El Concejo es la Suprema autoridad del Distrito Capital. En materia administrativa sus atribuciones son de carácter normativo. También le corresponde vigilar y controlar la gestión que cumplan las autoridades distritales."*

"ARTICULO 12. ATRIBUCIONES. *Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley: (...)*

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito. (...)

Por lo anterior, y en atención a las funciones y competencias que le atribuye el Estatuto Orgánico de Bogotá, es el concejo distrital quien debe dar trámite a la presente iniciativa *"Por medio del cual se establecen los factores de subsidio y los factores de aporte solidario para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en Bogotá, Distrito Capital, para el periodo 2022-2026."*

2. Fundamento Legal del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos - FSRI: Factores de Subsidio y Aporte Solidarios

2.1. Constitución Política

La Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y atribuye a éste el deber de asegurar la prestación eficiente y el acceso a los subsidios, así:

"Artículo 367. La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos (...)"

"Artículo 368. La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas (...)"

2.2. Normatividad del orden nacional

2.1.1. Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones

El régimen de los servicios públicos domiciliarios, en desarrollo de los preceptos constitucionales, y en relación con el objeto del acuerdo, dispone en el numeral 2.9 del artículo 2 de la Ley 142 de 1994, contempla los fines por los cuales el estado intervendrá en los servicios públicos, entre los cuales se tiene el de *"establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los criterios de equidad y solidaridad"*.

En concordancia con esta disposición el numeral 3.7 del artículo 3, define como uno de los instrumentos de intervención estatal, entre otros, el *"otorgamiento de subsidios a las personas de menores ingresos"*.

De otra parte, el artículo 87 de la ley en comento, consagró los criterios que orientan el régimen tarifario, y en el numeral 87.3 de manera explícita contempló el criterio de solidaridad y redistribución, de la siguiente manera: *“Por solidaridad y redistribución se entiende que al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a “fondos de solidaridad y redistribución”, para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas”*.

Por su parte, el artículo 89 de la precitada Ley, fijó la aplicación del referido criterio, contemplando en cabeza de los Concejos Municipales, la obligación de crear los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, y definió la destinación de sus recursos (...).

Acorde con lo anterior, en el artículo 99, se definen las reglas para subsidiar, al disponer lo siguiente:

“Artículo. 99. Forma de subsidiar. Las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Política podrán conceder subsidios en sus respectivos presupuestos de acuerdo con las siguientes reglas:

99.1.- Deben indicar específicamente el tipo de servicio subsidiado.

*99.2.- Se señalará la entidad prestadora que repartirá el subsidio.
(...)*

99.5.- Los subsidios no excederán, en ningún caso, del valor de los consumos básicos o de subsistencia. Los alcaldes y los concejales tomarán las medidas que a cada uno correspondan para crear en el presupuesto municipal, y ejecutar, apropiaciones para subsidiar los consumos básicos de acueducto y saneamiento básico de los usuarios de menores recursos y extender la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico, dando prioridad a esas apropiaciones, dentro de las posibilidades del municipio, sobre otros gastos que no sean indispensables para el funcionamiento de éste. La infracción de este deber dará lugar a sanción disciplinaria.

(...)

99.7.- Los subsidios sólo se otorgarán a los usuarios de inmuebles residenciales y a las zonas rurales de los estratos 1 y 2; las Comisiones de Regulación definirán las condiciones para otorgarlos al estrato 3.

99.8.- Cuando los Concejos creen los fondos de solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos y autoricen el pago de subsidios a través de las empresas, pero con desembolsos de los recursos que manejen las tesorerías municipales, la transferencia de recursos se hará en un plazo de 30 días, contados desde la misma fecha en que se expida la factura a cargo del municipio. Para asegurar la transferencia, las empresas firmarán contratos con el municipio.

99.9.- *Los subsidios que otorguen la Nación y los departamentos se asignarán, preferentemente, a los usuarios que residan en aquellos municipios que tengan menor capacidad para otorgar subsidios con sus propios ingresos. En consecuencia y con el fin de cumplir cabalmente con los principios de solidaridad y redistribución no existirá exoneración en el pago de los servicios de que trata esta Ley para ninguna persona natural o jurídica. (...)*”

El artículo 100 de la precitada ley, establece las fuentes presupuestales para cubrir las necesidades de subsidios de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, y reza así:

“Artículo 100. Presupuesto y fuentes de los subsidios. *En los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, las apropiaciones para inversión en acueducto y saneamiento básico y los subsidios se clasificarán en el gasto público social, como inversión social, para que reciban la prioridad que ordena el artículo 366 de la Constitución Política. Podrán utilizarse como fuentes de los subsidios los ingresos corrientes y de capital, las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, los recursos de los impuestos para tal efecto de que trata esta Ley, y para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo los recursos provenientes del 10% del impuesto predial unificado al que se refiere el artículo 7 de la Ley 44 de 1990. En ningún caso se utilizarán recursos del crédito para atender subsidios. Las empresas de servicios públicos no podrán subsidiar otras empresas de servicios públicos (...)*”. Subrayado por fuera del texto original

2.1.2. Decreto 849 de 2002, “por el cual se reglamenta el artículo 78 de la Ley 715 de 2001”.

En desarrollo de los artículos 99 y 100 de la Ley 142 de 1994 de servicios públicos, se expide en el año 2002 el Decreto 849, que tiene por objeto definir los requisitos que deben cumplir los municipios y distritos en materia de agua potable y saneamiento básico, el cual señala en el artículo tercero dentro de las contribuciones para subsidio que “*los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos deberán contar con las diferentes fuentes de recursos que a continuación se detallan:*

- a) *Recursos provenientes de los aportes solidarios o sobreprecios a los usuarios residenciales de los estratos cinco y seis y, usuarios industriales y comerciales de los servicios de acueducto y alcantarillado; y los usuarios pequeños y grandes productores en el servicio de aseo;*
- b) *Recursos obtenidos de otros fondos de solidaridad y redistribución de ingresos del orden municipal, distrital, departamental y nacional;*
- c) *Recursos provenientes de la participación de los municipios en el sistema general de participaciones, tanto los correspondientes a libre inversión como los que deben destinarse al sector de que trata el artículo 78 de la Ley 715 de 2001 o las normas que la modifique o sustituyan;*
- d) *Recursos provenientes de las regalías por concepto de explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, de acuerdo con la Ley 141 de 1994, o las normas que la modifiquen o adicionen;*
- e) *Recursos presupuestales de las entidades descentralizadas del orden nacional o territorial, de que trata el artículo 368 de la Constitución Política;*

f) Rendimientos de los recursos, derechos y bienes aportados bajo condición por entidades oficiales o territoriales;

g) Rendimientos de los bienes, servicios, derechos o recursos de capital aportados por entidades oficiales o territoriales;

h) Otros recursos presupuestales a los que se refiere el artículo 89.8 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 2o de la Ley 632 de 2000. (...)"

2.1.3. Decreto 1077 de 2015, Por el medio el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

El Decreto 1077 de 2015, compilatorio del Decreto 4924 de 2011, en los artículos 2.3.4.3.1 al 2.3.4.3.5 establece las reglas adicionales a la metodología para la determinación del equilibrio y la distribución de los recursos provenientes de aportes solidarios, aplicables en los municipios y distritos, que cuenten con personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado que atiendan a más de un municipio o distrito.

Esta metodología resulta importante dado que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP presta directamente el servicio en el distrito capital, pero también presta los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en el municipio de Soacha y el servicio de acueducto en los municipios de Gachancipá y Tocancipá.

2.1.4. Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010- 2014

La ley del Plan Nacional de Desarrollo en su artículo 125 estableció los factores máximos de subsidios y el porcentaje mínimo de aportes solidarios, de la siguiente manera:

“Artículo 125. Subsidios y contribuciones para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Para efectos de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios en ningún caso serán superiores al setenta por ciento (70%) del costo del suministro para el estrato 1, cuarenta por ciento (40%) para el estrato 2 y quince por ciento (15%) para el estrato 3.

Los factores de aporte solidario para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a que hace referencia el artículo 2° de la Ley 632 de 2000, serán como mínimo los siguientes: Suscriptores Residenciales de estrato 5: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Residenciales de estrato 6: sesenta por ciento (60%); Suscriptores Comerciales: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Industriales: treinta por ciento (30%).

De conformidad con lo previsto en los artículos 15.2, 16 y 87.3 de la Ley 142 de 1994, los usuarios de servicios suministrados por productores de servicios marginales independientes o para uso particular, y ellos mismos en los casos de autoabastecimiento, en usos comerciales en cualquier clase de suelo y de vivienda campestre en suelo rural y rural suburbano, deberán hacer los aportes de contribución al respectivo fondo de solidaridad y redistribución del ingreso, en los porcentajes definidos por la entidad territorial. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico regulará la materia.

Parágrafo 1o. Los factores de subsidios y contribuciones aprobados por los respectivos Concejos Municipales tendrán una vigencia igual a cinco (5) años, no obstante estos factores

podrán ser modificados antes del término citado, cuando varíen las condiciones para garantizar el equilibrio entre subsidios y contribuciones.”

Es preciso indicar que en cumplimiento de las precitadas disposiciones y en consideración a que el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011 continúa vigente, pues no fue derogado por los artículos 267 de la Ley 1753 de 2015 y 336 de la Ley 1955 de 2019, el Concejo de Bogotá expidió los acuerdos distritales 483 de 2011, *“Por medio del cual se establecen los factores de subsidio y los factores de aporte solidario para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en Bogotá, Distrito Capital”* y 659 de 2016, *“Por medio del cual se establecen los factores de subsidio y los factores de aporte solidario para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en Bogotá, Distrito Capital, para el período 2017-2021”*.

Por lo que se hace necesario que la administración distrital, presente al Concejo de Bogotá, el presente capítulo para su aprobación, con el fin de establecer los factores de subsidio y aporte solidario para los próximos cinco años, es decir a partir del 1° de enero de 2022 y hasta el 31 de diciembre de 2026,

2.1.5. Decreto Nacional No. 596 de 2016, por el cual se modifica y adiciona el Decreto número 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de la actividad de *aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones.*

Por medio de esta norma, se modifican las disposiciones para determinar el equilibrio entre subsidios y contribuciones de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

El artículo 7 de la norma en mención, establece lo siguiente:

“Artículo 7. *Modifíquese el artículo 2.3.4.2.2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Que en adelante tendrá el siguiente contenido:*

“ARTÍCULO 2.3.4.2.2. Metodología para la determinación del equilibrio. *La presente metodología deberá llevarse a cabo cada año para asegurar que para cada uno de los servicios, el monto total de las diferentes clases de contribuciones sea suficiente para cubrir el monto total de los subsidios que se otorguen en cada Municipio o Distrito por parte del respectivo concejo municipal o distrital, según sea el caso, y se mantenga el equilibrio. Esta metodología corresponde a la descrita en los siguientes numerales:*

1. *Antes del 15 de julio de cada año, todas las personas prestadoras de cada uno de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, de acuerdo con la proyección de usuarios y consumos, la estructura tarifaria vigente, y el porcentaje o factor de Aporte Solidario aplicado en el año respectivo, presentaran al Alcalde, por conducto de la dependencia que administra el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del respectivo municipio o distrito, según sea el caso, una estimación para el año siguiente del monto total de los recursos potenciales a recaudar por concepto de aportes solidarios, así como la información del*

número total de usuarios atendidos, discriminados por servicio, estrato y uso, y para los servicios de acueducto y alcantarillado, la desagregación de consumos y vertimientos, respectivamente, según rango básico, complementario o suntuario.

En el servicio público de aseo, deberá incluir todas las actividades complementarias, incluido el aprovechamiento, y se reportaran adicionalmente los resultados del aforo de los Grandes Generadores y la información de los Pequeños Productores y Multiusuarios que lo hayan solicitado.

2. Las personas prestadoras de cada uno de los servicios de que trata el presente capítulo, de acuerdo con la estructura tarifaria vigente y con los porcentajes de subsidios otorgados para el año respectivo por el municipio o distrito, estimaran cada año los montos totales de la siguiente vigencia correspondientes a la suma de los subsidios necesarios a otorgar por estrato y para cada servicio.

3. Con la información obtenida según lo indicado en los numerales anteriores, las personas prestadoras de cada uno de los servicios de que trata el presente capítulo establecerán el valor de la diferencia entre el monto total de subsidios requerido para cada servicio y la suma de los aportes solidarios a facturar, cuyo resultado representara el monto total de los recursos necesarios para obtener el equilibrio.

4. Con base en dicho resultado, las personas prestadoras de los servicios presentaran la solicitud del monto requerido para cada servicio al alcalde municipal o distrital, según sea el caso, por conducto de la dependencia que administra el fondo de solidaridad y redistribución de ingresos.

5. Recibida por parte del alcalde municipal o distrital la solicitud o solicitudes de que trata el numeral anterior, procederá a analizarlas y a preparar un proyecto consolidado sobre el particular para ser presentado a discusión y aprobación del concejo municipal o distrital, quien, conjuntamente con la aprobación del presupuesto del respectivo ente territorial, definirá el porcentaje de aporte solidario necesario para solventar dicho faltante, teniendo en consideración prioritariamente los recursos con los que cuenta y puede contar el municipio o distrito en el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, con base en las fuentes de recursos para contribuciones señaladas normatividad única para el sector de Hacienda y Crédito Público y demás normas concordantes (...)". (Sublínea por fuera del texto original)

2.3. Normatividad distrital

2.3.1. Acuerdo 285 de 2007, por el cual se adiciona el Acuerdo 31 de 2001 y se dictan disposiciones en relación con el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.

Este acuerdo distrital, adiciona al Acuerdo Distrital 31 de 2001, disposiciones referentes a la presupuestación de las empresas que presten servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado o aseo, así como determina los informes de tales empresas a la Secretaría Distrital

de Hacienda y a la Secretaría Distrital del Hábitat y la utilización que den a los aportes solidarios y a las transferencias recibidas para financiar subsidios, entre otras disposiciones.

El Acuerdo Distrital 285 de 2007 establece:

“ARTÍCULO 1o: *El artículo segundo del Acuerdo 31 de 2001, quedará así:*

“Artículo 2o. Presupuestación. En armonía con lo previsto por el Decreto 1013 de 2005 y las normas que los reformen o modifiquen, antes del 15 de julio de cada año las empresas que presten servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado o aseo, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, presentarán a la Secretaría de Hacienda una estimación debidamente sustentada de los montos que alcanzarán en el año siguiente los aportes solidarios por recaudar de los estratos 5, 6, industrial, comercial y demás aportantes, los subsidios por proporcionar a los estratos 1, 2 y 3, y la diferencia entre los aportes y los subsidios proyectados.

Cuando los aportes sean inferiores a los subsidios, dichas empresas presentarán a la Secretaría de Hacienda, la solicitud de los recursos requeridos para costear el déficit de subsidios, por cada servicio, con el fin de que ese monto sea tenido en cuenta en el proceso de preparación del proyecto de Presupuesto del Distrito Capital que será sometido a consideración del Concejo Distrital.

La sustentación de las estimaciones de las empresas deberá contar, entre otros elementos, con la información referente al número total de usuarios atendidos, discriminados por servicio, estrato y uso, y para los servicios de acueducto y alcantarillado, con la desagregación de consumos y vertimientos, respectivamente, según rango básico, complementario o suntuario. En el servicio de aseo se partirá, adicionalmente, de los resultados del aforo de los Grandes Generadores y de la información proporcionada por los Pequeños Productores y Multiusuarios que lo hayan solicitado.”

ARTÍCULO 2o: *Adiciónese al Acuerdo 31 de 2001 el siguiente artículo:*

“Artículo 3o. Informes. Las empresas de acueducto, alcantarillado y aseo remitirán al Concejo Distrital, a la Secretaría Distrital de Hacienda y a la Secretaría Distrital de Hábitat, cada cuatro meses, y dentro de los quince primeros días de los meses de febrero, junio y octubre, información detallada, tanto comercial como contable, acompañada de los debidos soportes y referente, respectivamente, a los cuatrimestres que terminan el 31 de diciembre, el 30 de abril y el 31 de agosto anteriores, sobre:

Los aportes solidarios facturados a los estratos 5, 6, industrial, comercial y demás aportantes, para financiar subsidios a los estratos 1, 2 y 3.

Las transferencias que reciban para financiar esos mismos subsidios. Los subsidios que proporcionen a los estratos 1, 2 y 3.

El superávit o déficit resultante del cruce entre aportes solidarios, transferencias y subsidios.

La Secretaría Distrital de Hacienda en conjunto con la Secretaría Distrital de Hábitat establecerán los formatos e instructivos para el reporte de la información”.

Al respecto, debe considerarse el contenido del *Decreto Distrital 362 de 2003*, “por el cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos creado por el Acuerdo 31 de 2001 y se dictan otras disposiciones”, ya que esta normatividad reglamenta el funcionamiento del Fondo y debe observarse en concordancia con lo señalado por las normas nacionales compiladas en el Decreto Nacional 1077 de 2015.

2.3.2. Acuerdo Distrital 761 de 2020, por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI.

El Plan Distrital de Desarrollo, artículo 40, establece que “(...) *El Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso (FSRI), creado mediante el artículo 1 del Acuerdo Distrital 31 de 2001, será trasladado a la Secretaría Distrital del Hábitat a partir de la vigencia fiscal 2021, para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 368 de la Constitución Nacional y los artículos 89 y 99 de la Ley 142 de 1994 o a las normas que los modifiquen o deroguen.*

De conformidad con lo anterior, la Secretaría Distrital de Hábitat, a partir de la vigencia fiscal 2021, asumirá las funciones para el cumplimiento de los objetivos del fondo, entre ellas las que venía ejerciendo la Secretaría Distrital de Hacienda en relación con las normas que regulan este Fondo, para lo cual se deberán realizar los ajustes administrativos y presupuestales a que haya lugar”.

2.3.3. Acuerdo Distrital 659 de 2016, “Por medio del cual se establecen los factores de subsidio y los factores de aporte solidario para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en Bogotá, Distrito Capital, para el período 2017-2021”

Este Acuerdo corresponde a la normatividad distrital vigente hasta el 31 de diciembre de 2021, por lo que ante el vencimiento del periodo referido se hace necesario que el Concejo Distrital adopte en el marco de sus competencias, los factores del subsidio y los factores de aporte solidario con fundamento en las normas citadas anteriormente, y especialmente en el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011.

III. CONSIDERACIONES

Es relevante para el Distrito Capital, que se adopten los factores de Subsidios y Aportes Solidarios definidos y vigentes a partir del 1° de enero de 2022, para dar cumplimiento a los artículos Constitucionales 367 y 368, reconociendo el derecho que tienen los usuarios de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo acceder a los subsidios, esto para los usuarios de los estratos 1,2 y 3.

Es de mencionar que la administración distrital tiene la obligación legal de presentar la propuesta de los factores de subsidios y contribución siguiendo las disposiciones del artículo 125 de la Ley 1450 de 2011. En el evento de no contarse para la vigencia 2022 con la aprobación por el Concejo de la Ciudad de los factores de subsidio como de la determinación de los aportes solidarios, se corre el riesgo inminente que el Distrito Capital además de no conceder subsidios en los servicios públicos acueducto, alcantarillado y aseo, para los usuarios de los estratos 1,2 y 3. y sus efectos en este grupo poblacional, igualmente la ciudad se vea avocada a no ser certificada por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, suceso que se presenta cuando no se cumple con alguno de los requisitos establecidos en el artículo 2.3.5.1.2.1.6 – Decreto 1077 de 2015, que señala lo siguiente:

ARTICULO 2.3.5.1.2.1.6 Para los municipios y distritos de todas las categorías se verificará cada año, empezando con la vigencia 2013 la cual será evaluada en el año 2014 y así sucesivamente, el cumplimiento de los requisitos que se establecen a continuación:

(...)

Aspecto	Requisitos Vigencia 2013	Requisitos Vigencia 2014 y siguientes
(...)		
Aplicación de la metodología establecida por el Gobierno Nacional para asegurar el equilibrio entre los subsidios y servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.	<p><u>(i) Reporte al SUI del Acuerdo de aprobación de los porcentajes de subsidio y aporte solidario de acueducto, alcantarillado y aseo para la vigencia respectiva, el cual deberá estar expedido de conformidad con la Ley 1450 de 2011 o la norma que la modifique, complemente o sustituya.</u></p> <p>En caso de no poder acreditar el requisito de la forma descrita, podrá:</p> <p>a) Reportar en el SUI el formato Balance Subsidios y Contribuciones de la vigencia a certificar, o,</p> <p>b) Reportar en el FUT en la categoría gastos de inversión el pago por concepto de subsidios en la vigencia a certificar.</p> <p>La información del literal b) en los casos en que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tenga la misma, será enviada por dicha entidad a la SSPD por escrito en medio físico y magnético</p>	<p><u>(i) Reporte en el SUI el Acuerdo de aprobación de los porcentajes de subsidio y aporte solidario de acueducto, alcantarillado y aseo para la vigencia respectiva, expedido de conformidad con los porcentajes señalados en la Ley 1450 de 2011 o la norma que lo modifique, complemente o sustituya.</u></p> <p>(ii) Reportar en el FUT en la categoría gastos de inversión el pago por concepto de subsidios.</p> <p>La información del numeral (ii) será enviada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por escrito en medio físico y magnético</p>
(...)		

IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTO TÉCNICO

Según las proyecciones del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, Bogotá cuenta con 7.834.167 personas y en los próximos 5 años (2021-2026) se espera un crecimiento poblacional del orden de 4,3%². Esta nueva población, así como la existente serán demandantes de servicios públicos domiciliarios, al ser estos elementos fundamentales para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos.

² Fuente DANE <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>.

La política social y de ordenamiento territorial del Distrito Capital han asegurado una cobertura muy cercana a la universal en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo para la población que habita en la zona urbana de la ciudad; al contar con acceso a dichos servicios más del 99% de la población según cálculos de la Secretaría Distrital del Hábitat con información del Censo 2018³.

Tabla No. 1. Cobertura urbana en acueducto, alcantarillado y aseo, Censo 2018

SERVICIO PÚBLICO	CENSO 2018
Acueducto	99,72
Alcantarillado	99,55
Aseo	99,54

Fuente: Subdirección de Servicios Públicos, SDHT.

Abordar la garantía de los ciudadanos al derecho de estos servicios públicos no puede limitarse al acceso de la vivienda a las redes de conexión de acueducto y alcantarillado, o a la llegada de rutas de recolección de residuos sólidos y la realización de actividades complementarias del servicio de aseo, sino que corresponde a una visión integral en la cual se asegure igualmente la calidad y la accesibilidad económica para su pago reconociendo que existen hogares con ingresos bajos.

En este sentido la Constitución Política de Colombia y la Ley 142 de 1994 crearon el sistema de subsidios cruzados en servicios públicos domiciliarios, el cual permite subsidiar los hogares que habitan en viviendas clasificadas en estratos 1, 2 o 3 mientras quienes habiten en viviendas estratos 5 y 6 realizan los aportes solidarios, así mismo los inmuebles clasificados de uso industrial y comercial realizan dichos aportes solidarios.

La prevalencia de las condiciones de vulnerabilidad social y económica en la ciudad, que han sido profundizadas por la pandemia derivada del COVID 19, justifica continuar con los montos de los subsidios actualmente aportados, los cuales están en su máximo nivel normativo, así como no incrementar los niveles de aportes solidarios existentes.

De acuerdo con los resultados de la Gran Encuesta Integrada de hogares del 2018, el 67,2% de los hogares bogotanos subsisten con menos de 4 SMMLV y según la tendencia los hogares de menores ingresos son cada vez más una mayor proporción. Además, los niveles de pobreza en la ciudad en el último año aumentaron sustancialmente; por lo que, en el año 2020⁴ cerca del 40,1% de los

³ Los cálculos de cobertura urbana realizados por el DANE en el Censo 2018 y en la Encuesta Multipropósito realizada por la Secretaría Distrital de Planeación reportan niveles similares de acceso a estos servicios.

⁴ Datos incluyen la actualización metodológica de las líneas de pobreza del DANE. Fuente <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

bogotanos eran pobres y el 13,2% se encontraban en pobreza extrema. Estos valores representan un incremento de cerca del 50% de la pobreza frente al año 2019 y de más de 200% de la pobreza extrema.

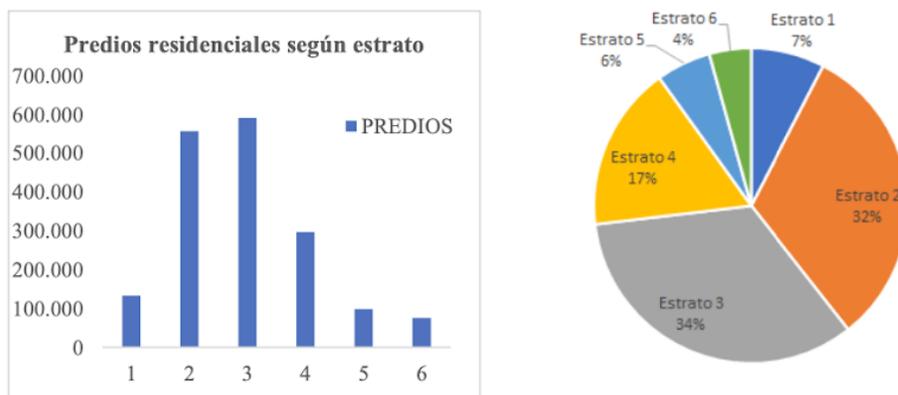
Gráfica No. 1. Evolución de la pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema, Bogotá 2012-2020



Fuente: Elaboración Subdirección de Servicios Públicos-SDHT. Datos DANE-MESEP.

El impacto de la emergencia sanitaria podría seguir profundizando estas desigualdades, por lo cual se hace necesario que la política social este focalizada en reducir estas brechas, y uno de los mecanismos es el mantener los niveles de subsidios en el mediano plazo en su máximo nivel, tal como están hoy en día.

Gráfica No. 2. Predios residenciales por estrato, Bogotá



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación, Decreto Distrital 551 de 2019.

El sistema de subsidios cruzados y la estratificación como herramienta de focalización permiten esa accesibilidad real a los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. En la actualidad se asignan subsidios a cerca del 73,1% de los predios residenciales de la ciudad y los errores de exclusión son bajos, por lo cual se ha asegurado el acceso a estos servicios básicos en el contexto de la propagación del Covid-19 y las medidas adoptadas para su mitigación.

De igual forma, se espera que mientras se consolida la reactivación económica en la ciudad

algunas familias vulnerables o de ingresos medios con activos inmobiliarios localizados en estratos altos pueden tener choques económicos temporales, por lo cual, aumentar los niveles de aportes solidarios pueden incidir negativamente en dicha recuperación. Por esta razón, se recomienda dejar los niveles actuales de aportes solidarios de los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6.

Finalmente, es de señalar que la ciudad de Bogotá D.C para el año 2020 cuenta con cerca de 88.234 predios de uso comercial e industrial, los cuales representan cerca del 3,29% del total de predios de la ciudad⁵.

RESULTADOS DEL ACUERDO DISTRITAL 659 DE 2016

Durante la vigencia del Acuerdo Distrital 659 de 2016 y con el propósito de otorgar subsidios a los suscriptores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo clasificados en los estratos 1, 2 y 3, la Secretaría Distrital de Hacienda en los proyectos de presupuesto, ha considerado para el Fondo los siguientes valores por año, luego del cruce entre subsidios y contribuciones.

Tabla No. 2. Información presupuestal Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos 2017 - 2021

Año	Total presupuesto FSRI	Fuente		% aportes distrito
		Transferencias de la Nación	Recursos Distrito	
2017	92.210.916.000	80.813.176.000	11.397.740.000	12%
2018	82.478.248.000	77.399.669.000	5.078.579.000	6%
2019	105.505.514.000	97.832.573.000	7.672.941.000	7%
2020	135.198.044.000	120.511.434.000	14.686.610.000	11%
2021	179.155.153.000	120.987.470.000	58.167.683.000	32%

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda. Disponible en: <https://www.shd.gov.co/shd/proyectos-y-presupuestos>

En la vigencia 2021 se presenta un incremento del monto de recursos aportados por el Distrito Capital para cubrir las necesidades de subsidio, tendencia que se encuentra asociada a factores como son la actualización de los cargos tarifarios. En este componente se contempla la actualización tarifaria del año 2020, que fue suspendida en el marco de la emergencia sanitaria a

⁵ Fuente ver <https://ideca.gov.co/recursos/censo>.

causa de la propagación del Covid-19 y en cumplimiento de las disposiciones del Gobierno Nacional, las cuales se retomaron en 2021 y siguen lo dispuesto en la Resolución CRA 936 de 2020.

Asimismo, se encuentra la variación asociada a otros componentes tarifarios como son las tasas de uso de agua y de vertimientos, la entrada en funcionamiento y operación de infraestructura del servicio de acueducto o alcantarillado que lleva a incremento en los costos particulares de la prestación, así como el cambio de las toneladas promedio de residuos sólidos generadas en las actividades que componen el servicio público de aseo.

Otro factor, que se ha presentado es la disminución de los aportes solidarios de usuarios comerciales e industriales por efecto de las dinámicas económicas generadas por la pandemia que han repercutido en el comportamiento de estos usuarios y sus consumos, lo cual ha reducido los niveles de recaudo de aportes solidarios de los usos comercial e industrial y a su vez ha incrementado el déficit en el balance entre subsidios y contribuciones exigiendo un mayor esfuerzo fiscal para garantizar el acceso a los subsidios de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

El conjunto de estos factores ha afectado la proyección del balance del equilibrio entre subsidios y aportes solidarios para la vigencia 2021.

FACTORES DE SUBSIDIO Y APORTE SOLIDARIO

Teniendo en cuenta el fundamento legal y técnico que se presentó en las secciones anteriores, se propone mantener los factores de subsidio y aporte solidario establecidos en el Acuerdo Distrital 659 de 2016, considerando entre otros aspectos las siguientes situaciones:

- Durante el año 2020 la propagación del Covid-19 y las medidas adoptadas para su mitigación como el aislamiento preventivo, generó la desaceleración del crecimiento económico con un cierre del Producto Interno Bruto – PIB negativo y para el primer trimestre de 2021 acorde con las cifras reportadas por el DANE se presentó un crecimiento de tan solo el 0,5% en su serie original con respecto al primer trimestre de 2020 proyectado.

Este comportamiento se presentó principalmente por las “(...) actividades: financieras y de seguros con un crecimiento de 4,8%; actividades artísticas, de entretenimiento y recreación con 9%; industrias manufactureras con 3,4%; y administración pública, defensa, educación y salud con 1,8 %; las cuales aportaron en conjunto 1,5 puntos porcentuales (p.p.) al valor agregado.

Lo anterior, fue contrarrestado por la disminución en la gran actividad de comercio (incluye comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos, transporte y almacenamiento y alojamiento y servicios de comida) que presentó una contracción de 3,4 % y la reducción en la construcción equivalente a 17,0 %, las cuales restaron 1,4 p.p. a la variación”⁶.

- Las tasas de desempleo móvil acorde con el DANE⁷ en el primer trimestre de 2021 para Bogotá se ubicaron en el 18,1% frente a 15% que corresponde a la tasa desempleo móvil para Colombia.
- El comportamiento empresarial acorde con las estadísticas generadas por la Cámara de Comercio de Bogotá dentro de su jurisdicción (Bogotá y 59 municipios), muestra que la liquidación y cancelación del registro mercantil principalmente se presentó a nivel de las microempresas con un 98,2% de participación, seguida por el 1,3% de las medianas

⁶ Secretaría de Desarrollo Económico- Boletín Crecimiento Económico No. 29 del 15 de junio de 2021.

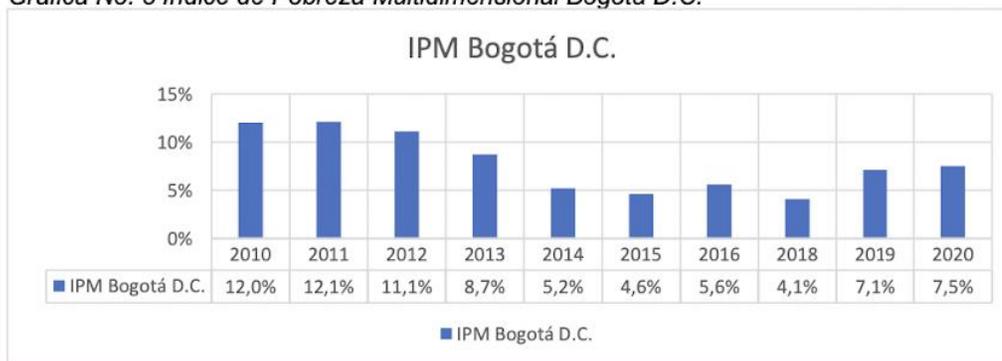
⁷ DANE Mercado laboral- GEIH

empresas y el 0,4% restante por parte de las grandes empresas. Es importante resaltar que el 82% de estas se ubican en la ciudad de Bogotá⁸.

- En relación con el pago de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, se evidencia el incremento de la cartera y la reducción de los niveles del recaudo en el año 2020. Para los servicios de acueducto y alcantarillado se estima que la cartera aumento en un 10% al comparar el acumulado registrado entre el primer y segundo semestre de 2020, mientras que para el servicio de aseo en el mismo periodo fue de 16%. Con la implementación de los programas de reactivación económica y las políticas de recuperación de cartera se espera que se presente una mejoraría de estos indicadores.

- En cuanto al comportamiento al Índice de Pobreza Multidimensional – IPM⁹ reportado por el Departamento Nacional de Estadística, muestra una tendencia al alza de este durante los años 2019 y 2020, lo que refleja que aumentó el porcentaje de los ciudadanos(as) del distrito que no son pobres en las dimensiones de condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, salud, trabajo y condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos domiciliarios. Los resultados del año 2020, el IPM de Bogotá se ubica en 7,5% y su resultado en el área urbana es de 7,5% mientras que en centros poblados y ruralidad es de 15,4%; mientras que el año 2019 Bogotá registro un IPM total de 7,1%, en área urbana de 7,1% y en centros poblados y ruralidad 16,5.

Gráfica No. 3 Índice de Pobreza Multidimensional Bogotá D.C.



Datos: IPM- DANE. Elaboración: SSP-DHT

En la siguiente tabla se presenta el comportamiento del IPM por indicador para el distrito capital para los años 2018 a 2020. Se observa que hay un incremento en las variables que conforman la

⁸ Cámara de comercio de Bogotá

⁹ El IPM está integrado por 5 dimensiones y 15 indicadores los cuales son: 1) Condiciones educativas del hogar: analfabetismo y logro educativo; 2) Condiciones de la niñez y la juventud: inasistencia escolar, rezago escolar, barreras de acceso a servicios de ciudadano de la primera infancia y trabajo infantil; 3) Trabajo: trabajo informal y desempleo de larga duración; 4) Salud: sin aseguramiento a la salud y barreras de acceso a la salud dada su necesidad; y 5) Condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos domiciliarios: sin acceso a fuente de agua mejorada, inadecuada eliminación de excretas, material inadecuado de piso, material inadecuado de paredes y hacinamiento crítico.

dimensión trabajo, aumento del trabajo informal y desempleo de larga duración, que es una señal del comportamiento de los ingresos de los hogares bogotanos, que indican que algunos de ellos han presentado reducción de sus ingresos e incluso la carencia de estos al aumentar el tiempo de contar con un trabajo formal.

En cuanto al acceso de servicios públicos, sin acceso a fuente de agua mejorada e inadecuada eliminación de excretas, se presenta un leve incremento del 0,5% entre los años 2019 y 2020.

Tabla No. 3. Privaciones por hogar según variable para Bogotá D.C.
Cifras en porcentaje (%)

Variable	2018	2019	2020
Condiciones educativas			
Analfabetismo	1,6	2,0	2,3
Bajo logro educativo	18,5	21,8	23,2
Condiciones de la niñez y juventud			
Inasistencia escolar	1,4	1,0	6,0
Rezago escolar	21,2	22,9	22,5
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	9,4	8,3	7,2
Trabajo infantil	0,6	0,5	0,5
Trabajo			
Trabajo informal	52,7	53,9	59,7
Desempleo de larga duración	12,8	12,3	13,3
Salud			
Sin aseguramiento en salud	12,6	13,5	16,9
Barreras de acceso a servicios de salud	1,2	10,3	2,9
Condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos domiciliarios			
Hacinamiento crítico	5,3	6,6	6,4
Material inadecuado de paredes exteriores	0,2	0,3	0,7
Material inadecuado de pisos	0,0	0,1	1,0
Sin acceso a fuente de agua mejorada	0,3	0,0	0,5
Inadecuada eliminación de excretas	0,4	0,0	0,5

Fuente: DANE

- Es de señalar que, en cuanto al panorama macroeconómico, el año 2021 muestra altibajos tanto a nivel global como local que son resultado de los efectos negativos efectos del Covid-19. Por ejemplo, la cifra de relativo consenso sobre crecimiento en Estados Unidos está cerca del 6% para el 2021 (un recorte de 1,5%) y 4% en 2022, mientras que en Europa se ha mantenido relativamente inalterada en cerca del 5% para ambos años.¹⁰

- A pesar de las medidas adoptadas para afrontar la pandemia desde el punto de vista sanitario y económico como son los programas de vacunación, paquetes de ayuda para los hogares vulnerables y empresas ilíquidas, políticas encaminadas a garantizar el flujo de recursos del sector financiero, entre otras; las perspectivas económicas mundiales siguen presentando un panorama de alta incertidumbre en torno a los acontecimientos venideros sobre la evolución de la pandemia. Sin embargo, estas medidas ayudaron a que la contracción económica no fuera mayor a la

¹⁰ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021.

presentada, estudios técnicos hechos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) estiman que la contracción podría haber sido tres veces mayor de no haber sido por estas políticas de apoyo que se desplegaron en todos los países para mitigar los impactos de la pandemia y reactivar el crecimiento económico¹¹.

- Si bien se realizaron grandes esfuerzos públicos y privados durante el año 2020, estos no son suficientes para que la economía mundial logre recuperar la trayectoria de ingresos a los de un escenario sin pandemia, en particular en los países de ingresos per cápita medio y bajo, por lo que se aconsejan la prolongación y fortalecimiento de los múltiples programas de ayuda.

- En el caso de la economía colombiana, el Marco Fiscal de Mediano Plazo menciona que esta no es ajena a los efectos devastadores de la pandemia. Durante el 2020 las medidas adoptadas a mitigar el número de contagios y muertes a causa del COVID – 19 desencadenó la mayor contracción económica del último siglo, generando en su peor momento, cerca de una cuarta parte del número de ocupados, y aumentado la pobreza extrema y monetaria en 5,5pp y 6,8pp respectivamente. El año pasado la economía colombiana experimentó un triple choque: confinamientos, bajo crecimiento de socios comerciales y reducción en los precios del petróleo.

- El Marco Fiscal de Mediano Plazo menciona que, durante el año 2020, el PIB colombiano cayó 6,8% en términos reales, la inflación alcanzó un valor inédito de 1,6%, la tasa de desempleo llegó a 16% y casi 4 millones de personas nuevas entraron en la pobreza. Por su parte, el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) se ubicó en 7,8% del PIB en 2020, 5,3pp mayor frente a lo observado el año anterior (2,5% del PIB). Lo anterior, explicado por un incremento de los gastos (4,3pp) y una caída en los ingresos (1,0pp).¹²

- El primer trimestre del 2021 se observa un leve incremento del PIB (1%), sin embargo, la incertidumbre persiste teniendo en cuenta que la pandemia por el COVID- 19 ha presentado múltiples picos de contagios, lo cual se ha traducido en un continuo crecimiento tanto en número de muertos como en número de contagiados. Se espera que la expansión real de la economía alcance un promedio de 3,7% durante el periodo 2021-2032.¹³

- De acuerdo con cifras reportadas en el Marco fiscal de Mediano Plazo, el nivel potencial de la economía se contrajo 5,3% en 2020, y se estima que crezca 2,2% en 2021. Los niveles del PIB potencial para toda la senda de mediano plazo son menores en 6,9%, en promedio, con respecto a los proyectados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la vigencia 2020¹⁴.

- En el caso del Distrito Capital, durante el trimestre móvil julio-septiembre de 2020 se registró una reducción anual de 712.000 empleos, la cual se concentró principalmente en los sectores de administración pública, (128.000 empleos menos), restaurante y alojamiento (117.000 ocupados menos), comercio y reparación de vehículos (106.000 empleos menos), actividades artísticas y

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ *Ibíd.*

culturales (97.000 empleos menos), actividades profesionales (78.000 empleos menos), y construcción (70.000 ocupados menos)¹⁵.

- En cuanto al comportamiento de la economía en Bogotá, de acuerdo con lo reportado por la Secretaría Distrital de Hacienda¹⁶, se proyecta una contracción del PIB entre -6,4% y -8,3% en 2020 en Bogotá, y con una recuperación en los próximos años, con un crecimiento del PIB entre 2,5% y 5% en el año 2021, con un estimativo puntual de 4%, en un rango de estimación dada la alta incertidumbre sobre la dinámica de crecimiento económico mundial ante la evolución epidemiológica del COVID-19, y la recuperación gradual de la actividad productiva a nivel local ante las medidas de aislamiento que se han extendido para evitar la propagación del COVID-19 y que restringen la capacidad productiva de diferentes sectores económicos.

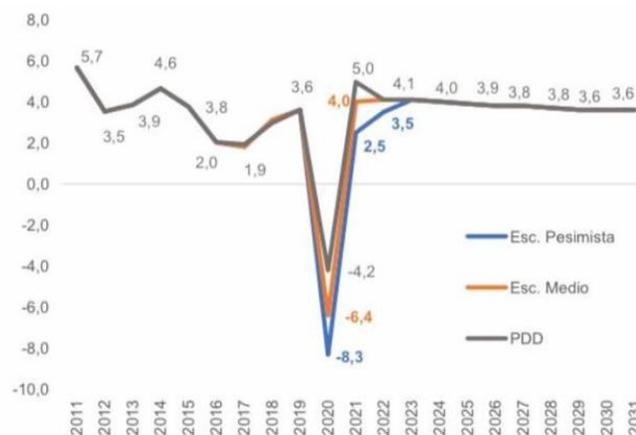
- El Marco Fiscal de Mediano Plazo para el Distrito Capital, muestra que el escenario de crecimiento del PIB en Bogotá implicaría que, en la senda de menor crecimiento, de 2,5% en 2021, la recuperación sería más lenta, con lo que se observaría una expansión de 3,5% en 2022 y 4,0% en el año 2023, ubicándose posteriormente en un crecimiento promedio de 3,8%. En el escenario intermedio con un crecimiento de PIB de 4,0% en 2021, se mantendría dicho crecimiento promedio en los siguientes años, a partir del año 2022. Si el crecimiento es de 5% en 2021, acorde con la senda prevista con el Plan Distrital de Desarrollo, el crecimiento económico de la ciudad se ubicaría en su promedio en los años siguientes

Teniendo en cuenta el contexto anterior y en procura de lograr la consolidación y la reactivación económica en el Distrito Capital no se considera viable realizar un incremento de los factores de aporte solidario o la disminución de los niveles de subsidios, ya que en los dos escenarios se generaría una mayor presión en los hogares bogotanos y en los pequeños establecimientos comerciales e industriales principalmente, ocasionando su cierre definitivo y el aumento de los niveles de desempleo.

¹⁵ SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021.

¹⁶ Marco Fiscal de Mediano Plazo, Bogotá 2021 Pág. 42. Consultar en https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Marco_Fiscal_de_Mediano_Plazo_2021.pdf.

Gráfica No. 4 Crecimiento del PIB Bogotá D.C.



Fuente: DANE. Estimativos SDH-DEEF. PDD: Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024.

A su vez la reducción de los niveles de aportes solidarios a los estratos 5 y 6, así como de los usos industrial y comercial, generaría un mayor desequilibrio en las finanzas del distrito implicando un mayor esfuerzo para la administración distrital para cubrir un déficit que bajo los factores actuales se estima será de \$171.926.397.811 para el año 2022.

Por lo anterior, los factores de subsidio a mantener vigentes corresponden a los máximos establecidos en el artículo 125 de la Ley 1450 de 2015, la cual continúa vigente, pues no fue derogada por los artículos 267 de la Ley 1753 de 2015 y 336 de la Ley 1955 de 2019 y que fueron adoptados en el Acuerdo 659 de 2016, así:

Tabla No. 4. Factores de subsidio uso residencial

Estrato	Servicio		
	Acueducto	Alcantarillado	Aseo
1	70%	70%	70%
2	40%	40%	40%
3	15%	15%	15%

Fuente: Acuerdo Distrital 659 de 2018.

En cuanto a los factores de aporte solidario, se cumple la premisa que se ubiquen por encima de los límites mínimos establecidos en el artículo 2° de la Ley 632 de 2000 y producto del análisis anterior, se considera pertinente mantener los establecidos en el Acuerdo 659 de 2016, que los fijo, de la siguiente manera:

Tabla No. 5. Factores de aporte solidario servicio de acueducto

Estrato o clase de uso	Cargo Fijo	Consumo No Residencial	Cargo por Consumo Básico Complementario	Costo del Cargo por Consumo Suntuuario
Estrato 5	124%	N.A.	55%	55%
Estrato 6	174%	N.A.	65%	65%
Industrial	30%	38%	N.A.	N.A.
Comercial	50%	50%	N.A.	N.A.

Fuente: Acuerdo Distrital 659 de 2018.

Tabla No. 6. Factores de aporte solidario servicio de alcantarillado

Estrato o clase de uso	Cargo Fijo	Consumo No Residencial	Costo del Cargo por Consumo Básico Complementario	Costo del Cargo por Consumo Suntuuario
Estrato 5	149%	N.A.	51%	51%
Estrato 6	246%	N.A.	61%	61%
Industrial	31%	43%	N.A.	N.A.
Comercial	50%	50%	N.A.	N.A.

Fuente: Acuerdo Distrital 659 de 2018.

Tabla No. 7. Factores de aporte solidario servicio de aseo uso residencial

Estrato	Aseo
Estrato 5	50%
Estrato 6	60%

Fuente: Acuerdo Distrital 659 de 2018.

Tabla No. 8. Factores de aporte solidario servicio de aseo para y grandes productores

Tipo de productor	Factor
Grandes Productores	90%

Fuente: Adaptado de Acuerdo Distrital 659 de 2018.

Tabla No. 9. Factores de aporte solidario servicio de aseo para pequeños productores y multiusuarios

Tipo de productor	Factor
Usuarios pequeños productores y multiusuarios no residenciales	50%

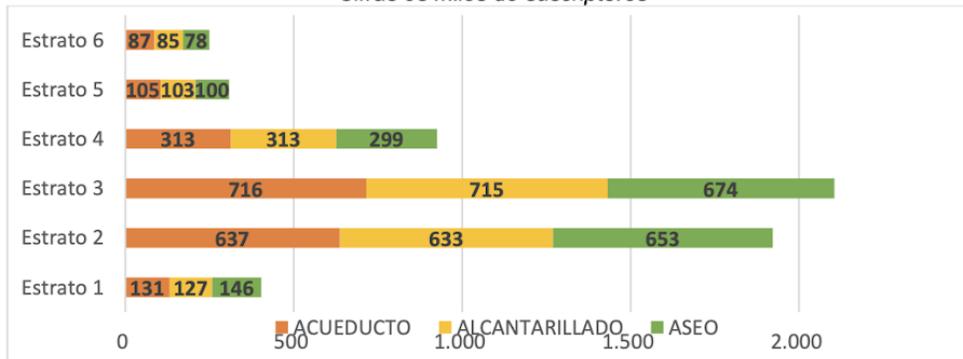
Fuente: Adaptado de Acuerdo Distrital 659 de 2018.

IMPACTO DE LA PROPUESTA DE FACTORES DE SUBSIDIOS Y APORTES SOLIDARIOS

POBLACIÓN BENEFICIADA

Como resultado del otorgamiento de subsidios en materia de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, se espera beneficiar a aproximadamente 4.236 millones de habitantes en la ciudad de Bogotá perteneciente a los estratos 1 al 3. A continuación, se presenta la distribución de los suscriptores discriminada por estrato y servicio.

Gráfica No. 5. Distribución de suscriptores por estrato y servicio
Cifras es miles de suscriptores



Fuente: SUI – UAESP 2020

Como puede observarse en la gráfica anterior, la mayoría de los suscriptores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo se concentran en los estratos 2 y 3, con una participación que oscila entre el 60% y 70% respecto al total de suscriptores, es decir que la reducción de los factores de subsidios sobre estos estratos generaría una disminución considerable en la demanda de subsidios, sin embargo, bajo la coyuntura actual, el escenario de postpandemia y de recuperación económica, no se considera viable ya que generaría una mayor presión para los hogares bogotanos, tal como se explicó anteriormente.

V. IMPACTO FISCAL DE LOS FACTORES DE SUBSIDIOS Y CONTRIBUCIONES PARA LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO

En consideración a que los recursos del FSRI están ya incluidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el presupuesto de la Administración Central distrital (Secretaría Distrital de Hábitat: rubro O233010200401 Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos), el aprobar los factores de subsidios y contribuciones para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, para los próximos cinco años, por parte del Concejo de Bogotá; no tiene impacto fiscal para el Distrito Capital.

En todo caso los gastos para cubrir el déficit generado luego del cruce entre subsidios y aportes solidarios en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo se financiarán con los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico, rendimientos financieros del Fondo de Solidaridad y aportes solidarios recaudados por las empresas prestadoras de servicios.

Presentado por los Honorables Concejales,

ÓSCAR RAMÍREZ VAHOS
Concejal de Bogotá D.C.

PROYECTO DE ACUERDO N° 512 DE 2021**PRIMER DEBATE**

“POR EL CUAL SE ESTABLECEN LOS FACTORES DE SUBSIDIO Y LOS FACTORES DE APOORTE SOLIDARIO PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO EN BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL, PARA EL PERIODO 2022-2026.”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.,

En uso de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las conferidas por los artículos 313, 338 y 368 de la Constitución Política, Ley 142 de 1994, Decreto Nacional 1077 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto Nacional 596 de 2016 y el parágrafo 1º del artículo 125 de la Ley 1450 de 2011.

ACUERDA

ARTÍCULO 1. Factores de Subsidio. De acuerdo con las disposiciones de la Ley 1176 de 2007, Decreto Nacional 1077 de 2015 y del Decreto Nacional 596 de 2016, los factores de subsidio para los suscriptores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en Bogotá, D.C., en la clase de uso residencial de los estratos 1, 2 y 3 son:

Estrato	Acueducto	Alcantarillado	Aseo
Residencial Estrato 1	70%	70%	70%
Residencial Estrato 2	40%	40%	40%
Residencial Estrato 3	15%	15%	15%

ARTÍCULO 2. Factores de Aporte Solidario Servicios de Acueducto y Alcantarillado. De acuerdo con las disposiciones de la Ley 1176 de 2007, Decreto Nacional 1077 de 2015 y del Decreto Nacional 596 de 2016, los factores de aporte solidario para los suscriptores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en Bogotá, D.C., en la clase de uso residencial de los estratos 5 y 6 y las clases de uso industrial y comercial, a cobrar son:

Servicio de Acueducto

Estrato o clase de uso	Cargo Fijo	Consumo No Residencial	Cargo por Consumo Básico	Cargo por Consumo Complementario	Cargo por Consumo Suntuario
Residencial Estrato 5	124%	N.A.	55%	55%	55%
Residencial Estrato 6	174%	N.A.	65%	65%	65%
Industrial	30%	38%	N.A.	N.A.	N.A.
Comercial	50%	50%	N.A.	N.A.	N.A.

Servicio de Alcantarillado

Estrato o clase de uso	Cargo Fijo	Consumo No Residencial	Cargo por Consumo Básico	Cargo por Consumo Complementario	Cargo por Consumo Suntuario
Residencial Estrato 5	149%	N.A.	51%	51%	51%
Residencial Estrato 6	246%	N.A.	61%	61%	61%
Industrial	31%	43%	N.A.	N.A.	N.A.
Comercial	50%	50%	N.A.	N.A.	N.A.

ARTÍCULO 3. Factores de Aporte Solidario Servicio de Aseo. De acuerdo con las disposiciones de la Ley 1176 de 2007, Decreto Nacional 1077 de 2015 y del Decreto Nacional 596 de 2016, los factores de aporte solidario para los suscriptores del servicio público de aseo en Bogotá, D.C., en la clase de uso residencial de los estratos 5 y 6 y para los Pequeños y Grandes Productores no residenciales, a cobrar son:

- a. Usuarios residenciales y multiusuarios residenciales

Estrato	Factor
Estrato 5	50%
Estrato 6	60%

- b. Grandes y Pequeños productores no residenciales o de usos industrial y comercial

Tipo de productor	Factor
Grandes Productores	90%
Pequeños Productores	50%

ARTÍCULO 4. Informes al Concejo. La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital del Hábitat, presentará al Concejo de Bogotá los informes correspondientes al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, de conformidad con las competencias y plazos establecidos en el artículo 2º del Acuerdo Distrital 285 de 2007.

ARTÍCULO 5. Vigencia. Los Factores de Subsidio y los Factores de Aporte Solidario de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo establecidos en el presente artículo tendrán una vigencia de cinco (5) años, a partir del 1° de enero de 2022, en concordancia con lo dispuesto en el Parágrafo 1° del artículo 125 de la Ley 1450 de 2011.

ARTÍCULO 6. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y tiene efectos a partir del 1° de enero de 2022.

PROYECTO DE ACUERDO N° 513 DE 2021

PRIMER DEBATE

"POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS FACTORES DE SUBSIDIO Y LOS FACTORES DE APORTE SOLIDARIO PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO EN BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL, PARA EL PERIODO 2022-2026"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

El objeto del presente proyecto de acuerdo es establecer los factores de subsidio y de aporte solidario para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a ser aplicados en los próximos cinco años, correspondientes a las vigencias 2022, 2023, 2024, 2025 y 2026.

Respecto del cual se hace necesaria la expedición en la presente vigencia a través de un Acuerdo de ciudad que debe ser aprobado por parte del Honorable Concejo de Bogotá y en su momento sancionado por la alcaldesa mayor de la ciudad, en el marco de la normatividad vigente en la materia, en razón a que el acuerdo vigente, expira el 31 de diciembre de 2021 y la administración distrital requiere una norma de esta naturaleza, para atender el régimen de subsidio y aportes solidarios para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3, así como los aportes solidarios para los estratos 5 y 6, a partir del 1° de enero de 2022.

2. SUSTENTO JURÍDICO DE LA INICIATIVA

COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

2.1. Constitución Política¹⁷

De conformidad con el artículo 311 de la Constitución Política:

"Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que

¹⁷ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Constitución Política de la República de Colombia, Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”

El artículo 313 de la Carta, atribuye a los concejos municipales, entre otras funciones

“1.- Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio. (...)” (subrayado fuera del texto).

Ahora bien, de conformidad con lo señalado en el artículo 338 de la Constitución Política:

*“**Artículo 338.** En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los **concejos distritales** y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (...)”*

Por su parte, el artículo constitucional 368 consagra:

*“**Artículo 368.** La Nación, los departamentos, **los distritos**, los municipios y las entidades descentralizadas **podrán conceder subsidios**, en sus respectivos presupuestos, **para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios** que cubran sus necesidades básicas. (...)”*

2.2. Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones

La ley de servicios públicos, en el artículo 99 referido a la Forma de Subsidiar, determina dentro de las reglas para que las entidades concedan subsidios, entre otras las siguientes:

“(...) 99.3 el reparto debe hacerse entre los usuarios como un descuento en el valor de la factura que éste debe cancelar, conforme a lo dispuesto en esta Ley y en las Ordenanzas y Acuerdos según el caso. (...)”

99.5 Los subsidios no excederán, en ningún caso, del valor de los consumos básicos o de subsistencia. Los alcaldes y los concejales tomarán las medidas que a cada uno correspondan para crear en el presupuesto municipal, y ejecutar, apropiaciones para subsidiar los consumos básicos de acueducto y saneamiento básico de los usuarios de menores recursos y extender la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico, dando prioridad a esas apropiaciones, dentro de las posibilidades del municipio, sobre otros gastos que no sean indispensables para el funcionamiento de éste. La infracción de este deber dará lugar a sanción disciplinaria.”

2.3. Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

El párrafo 1º del artículo 32 referido a las atribuciones de los concejos, establece que:

“Los concejos municipales mediante acuerdo, a iniciativa del alcalde establecerán la forma y los medios como los municipios puedan otorgar los beneficios establecidos en el inciso final del artículo 13, 46 y 368 de la Constitución Nacional.”

De igual manera el párrafo 2º del artículo citado señala que:

“aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríen la constitución y la ley.”

2.4. Decreto 1077 de 2015, Por el medio el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, modificado y adicionado por el Decreto 596 de 2016.

El Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector vivienda, compilatorio del Decreto 1013 de 2005, *“Por el cual se establece la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo”*, en el artículo 2.3.4.2.2., modificado por el artículo 7º del Decreto 596 de 2016, respecto de la metodología para determinar el equilibrio entre subsidios y aportes solidarios, establece lo siguiente:

“ARTICULO 2.3.4.2.2. Metodología para la determinación del equilibrio. *La presente metodología deberá llevarse a cabo cada año para asegurar que para cada uno de los servicios, el monto total de las diferentes clases de contribuciones sea suficiente para cubrir el monto total de los subsidios que se otorguen en cada Municipio o Distrito por parte del respectivo concejo municipal o distrital, según sea el caso, y se mantenga el equilibrio. (...)*” (Subrayado fuera del texto).

De igual manera, además de ratificar la competencia de los concejos municipales o distritales, también señala que esta instancia define los factores de subsidios y aportes solidarios, cuando contempla lo siguiente:

“Parágrafo 1. *Tanto los factores de subsidio por estrato, como el porcentaje o factor de aporte solidario en cada servicio, definidos por el Concejo, serán iguales para todas las personas prestadoras del mismo servicio en el municipio o distrito respectivo.*” (Subrayado fuera del texto).

2.5. Estatuto Orgánico de Bogotá

El Concejo de Bogotá en uso de las atribuciones establecidas en el Estatuto Orgánico de Bogotá- Decreto Ley 1421 de 1993 y en atención a los artículos:

“ARTICULO 8. FUNCIONES GENERALES. *El Concejo es la Suprema autoridad del Distrito Capital. En materia administrativa sus atribuciones son de carácter normativo. También le corresponde vigilar y controlar la gestión que cumplan las autoridades distritales.”*

“ARTICULO 12. ATRIBUCIONES. *Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:
(...)*

1. *Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito. (...)*

Por lo anterior, y en atención a las funciones y competencias que le atribuye el Estatuto Orgánico de Bogotá, es el Concejo Distrital quien debe dar trámite a la presente iniciativa *“Por medio del cual se establecen los factores de subsidio y los factores de aporte solidario para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en Bogotá, Distrito Capital, para el periodo 2022-2026.”*

Respecto de la iniciativa del proyecto el mismo Estatuto contempla:

“ARTÍCULO 13. Iniciativa. *Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales y el alcalde mayor por conducto de sus secretarios, jefes de departamento administrativo o representantes legales de las entidades descentralizadas. El personero, el contralor y las juntas administradoras los pueden presentar en materias relacionadas con sus atribuciones. De conformidad con la respectiva ley estatutaria, los ciudadanos y las organizaciones sociales podrán presentar proyectos de acuerdo sobre temas de interés comunitario.*

Sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos a que se refieren los ordinales 2º, 3º, 4º, 5º, 8º, 9º, 14, 16, 17 y 21 del artículo anterior. Igualmente, sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos que decreten inversiones, ordenen servicios a cargo del Distrito, autoricen enajenar sus bienes y dispongan exenciones tributarias o cedan sus rentas. El Concejo podrá introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Alcalde.

Por lo tanto, el proyecto de acuerdo referido a establecer los factores de subsidio y los factores de aporte solidario para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en Bogotá, Distrito Capital, para el periodo 2022-2026 puede ser presentado por los concejales al no ser de los temas exclusivos de iniciativa de la Alcaldesa mayor.

2.6. Según la Corte Constitucional y el Consejo de Estado

Respecto a la competencia de los concejos municipales y la autonomía de las entidades territoriales, así como de la determinación de los subsidios, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han señalado:

2.6.1. Corte Constitucional, sentencia C-535 de 1996:

En cuanto a la autonomía de las entidades territoriales la Corte contempló:

“(…) la autonomía de la que gozan las diferentes entidades territoriales no es un mero traspaso de funciones y responsabilidades del centro a la periferia sino que se manifiesta como un poder de dirección política, que le es atribuido a cada localidad por la comunidad a través del principio democrático, y en especial al municipio que se constituye en la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado (CP. art. 311). De esa manera se busca la gestión eficiente de los intereses propios, ya que el municipio es el ente idóneo para solucionar los problemas locales en la medida en que conoce realmente las necesidades a satisfacer, y tiene el interés para hacerlo por hallarse en una relación cercana con la comunidad. Así, al acercar la acción estatal al ciudadano, se fortalece la legitimidad a través de la gestión territorial.

(…)

La autonomía no se agota entonces en la facultad de dirección política pues las entidades territoriales no solamente tienen derecho a gobernarse por autoridades propias sino que deben, además, gestionar sus propios intereses, con lo cual se concreta un poder de dirección administrativa (CP. art. 287). La autonomía está además ligada a la soberanía popular y a la democracia participativa, pues se requiere una participación permanente que permita que la decisión ciudadana se exprese sobre cuales son las necesidades a satisfacer y la forma de hacerlo (CP art. 1º, 2º y 3º). El poder de dirección del que gozan las entidades territoriales se convierte así en pieza angular del desarrollo de la autonomía”.

2.6.2. Corte Constitucional, sentencia C-042 de 2006:

La misma corporación determinó la naturaleza de los subsidios de la siguiente manera:

“Los subsidios, según lo ha precisado esta Corporación, son un instrumento económico en virtud del cual el Estado procura que toda la población, en particular la de menores recursos, tenga acceso a los servicios públicos para satisfacer sus necesidades básicas, dando aplicación al principio de solidaridad previsto en los artículos 1º. y 95, numeral 9º. de la Constitución Política, los cuales son acordes con lo establecido en el artículo 365 superior, según el cual los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, quien a su vez tiene el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

En atención al deber impuesto por el constituyente, las autoridades elaboran fórmulas para fijar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios, las cuales están determinadas por el

consumo correspondiente, al cual se suman los costos y los gastos propios de la operación. Sin embargo, estas tarifas no pueden ser sufragadas en igualdad de condiciones por todos los usuarios debido a la distinta capacidad de pago de cada uno de ellos; por esta razón, la Carta Política en el artículo 368 permite a ciertos entes públicos conceder subsidios.

8.7. Aplicando métodos fiscales que tienen en cuenta la diferencia de ingresos entre los usuarios de servicios públicos domiciliarios, las autoridades distribuyen las cargas económicas procurando que quienes cuentan con mejores posibilidades paguen tarifas más altas, para generar una diferencia favorable a los usuarios de menores recursos, quienes pagarán menos por los servicios recibidos. De esta manera se entiende que los sectores sociales de menores ingresos resultan subsidiados por aquellos que cuentan con recursos económicos más altos, con lo cual se realiza el principio de solidaridad previsto en la Constitución Política.

Cuando los recursos generados por la diferencia entre las tarifas que pagan los estratos altos de la población son asumidas por los sectores sociales de menores ingresos no es suficiente para cubrir los costos de la prestación de estos servicios, el constituyente permite a la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas, conceder subsidios en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las respectivas tarifas (C.Po. art. 368).

La autorización prevista en el artículo 368 superior es una excepción a la prohibición de otorgar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas (C.Po. art. 355). Mediante esta disposición se faculta a la Nación y a las entidades territoriales, para que, con recursos de sus presupuestos, asuman la diferencia entre lo que se les cobra a determinados usuarios por la prestación de un servicio público y su costo real”.

2.6.3. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. William Zambrano Cetina, Concepto de junio de 2008, Radicado No 11001-03-06-000-2008-00022-00 (889):

En cuanto a la diferencia de las funciones normativas a cargo de los concejos municipales y distritales con las funciones administrativas a cargo de los alcaldes, el Consejo de Estado ha precisado que:

“La Carta Política define el concejo municipal como “una corporación político administrativa” de elección popular; sus miembros, los concejales, no son empleados públicos, pero sí servidores públicos.

El alcalde municipal es “el jefe de la administración local y representante legal del municipio”, de elección popular, y tiene el carácter de empleado público del municipio. 5 Las características enunciadas: corporación político-administrativa, servidores públicos, empleado público, denotan que las actuaciones de una y otros están reguladas en la Constitución y en la ley y a éstas deben ajustarse; así mismo, que cumplen funciones públicas, siéndoles aplicable el artículo 209 constitucional, que señala como finalidad de la función administrativa el servicio de los intereses generales, bajo los principios de igualdad,

moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, y de coordinación entre las autoridades administrativas.

Los artículos 313 y 315 constitucionales establecen las competencias de los concejos y los alcaldes respectivamente, y prevén que la misma Constitución y la ley pueden asignarles otras. Su lectura atenta muestra cómo las funciones de los concejos consisten fundamentalmente en establecer, mediante decisiones de carácter general, el marco normativo local, en tanto que las funciones del alcalde son, en su esencia, de ejecución porque su ejercicio requiere actuaciones y decisiones concretas.”

2.6.4. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera, C.P. Guillermo Vargas Ayala, sentencia del 15 de septiembre de 2016, Radicación número 25000-23-24-000-2007-90177-01:

En cuanto a las funciones administrativas de carácter normativo atribuida a los Concejos municipales y distritales la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado:

“De manera acorde con su papel de “entidad fundamental de la decisión político-administrativa del Estado” (artículo 311 de la Constitución Política) y con la atribución de importantes responsabilidades en materia de promoción del proceso local, la ordenación del territorio, la prestación de servicios públicos y el mejoramiento cultural y social de su comunidad, el Constituyente reconoció a los municipios, y en especial a los concejos municipales, una importante facultad normativa. Ella no solo resulta inherente a la garantía constitucional de la autonomía local en el marco de la Constitución y la ley consagra por el artículo 287 de la Carta; representa además una herramienta clave para el cumplimiento de las diferentes funciones que les han sido por el ordenamiento jurídico.

Así, en el contexto de la unidad de ley propia del principio unitario con reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales sancionado por el artículo 1 del Texto Constitucional, la garantía de la autonomía local exige al legislador el respeto de un margen mínimo para el desarrollo de los aspectos particulares o propios de cada entidad que puedan resultar relevantes para el ejercicio de las competencias que le han sido encomendadas y la gestión autónoma de sus propios intereses. Esto, habida consideración que “el reconocimiento de la diversidad hecho a través de la consagración del principio de autonomía lleva necesariamente al respeto del núcleo esencial de esta, que son o puede darse un tratamiento idéntico, a través de regulaciones generales, unificadas y homogéneas, a localidades y territorios indígenas con características muy distintas y con derecho de participar a través de sus propios órganos en la administración de sus propios asuntos.

(...) la Constitución reconoció expresas facultades normativas a los Concejos Municipales en ámbitos cruciales de la vida local, Así, por ejemplo, según el artículo 313 de la Constitución Política, les corresponde reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio (numeral 1°), dictar normas orgánicas del presupuesto (numeral 3°), reglamentar los usos del suelo (numeral 7°.) o dictar las normas necesarias

para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (numeral 9.º). En virtud de estas atribuciones, dado el carácter político-administrativo de estas corporaciones, sus decisiones, los acuerdos municipales, tienen el carácter de reglamentos, esto es, actos jurídico administrativos de contenido normativo, y por ende, de carácter general, impersonal y abstracto, cuya fiscalización ha sido confiable a la justicia contencioso administrativa.

Ahora bien, como es natural en un Estado de Derecho como el sancionado por el artículo 1 de la constitución, los poderes normativos reconocidos a los entes locales en general y a los concejos municipales en particular no pueden ser ejercidos de cualquier modo ni tener cualquier contenido. Su ejercicio debe supeditarse a los procedimientos fijados en la ley y sus contenidos deben respetar las disposiciones de la Constitución y la ley que le sirvan de marco. Y como sucede con cualquier acto jurídico público, su validez está supedita a que el órgano que lo expide tenga competencia para adoptar esa determinación. En tanto que presupuesto de validez de los actos administrativos o de los reglamentos, la competencia ha sido entendida por la jurisprudencia de esta Sala de Decisión como “la aptitud o autorización que tiene todo funcionario u organismo estatal para ejercer las funciones y la autoridad que le han sido asignadas, dentro de circunstancias objetivas y subjetivas señaladas en la Constitución, la ley o el reglamento, y solo dentro de ellas (...)”.

2.6.5. Corte Constitucional, sentencia C-098 de 2019:

En cuanto a la competencia atribuida a los concejos municipales en este pronunciamiento la Corte reiteró y precisó lo siguiente:

“(...)De acuerdo con el artículo 313 superior los Concejos tienen la facultad de reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, así mismo pueden determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, escalas de remuneración de acuerdo con las distintas categorías de los empleos, también pueden crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales o sociedades de economía mixta.

23. Lo anterior da cuenta que la propia Constitución es la que asigna en cabeza de los referidos Concejos tales potestades. Asimismo, el artículo 322 superior también prevé que los Concejos Distritales, a partir de las normas generales, dividan el territorio, a iniciativa del alcalde y, de acuerdo con las características sociales de los habitantes cuenta con la facultad para realizar el reparto de competencias y de funciones administrativas.

24. Sobre tal aspecto esta Corte, en Sentencia C-738 de 2001, diferenció la función legislativa, de la administrativa y, en punto a los concejos municipales, destacó que estos en momento alguno pueden dictar normas que modifiquen el régimen del Congreso, dado que la jerarquía normativa deriva de la Constitución y luego de la ley. En todo caso allí se explicó que “en las materias relacionadas con el ejercicio de las funciones autónomas de los entes territoriales, se deba aplicar en forma estricta un sistema jerárquico de fuentes de derecho, de manera tal que, por el solo hecho de expedir actos en ejercicio de función

administrativa (y no legislativa), los entes territoriales estén, siempre y en todo asunto, sujetos a las regulaciones detalladas que trace el legislador nacional” solo que, de acuerdo con lo explicado en la Sentencia C-579 de 2001 la sinergia entre la autonomía territorial y la nación está garantizada a través de limitaciones recíprocas “en virtud de las cuales ambos reductos cuentan con un mínimo esencial que habilita a las autoridades del respectivo nivel para ejercer ciertas funciones, y regular ciertos temas, en forma exclusiva. Por ello, se reitera, en estas materias la lógica kelseniana pura encuentra un límite, puesto que existen ciertas atribuciones, competencias y asuntos que forman parte del núcleo esencial de la autonomía territorial”.

25. Entre otros aspectos, en el texto de la Sentencia C-738 de 2001, la Corte se ocupó de señalar que las entidades territoriales cuentan con una competencia constitucional para regular determinadas materias, sin que se requiera una ley de la república para tales efectos, pero que tienen vedada la regulación de materias propias que se le otorgan al legislador. En todo caso destacó que las referidas entidades territoriales tienen competencias autónomas, entre ellas las que se determinan en el artículo 313 superior que en su primer apartado señala que los concejos municipales están encargados de definir las funciones en el Municipio, así como reglamentar la prestación de los servicios públicos a su cargo. Así en tal sentencia se indicó que “La función reglamentaria que allí se consagra es una de las atribuciones normativas propias de los concejos, que forman parte del reducto esencial de la autonomía territorial y, por lo mismo, no requieren para su desarrollo de una ley de la república que haya regulado previamente las materias en cuestión”.

26. De su contenido también se extrae que esa potestad de reglamentación de los municipios debe ser armónica con lo previsto por el legislador. Es decir que “en ciertos casos, el alcance de la regulación legislativa de la materia es mucho menor, por haberle conferido la Carta a las entidades territoriales, directamente, la función reglamentaria correspondiente, la cual se diferencia de la potestad reglamentaria del Presidente de la República y, por ende, no está restringida por los dictados del legislador. Por lo tanto, en estos casos no se hace necesario que existan con anterioridad regulaciones legales minuciosas, para que las respectivas corporaciones territoriales desarrollen con plenitud tal atribución reglamentaria”. Todo lo cual implica que la reglamentación que haga los concejos debe respetar el ámbito reservado al legislador por la Constitución, sin que ello desconozca el principio de colaboración armónica del precepto 116 superior (...).”

FUNDAMENTO LEGAL DEL FONDO DE SOLIDARIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS -

FSRI: FACTORES DE SUBSIDIO Y APOORTE SOLIDARIOS

2.7. Constitución Política

La Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y atribuye a éste el deber de asegurar la prestación eficiente y el acceso a los subsidios, así:

“Artículo 367. La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos (...).”

“Artículo 368. La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas (...).”

2.8. Normatividad del orden nacional

2.8.1. Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones

El régimen de los servicios públicos domiciliarios, en desarrollo de los preceptos constitucionales, y en relación con el objeto del acuerdo, dispone en el numeral 2.9 del artículo 2 de la Ley 142 de 1994, los fines por los cuales el estado intervendrá en los servicios públicos, entre los cuales se tiene el de *“establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los criterios de equidad y solidaridad”*.

En concordancia con esta disposición el numeral 3.7 del artículo 3, define como uno de los instrumentos de intervención estatal, entre otros, el *“otorgamiento de subsidios a las personas de menores ingresos”*.

De otra parte, el artículo 87 de la ley en comento, consagra los criterios que orientan el régimen tarifario, y en el numeral 87.3 de manera explícita contempla el criterio de solidaridad y redistribución, de la siguiente manera: *“Por solidaridad y redistribución se entiende que al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a “fondos de solidaridad y redistribución”, para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas”*.

Por su parte, el artículo 89 de la precitada Ley, fija la aplicación del referido criterio, contemplando en cabeza de los concejos municipales, la obligación de crear los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, y define la destinación de sus recursos (...).

Acorde con lo anterior, en el artículo 99, define las reglas para subsidiar, al disponer lo siguiente:

“Artículo. 99. Forma de subsidiar. Las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Política podrán conceder subsidios en sus respectivos presupuestos de acuerdo con las siguientes reglas:

99.1.- Deben indicar específicamente el tipo de servicio subsidiado.

99.2.- Se señalará la entidad prestadora que repartirá el subsidio.

(...)

99.5.- Los subsidios no excederán, en ningún caso, del valor de los consumos básicos o de subsistencia. Los alcaldes y los concejales tomarán las medidas que a cada uno correspondan para crear en el presupuesto municipal, y ejecutar, apropiaciones para subsidiar los consumos básicos de acueducto y saneamiento básico de los usuarios de menores recursos y extender la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico, dando prioridad a esas apropiaciones, dentro de las posibilidades del municipio, sobre otros gastos que no sean indispensables para el funcionamiento de éste. La infracción de este deber dará lugar a sanción disciplinaria.

(...)

99.7.- Los subsidios sólo se otorgarán a los usuarios de inmuebles residenciales y a las zonas rurales de los estratos 1 y 2; las Comisiones de Regulación definirán las condiciones para otorgarlos al estrato 3.

99.8.- Cuando los Concejos creen los fondos de solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos y autoricen el pago de subsidios a través de las empresas, pero con desembolsos de los recursos que manejen las tesorerías municipales, la transferencia de recursos se hará en un plazo de 30 días, contados desde la misma fecha en que se expida la factura a cargo del municipio. Para asegurar la transferencia, las empresas firmarán contratos con el municipio.

99.9.- Los subsidios que otorguen la Nación y los departamentos se asignarán, preferentemente, a los usuarios que residan en aquellos municipios que tengan menor capacidad para otorgar subsidios con sus propios ingresos. En consecuencia y con el fin de cumplir cabalmente con los principios de solidaridad y redistribución no existirá exoneración en el pago de los servicios de que trata esta Ley para ninguna persona natural o jurídica. (...)"

El artículo 100 de la precitada ley, establece las fuentes presupuestales para cubrir las necesidades de subsidios de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, y reza así:

“Artículo 100. Presupuesto y fuentes de los subsidios. En los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, las apropiaciones para inversión en acueducto y saneamiento básico y los subsidios se clasificarán en el gasto público social, como inversión social, para que reciban la prioridad que ordena el artículo 366 de la Constitución Política. Podrán utilizarse como fuentes de los subsidios los ingresos corrientes y de capital, las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, los recursos de los impuestos para tal efecto de que trata esta Ley, y para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo los

recursos provenientes del 10% del impuesto predial unificado al que se refiere el artículo 7 de la Ley 44 de 1990. En ningún caso se utilizarán recursos del crédito para atender subsidios. Las empresas de servicios públicos no podrán subsidiar otras empresas de servicios públicos (...)". Subrayado por fuera del texto original.

2.8.2. Decreto 1077 de 2015, Por el medio el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

El Decreto 1077 de 2015, compilatorio del Decreto 4924 de 2011, en los artículos 2.3.4.3.1 al 2.3.4.3.5 establece las reglas que adicionan la metodología para la determinación del equilibrio y la distribución de los recursos provenientes de aportes solidarios, aplicables en los municipios y distritos, que cuenten con personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado que atiendan a más de un municipio o distrito.

Esta metodología resulta importante dado que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP presta directamente el servicio en el Distrito Capital, pero también presta los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en el municipio de Soacha y el servicio de acueducto en los municipios de Gachancipá y Tocancipá.

2.8.3. Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014

La ley del Plan Nacional de Desarrollo en su artículo 125 estableció los factores máximos de subsidios y el porcentaje mínimo de aportes solidarios, de la siguiente manera:

“Artículo 125. Subsidios y contribuciones para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Para efectos de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios en ningún caso serán superiores al setenta por ciento (70%) del costo del suministro para el estrato 1, cuarenta por ciento (40%) para el estrato 2 y quince por ciento (15%) para el estrato 3.

Los factores de aporte solidario para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a que hace referencia el artículo 2° de la Ley 632 de 2000, serán como mínimo los siguientes: Suscriptores Residenciales de estrato 5: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Residenciales de estrato 6: sesenta por ciento (60%); Suscriptores Comerciales: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Industriales: treinta por ciento (30%).

De conformidad con lo previsto en los artículos 15.2, 16 y 87.3 de la Ley 142 de 1994, los usuarios de servicios suministrados por productores de servicios marginales independientes o para uso particular, y ellos mismos en los casos de autoabastecimiento, en usos comerciales en cualquier clase de suelo y de vivienda campestre en suelo rural y rural suburbano, deberán hacer los aportes de contribución al respectivo fondo de solidaridad y redistribución del ingreso, en los porcentajes definidos por la entidad territorial. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico regulará la materia.

Parágrafo 1º. Los factores de subsidios y contribuciones aprobados por los respectivos Concejos Municipales tendrán una vigencia igual a cinco (5) años, no obstante estos factores podrán ser modificados antes del término citado, cuando varíen las condiciones para garantizar el equilibrio entre subsidios y contribuciones. (Subraya por fuera del texto original)

Es preciso indicar que en cumplimiento de las precitadas disposiciones y en consideración a que el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011 continúa vigente, ya que no fue derogado por los artículos 267 de la Ley 1753 de 2015 y 336 de la Ley 1955 de 2019, el Concejo de Bogotá expidió los acuerdos distritales 483 de 2011, *“Por medio del cual se establecen los factores de subsidio y los factores de aporte solidario para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en Bogotá, Distrito Capital”* y 659 de 2016, *“Por medio del cual se establecen los factores de subsidio y los factores de aporte solidario para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en Bogotá, Distrito Capital, para el período 2017-2021”*.

Por lo que se hace necesario que el Concejo de Bogotá apruebe el presente acuerdo, el cual regirá para los próximos cinco años, es decir a partir del 1º de enero de 2022 y hasta el 31 de diciembre de 2026, en el que, establece los factores de subsidio y aporte solidario para este periodo, con el fin de garantizar a plenitud, desde el primero (1) de enero de 2022, el acceso a los subsidios a los estratos subsidiables en los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

2.8.4. Decreto Nacional No. 596 de 2016, por el cual se modifica y adiciona el Decreto número 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones

Por medio de esta norma, se modifican las disposiciones para determinar el equilibrio entre subsidios y contribuciones de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

El artículo 7 de la norma en mención, establece lo siguiente:

“Artículo 7. Modifíquese el artículo 2.3.4.2.2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Que en adelante tendrá el siguiente contenido:

“ARTÍCULO 2.3.4.2.2. Metodología para la determinación del equilibrio. La presente metodología deberá llevarse a cabo cada año para asegurar que para cada uno de los servicios, el monto total de las diferentes clases de contribuciones sea suficiente para cubrir el monto total de los subsidios que se otorguen en cada Municipio o Distrito por parte del respectivo concejo municipal o distrital, según sea el caso, y se mantenga el equilibrio. Esta metodología corresponde a la descrita en los siguientes numerales:

1. Antes del 15 de julio de cada año, todas las personas prestadoras de cada uno de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, de acuerdo con la proyección de usuarios y consumos, la estructura tarifaria vigente, y el porcentaje o factor de Aporte Solidario

aplicado en el año respectivo, presentaran al Alcalde, por conducto de la dependencia que administra el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del respectivo municipio o distrito, según sea el caso, una estimación para el año siguiente del monto total de los recursos potenciales a recaudar por concepto de aportes solidarios, así como la información del número total de usuarios atendidos, discriminados por servicio, estrato y uso, y para los servicios de acueducto y alcantarillado, la desagregación de consumos y vertimientos, respectivamente, según rango básico, complementario o suntuario.

En el servicio público de aseo, deberá incluir todas las actividades complementarias, incluido el aprovechamiento, y se reportaran adicionalmente los resultados del aforo de los Grandes Generadores y la información de los Pequeños Productores y Multiusuarios que lo hayan solicitado.

2. Las personas prestadoras de cada uno de los servicios de que trata el presente capítulo, de acuerdo con la estructura tarifaria vigente y con los porcentajes de subsidios otorgados para el año respectivo por el municipio o distrito, estimaran cada año los montos totales de la siguiente vigencia correspondientes a la suma de los subsidios necesarios a otorgar por estrato y para cada servicio.

3. Con la información obtenida según lo indicado en los numerales anteriores, las personas prestadoras de cada uno de los servicios de que trata el presente capítulo establecerán el valor de la diferencia entre el monto total de subsidios requerido para cada servicio y la suma de los aportes solidarios a facturar, cuyo resultado representara el monto total de los recursos necesarios para obtener el equilibrio.

4. Con base en dicho resultado, las personas prestadoras de los servicios presentaran la solicitud del monto requerido para cada servicio al alcalde municipal o distrital, según sea el caso, por conducto de la dependencia que administra el fondo de solidaridad y redistribución de ingresos.

5. Recibida por parte del alcalde municipal o distrital la solicitud o solicitudes de que trata el numeral anterior, procederá a analizarlas y a preparar un proyecto consolidado sobre el particular para ser presentado a discusión y aprobación del concejo municipal o distrital, quien, conjuntamente con la aprobación del presupuesto del respectivo ente territorial, definirá el porcentaje de aporte solidario necesario para solventar dicho faltante, teniendo en consideración prioritariamente los recursos con los que cuenta y puede contar el municipio o distrito en el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, con base en las fuentes de recursos para contribuciones señaladas normatividad única para el sector de Hacienda y Crédito Público y demás normas concordantes (...).

Por lo tanto, de acuerdo con la metodología para la determinación del equilibrio que debe llevarse a cabo cada año para asegurar que para cada uno de los servicios, el monto total de las diferentes clases de contribuciones sea suficiente para cubrir el monto de las subsidios que se otorguen en el Distrito por parte del Concejo Distrital y se mantenga el equilibrio; se presenta el proyecto de

acuerdo para que el Concejo como único competente pueda adoptar los factores de subsidio y de aporte solidario.

2.9. Normatividad distrital

2.9.1. Acuerdo 285 de 2007, por el cual se adiciona el Acuerdo 31 de 2001 y se dictan disposiciones en relación con el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.

El Acuerdo Distrital 285 de 2007, que adiciona el Acuerdo Distrital 31 de 2001, contiene disposiciones referentes a la presupuestación de las empresas que presten servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado o aseo, así como determina los informes de tales empresas a la Secretaría Distrital de Hacienda y a la Secretaría Distrital del Hábitat y la utilización que den a los aportes solidarios y a las transferencias recibidas para financiar subsidios, entre otras determinaciones.

El Acuerdo Distrital 285 de 2007 establece:

“ARTÍCULO 1º: El artículo segundo del Acuerdo 31 de 2001, quedará así:

"Artículo 2º. Presupuestación. En armonía con lo previsto por el Decreto 1013 de 2005 y las normas que los reformen o modifiquen, antes del 15 de julio de cada año las empresas que presten servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado o aseo, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, presentarán a la Secretaría de Hacienda una estimación debidamente sustentada de los montos que alcanzarán en el año siguiente los aportes solidarios por recaudar de los estratos 5, 6, industrial, comercial y demás aportantes, los subsidios por proporcionar a los estratos 1, 2 y 3, y la diferencia entre los aportes y los subsidios proyectados.

Cuando los aportes sean inferiores a los subsidios, dichas empresas presentarán a la Secretaría de Hacienda, la solicitud de los recursos requeridos para costear el déficit de subsidios, por cada servicio, con el fin de que ese monto sea tenido en cuenta en el proceso de preparación del proyecto de Presupuesto del Distrito Capital que será sometido a consideración del Concejo Distrital.

La sustentación de las estimaciones de las empresas deberá contar, entre otros elementos, con la información referente al número total de usuarios atendidos, discriminados por servicio, estrato y uso, y para los servicios de acueducto y alcantarillado, con la desagregación de consumos y vertimientos, respectivamente, según rango básico, complementario o suntuario. En el servicio de aseo se partirá, adicionalmente, de los resultados del aforo de los Grandes Generadores y de la información proporcionada por los Pequeños Productores y Multiusuarios que lo hayan solicitado."

ARTÍCULO 2º: Adiciónese al Acuerdo 31 de 2001 el siguiente artículo:

"Artículo 3º. Informes. Las empresas de acueducto, alcantarillado y aseo remitirán al Concejo Distrital, a la Secretaría Distrital de Hacienda y a la Secretaría Distrital de Hábitat, cada cuatro meses, y dentro de los quince primeros días de los meses de febrero, junio y octubre, información detallada, tanto comercial como contable, acompañada de los debidos soportes y referente, respectivamente, a los cuatrimestres que terminan el 31 de diciembre, el 30 de abril y el 31 de agosto anteriores, sobre:

Los aportes solidarios facturados a los estratos 5, 6, industrial, comercial y demás aportantes, para financiar subsidios a los estratos 1, 2 y 3.

Las transferencias que reciban para financiar esos mismos subsidios. Los subsidios que proporcionen a los estratos 1, 2 y 3.

El superávit o déficit resultante del cruce entre aportes solidarios, transferencias y subsidios.

La Secretaría Distrital de Hacienda en conjunto con la Secretaría Distrital de Hábitat establecerán los formatos e instructivos para el reporte de la información".

Al respecto, debe considerarse el contenido del **Decreto Distrital 362 de 2003**, "por el cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos creado por el Acuerdo 31 de 2001 y se dictan otras disposiciones", ya que esta normatividad reglamenta el funcionamiento del Fondo y debe observarse en concordancia con lo señalado por las normas nacionales compiladas en el Decreto Nacional 1077 de 2015.

2.9.2. Acuerdo Distrital 761 de 2020, por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI.

El Plan Distrital de Desarrollo, artículo 40, establece que "(...) El Fondo de Solidaridad y Redistribución del Ingreso (FSRI), creado mediante el artículo 1 del Acuerdo Distrital 31 de 2001, será trasladado a la Secretaría Distrital del Hábitat a partir de la vigencia fiscal 2021, para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 368 de la Constitución Nacional y los artículos 89 y 99 de la Ley 142 de 1994 o a las normas que los modifiquen o deroguen.

De conformidad con lo anterior, la Secretaría Distrital de Hábitat, a partir de la vigencia fiscal 2021, asumirá las funciones para el cumplimiento de los objetivos del fondo, entre ellas las que venía ejerciendo la Secretaría Distrital de Hacienda en relación con las normas que regulan este Fondo, para lo cual se deberán realizar los ajustes administrativos y presupuestales a que haya lugar".

2.9.3. Acuerdo Distrital 659 de 2016, "Por medio del cual se establecen los factores de subsidio y los factores de aporte solidario para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en Bogotá, Distrito Capital, para el período 2017-2021"

Este Acuerdo corresponde a la normatividad distrital vigente hasta el 31 de diciembre de 2021, por lo que ante el vencimiento del periodo referido se hace necesario que el Concejo Distrital adopte

en el marco de sus competencias, los factores del subsidio y los factores de aporte solidario con fundamento en las normas citadas anteriormente y especialmente en el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011.

2.10. Consideraciones

Es relevante para el Distrito Capital, que se adopten los factores de Subsidios y Aportes Solidarios definidos y vigentes a partir del 1° de enero de 2022, para dar cumplimiento a los artículos Constitucionales 367 y 368, reconociendo el derecho que tienen los usuarios de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo acceder a los subsidios, esto para los usuarios de los estratos 1,2 y 3.

Adicionalmente, debe considerarse que el artículo 1° de la Ley 1977 de 2019, que modificó el artículo 4 de la ley 1176 de 2007, define que el uso y ejecución de los recursos del SGP para agua potable y saneamiento básico será objeto de monitoreo, seguimiento y control; por lo que debe reportarse la información sobre cobertura y calidad de la prestación del servicio, tarifas, aplicación de las normas sobre calidad del agua para consumo humano, y demás indicadores pertinentes para una buena prestación del servicio.

Es de mencionar que la administración distrital cuenta con la definición de los factores de subsidios y contribución por parte del Concejo Distrital, siguiendo las disposiciones del artículo 125 de la Ley 1450 de 2011; por lo que en el evento de no contarse para la vigencia 2022 con la aprobación por el Concejo de la Ciudad de los factores de subsidio como de la determinación de los aportes solidarios, se corre el riesgo inminente que el Distrito Capital no pueda conceder subsidios en los servicios públicos acueducto, alcantarillado y aseo, para los usuarios de los estratos 1, 2 y 3.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO Y FUNDAMENTO TÉCNICO

Según las proyecciones del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, Bogotá cuenta con 7.834.167 personas y en los próximos 5 años (2021-2026) se espera un crecimiento poblacional del orden de 4,3%¹⁸. Esta nueva población, así como la existente serán demandantes de servicios públicos domiciliarios, al ser estos elementos fundamentales para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos.

La política social y de ordenamiento territorial del Distrito Capital han asegurado una cobertura muy cercana a la universal en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo para la población que habita en la zona urbana de la ciudad; al contar con acceso a dichos

¹⁸ Fuente DANE <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>.

servicios más del 99% de la población según cálculos de la Secretaría Distrital del Hábitat con información del Censo 2018¹⁹.

Tabla No. 1. Cobertura urbana en acueducto, alcantarillado y aseo, Censo 2018

SERVICIO PÚBLICO	CENSO 2018
Acueducto	99,72
Alcantarillado	99,55
Aseo	99,54

Fuente: Subdirección de Servicios Públicos, SDHT.

Abordar la garantía de los ciudadanos al derecho de estos servicios públicos no puede limitarse al acceso de la vivienda a las redes de conexión de acueducto y alcantarillado, o a la llegada de rutas de recolección de residuos sólidos y la realización de actividades complementarias del servicio de aseo, sino que corresponde a una visión integral en la cual se asegure igualmente la calidad y la accesibilidad económica para su pago reconociendo que existen hogares con ingresos bajos.

En este sentido la Constitución Política de Colombia y la Ley 142 de 1994 crearon el sistema de subsidios cruzados en servicios públicos domiciliarios, el cual permite subsidiar los hogares que habitan en viviendas clasificadas en estratos 1, 2 o 3 mientras quienes habitan en viviendas estratos 5 y 6 realizan los aportes solidarios, así mismo los inmuebles clasificados de uso industrial y comercial realizan dichos aportes solidarios.

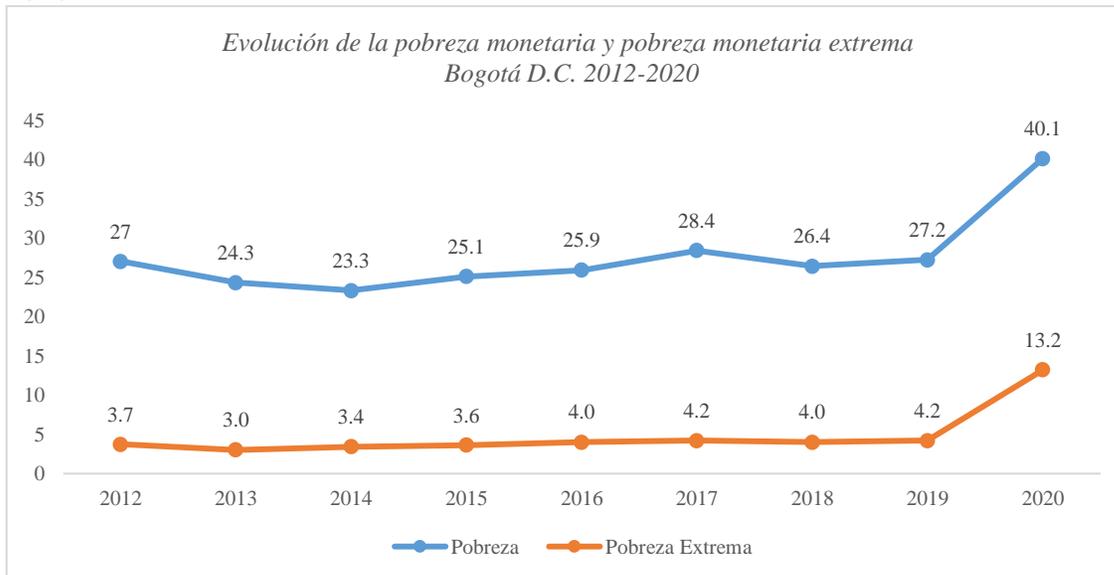
La prevalencia de las condiciones de vulnerabilidad social y económica en la ciudad, que han sido profundizadas por la pandemia derivada del COVID 19, justifica continuar con los montos de los subsidios actualmente aportados, los cuales están en su máximo nivel normativo, así como no incrementar los niveles de aportes solidarios existentes.

De acuerdo con los resultados de la Gran Encuesta Integrada de hogares del 2018, el 67,2% de los hogares bogotanos subsisten con menos de 4 SMMLV y según la tendencia los hogares de menores ingresos son cada vez más una mayor proporción. Adicional, los niveles de pobreza en la ciudad en el último año aumentaron sustancialmente, por lo que en el año 2020²⁰ cerca del 40,1% de los bogotanos eran pobres y el 13,2% se encontraban en pobreza extrema. Estos valores representan un incremento de cerca del 50% de la pobreza frente al año 2019 y de más de 200% de la pobreza extrema.

¹⁹ Los cálculos de cobertura urbana realizados por el DANE en el Censo 2018 y en la Encuesta Multipropósito realizada por la Secretaría Distrital de Planeación reportan niveles similares de acceso a estos servicios.

²⁰ Datos incluyen la actualización metodológica de las líneas de pobreza del DANE. Fuente <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

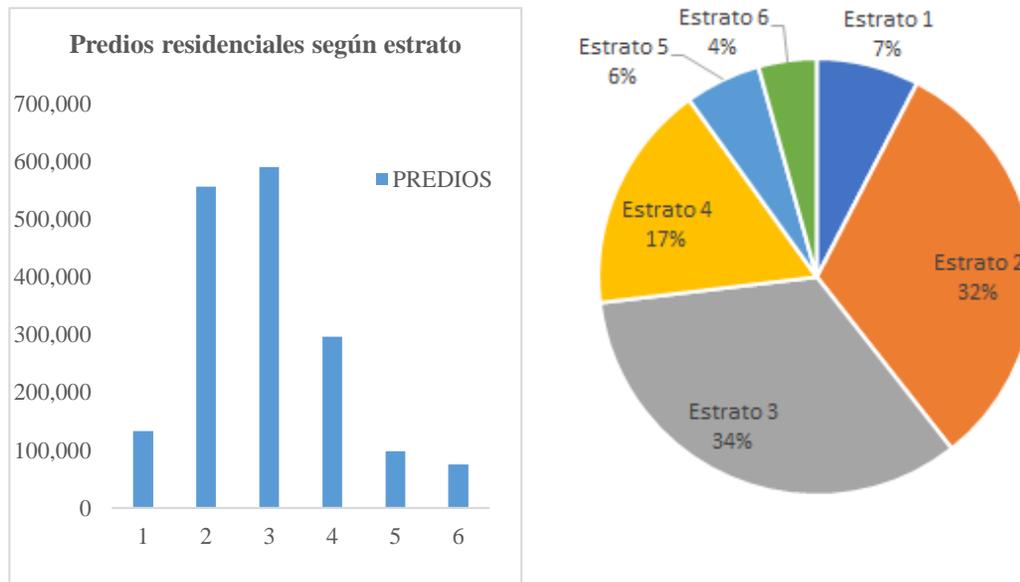
Gráfica No. 1. Evolución de la pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema, Bogotá 2012-2020



Fuente: Elaboración Subdirección de Servicios Públicos-SDHT. Datos DANE-MESEP.

El impacto de la emergencia sanitaria podría seguir profundizando estas desigualdades, por lo cual se hace necesario que la política social este focalizada en reducir estas brechas, y uno de los mecanismos es el mantener los niveles de subsidios en el mediano plazo en su máximo nivel, tal como están hoy en día.

El sistema de subsidios cruzados y la estratificación como herramienta de focalización permiten esa accesibilidad real a los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. En la actualidad se asignan subsidios a cerca del 73,1% de los predios residenciales de la ciudad y los errores de exclusión son bajos, por lo cual se ha asegurado el acceso a estos servicios básicos en el contexto de la propagación del Covid-19 y las medidas adoptadas para su mitigación.

Gráfica No. 2. Predios residenciales por estrato, Bogotá

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación, Decreto Distrital 551 de 2019.

De igual forma, se espera que mientras se consolida la reactivación económica en la ciudad algunas familias vulnerables o de ingresos medios con activos inmobiliarios localizados en estratos altos pueden tener choques económicos temporales, por lo cual, aumentar los niveles de aportes solidarios pueden incidir negativamente en dicha recuperación. Por esta razón, se recomienda dejar los niveles actuales de aportes solidarios de los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6.

Finalmente, es de señalar que la ciudad de Bogotá D.C para el año 2020 cuenta con cerca de 88.234 predios de uso comercial e industrial, los cuales representan cerca del 3,29% del total de predios de la ciudad²¹.

3.1. Resultados del Acuerdo Distrital 659 de 2016

Durante la vigencia del Acuerdo Distrital 659 de 2016 y con el propósito de otorgar subsidios a los suscriptores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo clasificados en los estratos 1, 2 y 3, la Secretaría Distrital de Hacienda en los proyectos de presupuesto, ha considerado para el Fondo los siguientes valores por año, luego del cruce entre subsidios y contribuciones.

²¹ Fuente ver <https://ideca.gov.co/recursos/censo>.

Tabla No. 2. Información presupuestal Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos 2017 - 2021

Año	Total presupuesto FSRI	Fuente		% aportes distrito
		Transferencias de la Nación	Recursos Distrito	
2017	92.210.916.000	80.813.176.000	11.397.740.000	12%
2018	82.478.248.000	77.399.669.000	5.078.579.000	6%
2019	105.505.514.000	97.832.573.000	7.672.941.000	7%
2020	135.198.044.000	120.511.434.000	14.686.610.000	11%
2021	179.155.153.000	120.987.470.000	58.167.683.000	32%

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda. Disponible en: <https://www.shd.gov.co/shd/proyectos-y-presupuestos>

En la vigencia 2021 se presenta un incremento del monto de recursos aportados por el Distrito Capital para cubrir las necesidades de subsidio, tendencia que se encuentra asociada a factores como son la actualización de los cargos tarifarios. En este componente se contempla la actualización tarifaria del año 2020, que fue suspendida en el marco de la emergencia sanitaria a causa de la propagación del Covid-19 y en cumplimiento de las disposiciones del Gobierno Nacional, las cuales se retomaron en 2021 y siguen lo dispuesto en la Resolución CRA 936 de 2020.

Asimismo, se encuentra la variación asociada a otros componentes tarifarios como son las tasas de uso de agua y de vertimientos, la entrada en funcionamiento y operación de infraestructura del servicio de acueducto o alcantarillado que lleva a incremento en los costos particulares de la prestación, así como el cambio de las toneladas promedio de residuos sólidos generadas en las actividades que componen el servicio público de aseo.

Otro factor, que se ha presentado es la disminución de los aportes solidarios de usuarios comerciales e industriales por efecto de las dinámicas económicas generadas por la pandemia que han repercutido en el comportamiento de estos usuarios y sus consumos, lo cual ha reducido los niveles de recaudo de aportes solidarios de los usos comercial e industrial y a su vez ha incrementado el déficit en el balance entre subsidios y contribuciones exigiendo un mayor esfuerzo fiscal para garantizar el acceso a los subsidios de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

El conjunto de estos factores ha afectado la proyección del balance del equilibrio entre subsidios y aportes solidarios para la vigencia 2021.

4. PROPUESTA FACTORES DE SUBSIDIO Y APORTE SOLIDARIO

Teniendo en cuenta el fundamento legal y técnico que se presentó en las secciones anteriores, se propone mantener los factores de subsidio y aporte solidario establecidos en el Acuerdo Distrital 659 de 2016, considerando entre otros aspectos las siguientes situaciones:

- Durante el año 2020 la propagación del Covid-19 y las medidas adoptadas para su mitigación como el aislamiento preventivo, generó la desaceleración del crecimiento económico con un cierre del Producto Interno Bruto – PIB negativo y para el primer trimestre de 2021 acorde con las cifras reportadas por el DANE se presentó un crecimiento de tan solo el 0,5% en su serie original con respecto al primer trimestre de 2020 proyectado.

Este comportamiento se presentó principalmente por las “(...) actividades: financieras y de seguros con un crecimiento de 4,8%; actividades artísticas, de entretenimiento y recreación con 9%; industrias manufactureras con 3,4%; y administración pública, defensa, educación y salud con 1,8 %; las cuales aportaron en conjunto 1,5 puntos porcentuales (p.p.) al valor agregado.

Lo anterior, fue contrarrestado por la disminución en la gran actividad de comercio (incluye comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos, transporte y almacenamiento y alojamiento y servicios de comida) que presentó una contracción de 3,4 % y la reducción en la construcción equivalente a 17,0 %, las cuales restaron 1,4 p.p. a la variación”²².

- Las tasas de desempleo móvil acorde con el DANE²³ en el primer trimestre de 2021 para Bogotá se ubicaron en el 18,1% frente a 15% que corresponde a la tasa desempleo móvil para Colombia.
- El comportamiento empresarial acorde con las estadísticas generadas por la Cámara de Comercio de Bogotá dentro de su jurisdicción (Bogotá y 59 municipios), muestra que la liquidación y cancelación del registro mercantil principalmente se presentó a nivel de las microempresas con un 98,2% de participación, seguida por el 1,3% de las medianas empresas y el 0,4% restante por parte de las grandes empresas. Es importante resaltar que el 82% de estas se ubican en la ciudad de Bogotá²⁴.
- En relación con el pago de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, se evidencia el incremento de la cartera y la reducción de los niveles del recaudo en el año 2020. Para los servicios de acueducto y alcantarillado se estima que la cartera aumento en un 10% al comparar el acumulado registrado entre el primer y segundo semestre de 2020, mientras que para el servicio de aseo en el mismo periodo fue de 16%. Con la implementación de los programas de reactivación económica y las políticas de recuperación de cartera se espera que se presente una mejoraría de estos indicadores.
- En cuanto al comportamiento al Índice de Pobreza Multidimensional – IPM²⁵ reportado por el

²² Secretaría de Desarrollo Económico – Boletín Crecimiento Económico No. 29 del 15 de junio de 2021.

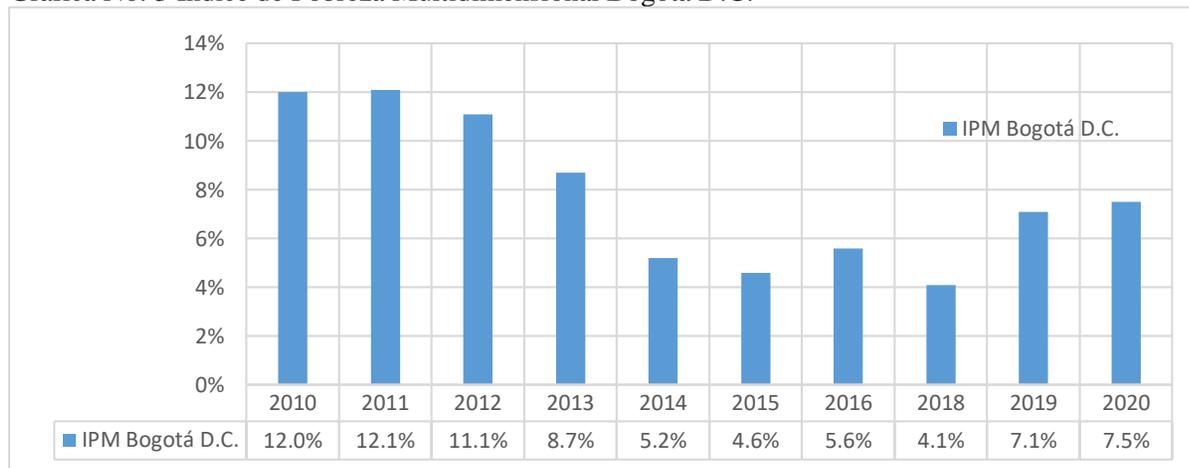
²³ DANE Mercado laboral - GEIH

²⁴ Cámara de comercio de Bogotá

²⁵ El IPM esta integrado por 5 dimensiones y 15 indicadores los cuales son: 1) Condiciones educativas del hogar: analfabetismo y logro educativo; 2) Condiciones de la niñez y la juventud:

Departamento Nacional de Estadística, muestra una tendencia al alza de este durante los años 2019 y 2020, lo que refleja que aumentó el porcentaje de los ciudadanos(as) del distrito que no son pobres en las dimensiones de condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, salud, trabajo y condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos domiciliarios. Los resultados del año 2020, el IPM de Bogotá se ubica en 7,5% y su resultado en el área urbana es de 7,5% mientras que en centros poblados y ruralidad es de 15,4%; mientras que el año 2019 Bogotá registro un IPM total de 7,1%, en área urbana de 7,1% y en centros poblados y ruralidad 16,5.

Gráfica No. 3 Índice de Pobreza Multidimensional Bogotá D.C.



Datos:

IPM- DANE. Elaboración: SSP-DHT

En la siguiente tabla se presenta el comportamiento del IPM por indicador para el distrito capital para los años 2018 a 2020. Se observa que hay un incremento en las variables que conforman la dimensión trabajo, aumento del trabajo informal y desempleo de larga duración, que es una señal del comportamiento de los ingresos de los hogares bogotanos, que indican que algunos de ellos han presentado reducción de sus ingresos e incluso la carencia de estos al aumentar el tiempo de contar con un trabajo formal.

En cuanto al acceso de servicios públicos, sin acceso a fuente de agua mejorada e inadecuada eliminación de excretas, se presenta un leve incremento del 0,5% entre los años 2019 y 2020

inasistencia escolar, rezago escolar, barreras de acceso a servicios de ciudadano de la primera infancia y trabajo infantil; 3) Trabajo: trabajo informal y desempleo de larga duración; 4) Salud: sin aseguramiento a la salud y barreras de acceso a la salud dada su necesidad; y 5) Condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos domiciliarios: sin acceso a fuente de agua mejorada, inadecuada eliminación de excretas, material inadecuado de piso, material inadecuado de paredes y hacinamiento crítico.

Tabla No. 3. Privaciones por hogar según variable para Bogotá D.C. (Cifras %)

Variable	2018	2019	2020
Condiciones educativas			
Analfabetismo	1,6	2,0	2,3
Bajo logro educativo	18,5	21,8	23,2
Condiciones de la niñez y juventud			
Inasistencia escolar	1,4	1,0	6,0
Rezago escolar	21,2	22,9	22,5
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	9,4	8,3	7,2
Trabajo infantil	0,6	0,5	0,5
Trabajo			
Trabajo informal	52,7	53,9	59,7
Desempleo de larga duración	12,8	12,3	13,3
Salud			
Sin aseguramiento en salud	12,6	13,5	16,9
Barreras de acceso a servicios de salud	1,2	10,3	2,9
Condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos domiciliarios			
Hacinamiento crítico	5,3	6,6	6,4
Material inadecuado de paredes exteriores	0,2	0,3	0,7
Material inadecuado de pisos	0,0	0,1	1,0
Sin acceso a fuente de agua mejorada	0,3	0,0	0,5
Inadecuada eliminación de excretas	0,4	0,0	0,5

Fuente: DANE

- Es de señalar que, en cuanto al panorama macroeconómico, el año 2021 muestra altibajos tanto a nivel global como local que son resultado de los efectos negativos efectos del Covid-19. Por ejemplo, la cifra de relativo consenso sobre crecimiento en Estados Unidos está cerca del 6% para el 2021 (un recorte de 1,5%) y 4% en 2022, mientras que en Europa se ha mantenido relativamente inalterada en cerca del 5% para ambos años²⁶.
- A pesar de las medidas adoptadas para afrontar la pandemia desde el punto de vista sanitario y económico como son los programas de vacunación, paquetes de ayuda para los hogares vulnerables y empresas ilíquidas, políticas encaminadas a garantizar el flujo de recursos del sector financiero, entre otras; las perspectivas económicas mundiales siguen presentando un panorama de alta incertidumbre en torno a los acontecimientos venideros sobre la evolución de la pandemia. Sin embargo, estas medidas ayudaron a que la contracción económica no fuera mayor a la presentada, estudios técnicos hechos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) estiman que la contracción podría haber sido tres veces mayor de no haber sido por estas políticas de apoyo que se desplegaron en todos los países para mitigar los impactos de la

²⁶ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021.

pandemia y reactivar el crecimiento económico²⁷.

- Si bien se realizaron grandes esfuerzos públicos y privados durante el año 2020, estos no son suficientes para que la economía mundial logre recuperar la trayectoria de ingresos a los de un escenario sin pandemia, en particular en los países de ingresos per cápita medio y bajo, por lo que se aconsejan la prolongación y fortalecimiento de los múltiples programas de ayuda.
- En el caso de la economía colombiana, el Marco Fiscal de Mediano plazo menciona que esta no es ajena a los efectos devastadores de la pandemia. Durante el 2020 las medidas adoptadas a mitigar el número de contagios y muertes a causa del COVID – 19 desencadenó la mayor contracción económica del último siglo, generando en su peor momento, cerca de una cuarta parte del número de ocupados, y aumentado la pobreza extrema y monetaria en 5,5pp y 6,8pp respectivamente. El año pasado la economía colombiana experimentó un triple choque: confinamientos, bajo crecimiento de socios comerciales y reducción en los precios del petróleo.
- El Marco Fiscal de Mediano Plazo menciona que, durante el año 2020, el PIB colombiano cayó 6,8% en términos reales, la inflación alcanzó un valor inédito de 1,6%, la tasa de desempleo llegó a 16% y casi 4 millones de personas nuevas entraron en la pobreza. Por su parte, el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) se ubicó en 7,8% del PIB en 2020, 5,3pp mayor frente a lo observado el año anterior (2,5% del PIB). Lo anterior, explicado por un incremento de los gastos (4,3pp) y una caída en los ingresos (1,0pp).
- El primer trimestre del 2021 se observa un leve incremento del PIB (1%), sin embargo, la incertidumbre persiste teniendo en cuenta que la pandemia por el COVID- 19 ha presentado múltiples picos de contagios, lo cual se ha traducido en un continuo crecimiento tanto en número de muertos como en número de contagiados. Se espera que la expansión real de la economía alcance un promedio de 3,7% durante el periodo 2021-2032.
- De acuerdo con cifras reportadas en el Marco fiscal de Mediano Plazo, el nivel potencial de la economía se contrajo 5,3% en 2020, y se estima que crezca 2,2% en 2021. Los niveles del PIB potencial para toda la senda de mediano plazo son menores en 6,9%, en promedio, con respecto a los proyectados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la vigencia 2020.
- En el caso del Distrito Capital, durante el trimestre móvil julio-septiembre de 2020 se registró una reducción anual de 712.000 empleos, la cual se concentró principalmente en los sectores de administración pública, (128.000 empleos menos), restaurante y alojamiento (117.000 ocupados menos), comercio y reparación de vehículos (106.000 empleos menos), actividades artísticas y culturales (97.000 empleos menos), actividades profesionales (78.000 empleos menos), y construcción (70.000 ocupados menos)²⁸.
- En cuanto al comportamiento de la economía en Bogotá, de acuerdo con lo reportado por la

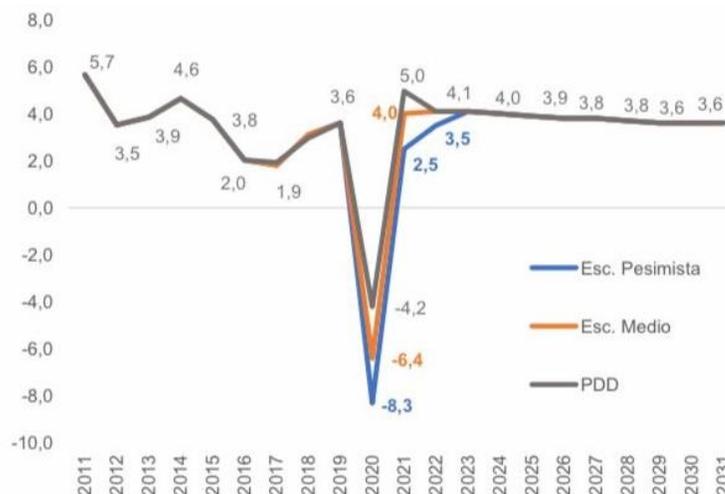
²⁷ Ibid.

²⁸ SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021

Secretaría Distrital de Hacienda²⁹, se proyecta una contracción del PIB entre -6,4% y -8,3% en 2020 en Bogotá, y con una recuperación en los próximos años, con un crecimiento del PIB entre 2,5% y 5% en el año 2021, con un estimativo puntual de 4%, en un rango de estimación dada la alta incertidumbre sobre la dinámica de crecimiento económico mundial ante la evolución epidemiológica del COVID-19, y la recuperación gradual de la actividad productiva a nivel local ante las medidas de aislamiento que se han extendido para evitar la propagación del COVID-19 y que restringen la capacidad productiva de diferentes sectores económicos.

- El Marco Fiscal de Mediano Plazo para el Distrito Capital, muestra que el escenario de crecimiento del PIB en Bogotá implicaría que, en la senda de menor crecimiento, de 2,5% en 2021, la recuperación sería más lenta, con lo que se observaría una expansión de 3,5% en 2022 y 4,0% en el año 2023, ubicándose posteriormente en un crecimiento promedio de 3,8%. En el escenario intermedio con un crecimiento de PIB de 4,0% en 2021, se mantendría dicho crecimiento promedio en los siguientes años, a partir del año 2022. Si el crecimiento es de 5% en 2021, acorde con la senda prevista con el Plan Distrital de Desarrollo, el crecimiento económico de la ciudad se ubicaría en su promedio en los años siguientes.

Gráfica No. 4 Crecimiento del PIB Bogotá D.C.



Fuente: DANE. Estimativos SDH-DEEF. PDD: Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024.

Teniendo en cuenta el contexto anterior y en procura de lograr la consolidación y la reactivación económica en el Distrito Capital no se considera viable realizar un incremento de los factores de aporte solidario o la disminución de los niveles de subsidios, ya que en los dos escenarios se generaría una mayor presión en los hogares bogotanos y en los pequeños establecimientos

²⁹ Marco Fiscal de Mediano Plazo, Bogotá 2021 Pág. 42. Consultar en https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Marco_Fiscal_de_Mediano_Plazo_2021.pdf

comerciales e industriales principalmente, ocasionando su cierre definitivo y el aumento de los niveles de desempleo.

A su vez la reducción de los niveles de aportes solidarios a los estratos 5 y 6, así como de los usos industrial y comercial, generaría un mayor desequilibrio en las finanzas del distrito implicando un mayor esfuerzo para la administración distrital para cubrir un déficit que bajo los factores actuales se estima será de \$171.926.397.811 para el año 2.022.

Por lo anterior, los factores de subsidio para el periodo 2022-2026, que corresponden a los máximos establecidos en el artículo 125 de la Ley 1450 de 2015, la cual continúa vigente, pues no fue derogada por los artículos 267 de la Ley 1753 de 2015 y 336 de la Ley 1955 de 2019 y que fueron adoptados en el Acuerdo 659 de 2016, serán:

Tabla No. 4. Factores de subsidio uso residencial para el periodo 2022-2026

Estrato	Servicio		
	Acueducto	Alcantarillado	Aseo
Residencial Estrato 1	70%	70%	70%
Residencial Estrato 2	40%	40%	40%
Residencial Estrato 3	15%	15%	15%

En cuanto a los factores de aporte solidario, se cumple la premisa que se ubiquen por encima de los límites mínimos establecidos en el artículo 2° de la Ley 632 de 2000 y producto del análisis anterior, se considera pertinente mantener los establecidos en el Acuerdo 659 de 2016, que los fijo, de la siguiente manera:

Tabla No. 5. Factores de aporte solidario servicio de acueducto para el periodo 2022-2026

Estrato o clase de uso	Cargo Fijo	Consumo No Residencial	Cargo por Consumo Básico Complementario	Costo del Cargo por Consumo Suntuario
Residencial Estrato 5	124%	N.A.	55%	55%
Residencial Estrato 6	174%	N.A.	65%	65%
Industrial	30%	38%	N.A.	N.A.
Comercial	50%	50%	N.A.	N.A.

Tabla No. 6. Factores de aporte solidario servicio de alcantarillado para el periodo 2022-2026

Estrato o clase de uso	Cargo Fijo	Consumo No Residencial	Costo del Cargo por Consumo Básico Complementario	Costo del Cargo por Consumo Suntuario
Residencial Estrato 5	149%	N.A.	51%	51%
Residencial Estrato 6	246%	N.A.	61%	61%
Industrial	31%	43%	N.A.	N.A.
Comercial	50%	50%	N.A.	N.A.

Tabla No. 7. Factores de aporte solidario servicio de aseo uso residencial para el periodo 2022-2026

Estrato	Aseo
Residencial Estrato 5	50%
Residencial Estrato 6	60%

Tabla No. 8. Factores de aporte solidario servicio de aseo para pequeños y grandes productores para el periodo 2022-2026

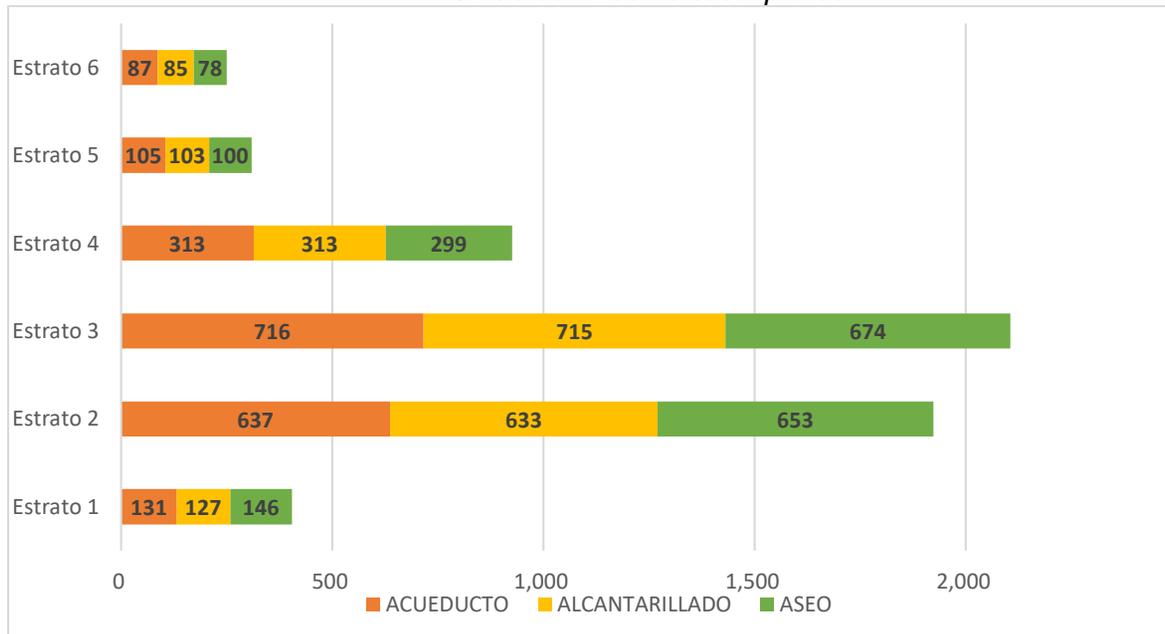
Tipo	Porcentaje de Contribución
Gran productor	90%
Pequeño productor	50%

5. IMPACTO DE LA PROPUESTA

5.1. Población beneficiada

Como resultado del otorgamiento de subsidios en materia de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, se espera beneficiar a aproximadamente 4.236 millones de habitantes en la ciudad de Bogotá perteneciente a los estratos 1 al 3. A continuación, se presenta la distribución de los suscriptores discriminada por estrato y servicio.

Gráfica No. 5. Distribución de suscriptores por estrato y servicio
Cifras es miles de suscriptores



Fuente: SUI – UAESP 2020

Como puede observarse en la gráfica anterior, la mayoría de los suscriptores de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo se concentran en los estratos 2 y 3, con una participación que oscila entre el 60% y 70% respecto al total de suscriptores, es decir que la reducción de los factores de subsidios sobre estos estratos generaría una disminución considerable en la demanda de subsidios, sin embargo, bajo la coyuntura actual, el escenario de postpandemia y de recuperación económica, no se considera viable ya que generaría una mayor presión para los hogares bogotanos, tal como se explicó anteriormente.

5.2. Impacto fiscal

El artículo 67 del Acuerdo 741 de 2019 "Por el cual se expide el reglamento interno del Concejo de Bogotá, Distrito Capital" señala:

ARTÍCULO 67.- CONTENIDO Y UNIDAD DE MATERIA. Los proyectos de acuerdo deben versar sobre una misma materia e ir acompañados de una exposición de motivos que contendrá como mínimo, los siguientes requisitos:

- a) Sustento jurídico de la iniciativa.
- b) Justificación del proyecto.
- c) Alcances de la iniciativa y demás consideraciones del autor.
- d) Análisis del impacto fiscal del proyecto.

e) Cuando se trate de iniciativas del Gobierno Distrital, deberá adjuntarse la certificación del Secretario de Despacho correspondiente, sobre cumplimiento de todos los requisitos previos a su radicación en el Concejo de Bogotá.

En consideración con lo anterior, el Proyecto de Acuerdo a ser puesto en consideración del Concejo de Bogotá no tiene un impacto fiscal y es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, de conformidad con lo previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*” que establece:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (...)*”

En todo caso los gastos incluidos para cubrir el déficit generado luego del cruce entre subsidios y aportes solidarios en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo se financiarán con los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico, rendimientos financieros del Fondo de Solidaridad y aportes solidarios recaudados por las empresas prestadoras de servicios.

5.3. Recursos requeridos

Con base en las proyecciones presentadas por las empresas, el total de subsidios a ser otorgado a los estratos residenciales 1, 2 y 3 con base en los factores propuestos, se espera que sea cubierto principalmente por recursos obtenidos de los aportes solidarios, el SGP, rendimientos financieros del Fondo de Solidaridad y el resto con recursos propios de la siguiente manera:

Tabla No. 9. Distribución de recursos por fuente de financiación para la vigencia 2022

2022 _{py}		Participación por fuente de financiación		
		Recursos Aportes Solidarios	Recursos SGP	Recursos Propios
Total necesidades de subsidios	\$ -538 mil millones	68%	20%	12%

Fuente: SSP-SDHT

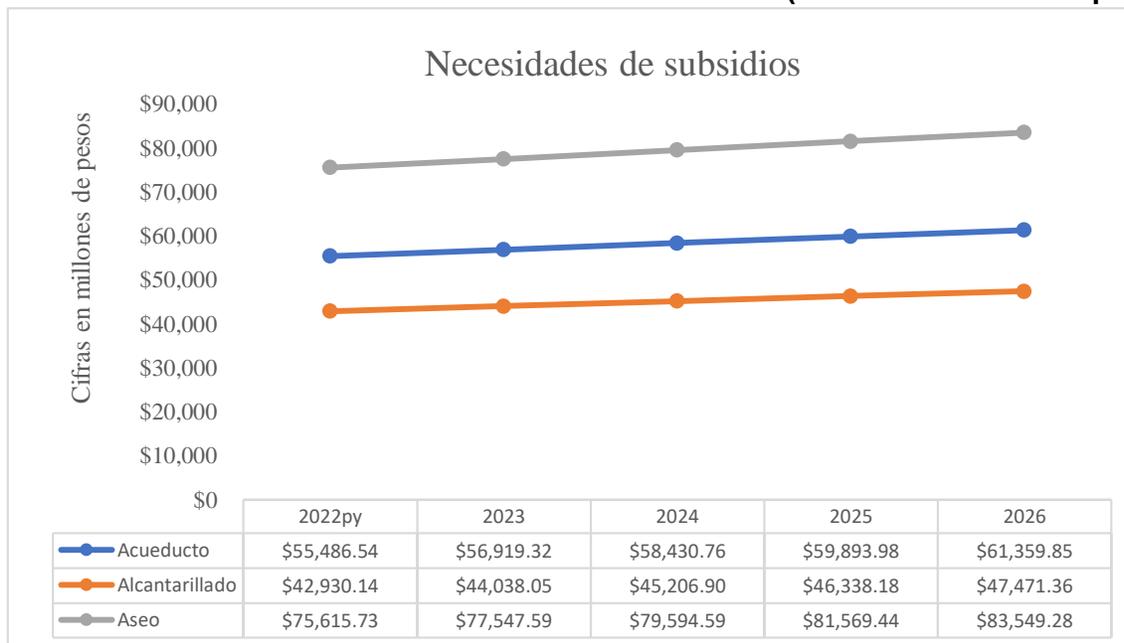
De acuerdo con lo anterior, se estima que para la vigencia 2022, de los 538 mil millones requeridos, el 68% (366 mil millones) serán cubiertos con recursos obtenidos del cobro de aportes solidarios recaudados por las empresas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, el 20% (109 mil millones) transferidos por la nación a través del SGP, y el 12% (53 mil millones) restante por recursos propios del Distrito.

De otra parte, al realizar el balance, es decir, la diferencia entre subsidios y aportes solidarios arrojó para el año 2021 un déficit total de \$179.155.153.000 que corresponde al 0,75% del presupuesto anual de rentas e ingresos para el Distrito Capital aprobado, el cual ascendió a \$23.980.281.765.000.

En ese orden y con el fin de dar una idea de las futuras necesidades, a continuación, se presenta una estimación de los posibles requerimientos de subsidios para el periodo 2022-2026, calculada con base en la proyección del balance de subsidios y contribuciones del FSRI presentada por los prestadores de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para la vigencia 2022 y asumiendo una tasa de crecimiento anual estimada a partir del número de viviendas ocupadas en el período 2018-2035 Bogotá D.C. del Censo 2018 del DANE.

Es de señalar que esta proyección de las necesidades de subsidios para la vigencia 2022 se realizó aplicando los factores actuales de subsidios y contribuciones, que fueron adoptados en el Acuerdo Distrital 659 de 2018, los cuales se propone mantener en el presente proyecto de acuerdo.

Gráfica No. 6. Necesidades de subsidios 2022-2026 (cifras en millones de pesos)



Fuente: SSP-SDHT

Con fundamento en los argumentos expuestos, ponemos a consideración del Honorable Concejo de la Ciudad la presente iniciativa.

Cordialmente,

ALVARO ARGOTE MUÑOZ
Concejal de Bogotá

CELIO NIEVES HERRERA
Concejal de Bogotá

ORIGINAL NO FIRMADO
MANUEL SARMIENTO ARGUELLO
Concejal de Bogotá

ORIGINAL NO FIRMADO
ANDRÉS DARÍO ONZAGA NIÑO
Concejal de Bogotá

FABIAN PUENTES

MARIA FERNANDA ROJAS MANTILLA

JULIAN ESPINOSA

SAMIR ABISAMBRA

ARTICULADO

PROYECTO DE ACUERDO N° 513 DE 2021**PRIMER DEBATE**

"POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS FACTORES DE SUBSIDIO Y DE APOORTE SOLIDARIO PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO EN BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL, PARA EL PERIODO 2022-2026"

EL CONCEJO DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL

En uso de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las conferidas por los artículos 313, 338 y 368 de la Constitución Política, Ley 142 de 1994, Decreto Nacional 1077 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto Nacional 596 de 2016 y el párrafo 1º del artículo 125 de la Ley 1450 de 2011.

ACUERDA

ARTÍCULO 1. Factores de Subsidio. De acuerdo con las disposiciones de la Ley 1176 de 2007, Decreto Nacional 1077 de 2015 y del Decreto Nacional 596 de 2016, los factores de subsidio para los suscriptores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en Bogotá, D.C., en la clase de uso residencial de los estratos 1, 2 y 3 son:

Estrato	Acueducto	Alcantarillado	Aseo
Residencial Estrato 1	70%	70%	70%
Residencial Estrato 2	40%	40%	40%
Residencial Estrato 3	15%	15%	15%

ARTÍCULO 2. Factores de Aporte Solidario Servicios de Acueducto y Alcantarillado. De acuerdo con las disposiciones de la Ley 1176 de 2007, Decreto Nacional 1077 de 2015 y del Decreto Nacional 596 de 2016, los factores de aporte solidario para los suscriptores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en Bogotá, D.C., en la clase de uso residencial de los estratos 5 y 6 y las clases de uso industrial y comercial, a cobrar son:

Servicio de Acueducto

Estrato o clase de uso	Cargo Fijo	Consumo No Residencial	Cargo por Consumo Básico	Cargo por Consumo Complementario	Cargo por Consumo Suntuario
Residencial Estrato 5	124%	N.A.	55%	55%	55%

Estrato o clase de uso	Cargo Fijo	Consumo No Residencial	Cargo por Consumo Básico	Cargo por Consumo Complementario	Cargo por Consumo Suntuario
Residencial Estrato 6	174%	N.A.	65%	65%	65%
Industrial	30%	38%	N.A.	N.A.	N.A.
Comercial	50%	50%	N.A.	N.A.	N.A.

Servicio de Alcantarillado

Estrato o clase de uso	Cargo Fijo	Consumo No Residencial	Cargo por Consumo Básico	Cargo por Consumo Complementario	Cargo por Consumo Suntuario
Residencial Estrato 5	149%	N.A.	51%	51%	51%
Residencial Estrato 6	246%	N.A.	61%	61%	61%
Industrial	31%	43%	N.A.	N.A.	N.A.
Comercial	50%	50%	N.A.	N.A.	N.A.

ARTÍCULO 3. Factores de Aporte Solidario Servicio de Aseo. De acuerdo con las disposiciones de la Ley 1176 de 2007, Decreto Nacional 1077 de 2015 y del Decreto Nacional 596 de 2016, los factores de aporte solidario para los suscriptores del servicio público de aseo en Bogotá, D.C., en la clase de uso residencial de los estratos 5 y 6 y para los Pequeños y Grandes Productores no residenciales, a cobrar son:

- c. Usuarios residenciales y multiusuarios residenciales

Estrato	Factor
Estrato 5	50%
Estrato 6	60%

- d. Grandes y Pequeños productores no residenciales o de usos industrial y comercial

Tipo de productor	Factor
Grandes Productores	90%
Pequeños Productores	50%

ARTÍCULO 4. Informes al Concejo. La Administración Distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital del Hábitat, presentará al Concejo de Bogotá los informes correspondientes al Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, de conformidad con las competencias y plazos establecidos en el artículo 2º del Acuerdo Distrital 285 de 2007.

ARTÍCULO 5. Vigencia. Los Factores de Subsidio y los Factores de Aporte Solidario de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo establecidos en el presente artículo tendrán una vigencia de cinco (5) años, a partir del 1º de enero de 2022, en concordancia con lo dispuesto en el Parágrafo 1º del artículo 125 de la Ley 1450 de 2011.

ARTÍCULO 6. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y tiene efectos a partir del 1° de enero de 2022.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE