

CIRCULAR NÚMERO (001)

29 de septiembre de 2025

PARA: GOBERNADORES, ALCALDES Y PERSONAS PRESTADORAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO.

DE: VICEMINISTRO DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO.

ASUNTO: LINEAMIENTOS PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY 2538 DE 2025, RELACIONADA CON LA MODIFICACIÓN AL PARÁGRAFO 2º Y LA ADICIÓN DE UN PARÁGRAFO TRANSITORIO AL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 1176 DE 2007.

Cordial saludo,

La Ley 2538 del 20 de agosto de 2025, *"Por medio de la cual se modifica la Ley 1176 de 2007 en lo relacionado con los recursos de agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones"*, tiene como objeto lograr eficiencia en el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico-SGP APSB, asignados a los distritos y municipios para financiar la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

En este sentido, el artículo 2º de la citada ley modificó el parágrafo 2º del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, en los siguientes términos:

"Parágrafo 2º. De los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico que corresponda a cada municipio clasificado en categorías 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª, se deberán garantizar presupuestalmente la atención del pago de subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables, tal como se señala en el literal a) del presente artículo.

Una vez el municipio cumpla con sus obligaciones en materia de subsidios, podrá hacer uso de los recursos restantes por concepto del giro del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico, en las demás actividades del sector que contempla este artículo".

Parágrafo 3º. Las entidades territoriales deberán promover la participación ciudadana en la planificación y seguimiento de los proyectos financiados con los recursos liberados."

Así mismo, la mencionada ley estableció un parágrafo transitorio, en los siguientes términos:

Parágrafo Transitorio. Autorízase a las entidades territoriales para que por una única vez, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la

presente ley, liberen los recursos que se encuentran en los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos por concepto del Sistema General de Participaciones del sector Agua Potable y Saneamiento Básico, que hayan sido girados a estos Fondos para el pago de subsidios y que no se requieran para ello, a fin de que puedan ser utilizados en las demás actividades del sector que contempla este artículo.

Los recursos correspondientes a superávits de aportes solidarios deberán permanecer en el fondo de solidaridad y redistribución del ingreso de acuerdo con la normatividad vigente.

Las entidades territoriales elaborarán un informe público final sobre la utilización de los recursos del Fondo de Solidaridad y Redistribución de ingresos por concepto del Sistema General de Participaciones del sector Agua Potable y Saneamiento Básico, sobre la liberalización de recursos.

Así las cosas, resulta necesario dar línea a las entidades territoriales sobre las fuentes de recursos disponibles para el pago de subsidios de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, así como para la liberación y utilización de los recursos del SGP-APSB, que actualmente se encuentran acumulados en los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos-FSRI, en los siguientes términos:

- **Sobre las fuentes de recursos disponibles para el pago de subsidios:**

Uno de los principales cambios introducidos por la Ley 2538 de 2025 es la modificación del párrafo 2° del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, en el sentido de que ya no se requiere por parte de las entidades territoriales destinar un porcentaje mínimo del quince por ciento (15%) de los recursos del SGP-APSB para el pago de subsidios. En consecuencia, las entidades territoriales deberán asegurar que la totalidad de los recursos asignados para este fin se orienten de manera directa a cubrir las necesidades de los usuarios subsidiables, y únicamente una vez cumplida esta obligación, podrán destinar los excedentes a las demás actividades previstas en la normativa vigente.

Así las cosas, el párrafo 2° del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, modificado por el artículo 2° de la Ley 2538 de 2025, dispone que los distritos y municipios de categorías 2ª a 6ª deberán garantizar presupuestalmente la atención del pago de subsidios a los estratos subsidiables, aplicando para ello la metodología de subsidios y contribuciones prevista en los artículos 2.3.4.1.2.1 al 2.3.4.1.2.12 del Decreto 1077 de 2015. Una vez asegurada la financiación de dichos subsidios, los demás recursos del SGP-APSB podrán destinarse a las demás actividades elegibles de gasto contempladas en el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.

No obstante, es claro que los subsidios no se financian exclusivamente con los recursos del SGP-APSB, toda vez que existen diversas fuentes para garantizar su pago. En efecto, el artículo 100 de la Ley 142 de 1994 establece que los subsidios

pueden cubrirse con aportes solidarios provenientes de los estratos 5 y 6, y de los sectores comercial e industrial; con recursos propios de las entidades territoriales; con las asignaciones del Sistema General de Participaciones; y con otras fuentes de financiación autorizadas por la ley, en los siguientes términos:

- i) Los aportes solidarios que realizan los usuarios de los estratos 5 y 6, así como los sectores comercial e industrial, a través de las tarifas que pagan por la prestación de los servicios;
- ii) Las apropiaciones presupuestales que realicen las entidades territoriales con cargo a sus ingresos corrientes, de acuerdo con su capacidad fiscal;
- iii) Los recursos que provienen de las participaciones del Sistema General de Participaciones en Agua Potable y Saneamiento Básico SGP-APSB; y
- iv) Otras fuentes de financiación que autoricen expresamente la ley o que destinen las autoridades competentes. Así, el legislador configuró un esquema plural y concurrente de fuentes, con el fin de asegurar la sostenibilidad financiera de los subsidios y garantizar el principio constitucional de solidaridad (artículos 365 y 367 de la Constitución).

Así mismo, el artículo 2.3.4.1.3.14 del Decreto 1077 de 2015 desarrolla lo anterior de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 2.3.4.1.3.14. Fuentes de los recursos para otorgar los subsidios a través de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos. Podrán utilizarse cómo fuentes para el otorgamiento de los subsidios las siguientes:

- a) Los recursos provenientes de los aportes solidarios definidos en el artículo 2.3.4.1.1.1 de este capítulo, podrán ser administrados por las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios;*
- b) Los recursos obtenidos de otros Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del orden municipal, distrital y departamental;*
- c) Recursos provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, tanto los correspondientes a libre inversión cómo los que deben destinarse al sector (Ley 60 de 1993);*
- d) Recursos provenientes del 10% del impuesto predial unificado al que se refiere el artículo 7 de la Ley 44 de 1990, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo;*
- e) 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;*
- f) Recursos presupuestales de las entidades descentralizadas del orden nacional o territorial (artículo 368 de la Constitución Nacional);*
- g) Otros recursos presupuestales a los que se refiere el artículo 89.8 de la Ley 142 de 1994.*

En ningún caso se utilizarán recursos del crédito para atender subsidios (artículo 100 de la Ley 142 de 1994)."

De acuerdo con lo anterior, debe señalarse que la finalidad del citado párrafo 2º no es restringir fuentes de financiación, sino ordenar la destinación prioritaria dentro del SGP-APSB. Es decir, se establece que, antes de que los distritos y municipios destinen los recursos de esta participación a otras actividades elegibles de gasto del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, deben prever presupuestalmente la atención de los subsidios a los usuarios de menores ingresos. En este sentido, el párrafo impone un orden de prelación en la ejecución de los recursos de esa fuente, pero no prohíbe ni excluye la concurrencia de otras fuentes de financiamiento para cubrir los subsidios, como claramente lo habilita la Ley 142 de 1994.

Finalmente, se recuerda a las entidades territoriales que subsiste la obligación de garantizar el pago de subsidios a los usuarios de los estratos subsidiables de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, de conformidad con lo establecido en las Leyes 142 de 1994 y 1176 de 2007, y sus normas reglamentarias. En este sentido, deberán apropiar en sus presupuestos los recursos necesarios para cumplir con esta finalidad, observando la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones, para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, definida en el Decreto 1077 de 2015, y asegurando que los subsidios lleguen de manera efectiva a la población de menores ingresos.

- **Sobre los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI).**

En relación con el manejo de los FSRI, el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 dispone que los concejos municipales y distritales están en la obligación de crear los FSRI, cuyo objetivo es que, a través de estos sean contabilizados los recursos presupuestales del ente territorial destinados a otorgar subsidios a los usuarios de menores ingresos, como también, aquellos recursos provenientes de aportes solidarios que constituyan superávits, en el marco de lo dispuesto en el artículo 2.3.4.1.2.9 del Decreto 1077 de 2015.

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

Es necesario señalar que la naturaleza y el objetivo de los recursos que se encuentran en el FSRI se definió en el artículo 2.3.4.1.2.4, así:

"Artículo 2.3.4.1.2.4 Naturaleza de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, que de acuerdo con la Ley 142 de 1994 deben constituir los concejos municipales y distritales y las asambleas, serán cuentas especiales dentro de la contabilidad de los municipios, distritos y departamentos, a través de las

cuales se contabilizarán exclusivamente los recursos destinados a otorgar subsidios a los servicios públicos domiciliarios.

Dentro de cada Fondo creado se llevará la contabilidad separada por cada servicio prestado en el municipio o distrito y al interior de ellos no podrán hacerse transferencias de recursos entre servicios”.

Ahora bien, el Decreto 1077 de 2015 contemplaba la posibilidad de que las entidades territoriales apropiasen un porcentaje inferior al quince por ciento (15%) de los recursos del SGP-APSB destinados a subsidios, en aquellos casos en que el distrito o municipio alcanzara la condición de equilibrio prevista en el artículo 2.3.5.1.3.22 del mismo decreto. Sin embargo, esta disposición dejó de ser aplicable con la modificación introducida por la Ley 2538 de 2025 al parágrafo 2º del artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.

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

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

Con la expedición de la Ley 2538 del 20 de agosto de 2025, y en aplicación de lo dispuesto en el **parágrafo transitorio** del artículo 2º, se autoriza a las entidades territoriales para que, **por una única vez** dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la ley, es decir hasta el 20 de agosto de 2026, puedan liberar y retirar los excedentes de recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico SGP-APSB que hayan sido trasladados a los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos FSRI y que no se requieran para el pago de subsidios. Esta medida busca dar mayor eficacia al uso de los recursos, permitiendo que los excedentes se destinen a otras actividades del sector contempladas en el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.

Es importante precisar que los recursos de superávit provenientes de los aportes solidarios que realizan los usuarios de los estratos 5 y 6, así como los sectores comercial e industrial, no pueden ser objeto de retiro de los FSRI. Dichos recursos conservan su naturaleza jurídica de destinación específica, de conformidad con lo establecido en el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 2.3.4.1.2.9 del Decreto 1077 de 2015, y deben permanecer en los FSRI para continuar financiando los subsidios a los usuarios de menores ingresos, o en su defecto, ser redistribuidos a otras empresas de servicios públicos oficiales de la misma naturaleza y servicio dentro

de la entidad territorial, o en entidades limítrofes, según corresponda, de conformidad con el artículo 2.3.4.1.4.15 ibidem.

De acuerdo con lo anterior, y para garantizar la correcta aplicación de la Ley 2538 de 2025, a continuación, se establecen las directrices para la liberación y utilización de los excedentes de recursos del SGP-APSB que se encuentran en los FSRI, sin afectar la destinación principal de dichos fondos, que sigue siendo para la cobertura de las necesidades de subsidios a los usuarios de menores ingresos de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo:

1. Verificar los montos de los recursos existentes en los FSRI por cada uno de los servicios públicos (acueducto, alcantarillado y aseo), según corresponda.
2. Identificar las fuentes de estos recursos:
 - a. **Aportes solidarios:** Si provienen de aportes solidarios (SUPERAVIT), mantienen la destinación específica contenida en la Ley 142 de 1994. y por lo tanto no podrán ser retirados de los FSRI.
 - b. **Recursos propios:** Si se identifica que los excedentes en el FSRI son de recursos propios de la entidad, estos son recursos de capital y vuelven al presupuesto de la entidad territorial conservando su naturaleza.
 - c. **Recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico SGP-APSB:** Cuando se identifique que los excedentes corresponden a recursos de SGP-APSB, estos deberán incorporarse al presupuesto municipal o distrital como reintegros con cargo a dicha fuente, y su destinación se hará conforme a lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007. Esta facultad podrá ejercerse por una única vez, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la ley, es decir, hasta el 20 de agosto de 2026.
 - d. En caso de que dichos recursos se encuentren depositados en una cuenta bancaria distinta a la cuenta maestra en la que el municipio o distrito administra los recursos del SGP-APSB, deberán ser reintegrados a esta última.
3. De acuerdo con lo anterior, en caso de identificarse que los excedentes corresponden a recursos del SGP-APSB y van a ser retirados del FSRI, la entidad territorial deberá incorporarlos al presupuesto municipal o distrital, teniendo en cuenta que conservan su naturaleza como recursos del SGP-APSB y, en consecuencia, deberán destinarse exclusivamente a las actividades contempladas en el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.

Esta incorporación debe ser reportada en el formulario de ejecución de ingresos de CUIPO de la siguiente manera:

CÓDIGO PRESUPUESTAL	NOMBRE CÓDIGO	CÓDIGO FUENTE	NOMBRE FUENTE	DETALLE SECTORIAL	RECAUDO VIGENCIA ANTERIOR CON FONDOS
1.1.02.06.001.05	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	1.2.4.6.00	SGP-AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	FSRI ACUEDUCTO	VALOR A INCORPORAR CORRESPONDIENTE A RECURSOS SGP APSB LIBERADOS DEL FSRI DE ACUEDUCTO
1.1.02.06.001.05	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	1.2.4.6.00	SGP-AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	FSRI ALCANTARILLADO	VALOR A INCORPORAR CORRESPONDIENTE A RECURSOS SGP APSB LIBERADOS DEL FSRI DE ALCANTARILLADO
1.1.02.06.001.05	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	1.2.4.6.00	SGP-AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	FSRI ASEO	VALOR A INCORPORAR CORRESPONDIENTE A RECURSOS SGP APSB LIBERADOS DEL FSRI DE ASEO

4. Los municipios y distritos deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo 3° del artículo 2° de la Ley 2538 de 2025, que modificó el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, implementando mecanismos que promuevan la participación ciudadana en la planificación y seguimiento de los proyectos que se financien con los recursos liberados, garantizando en todo momento la publicidad y transparencia de la información.
5. Por último, la entidad territorial deberá elaborar un informe público final sobre la utilización de los recursos liberados del FSRI por concepto del SGP-APSB, en cumplimiento de lo señalado en el párrafo transitorio del artículo 2° de la Ley 2538 de 2025 que modificó el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, el cual deberá contener como mínimo:
 - Total, recursos liberados.
 - Presupuesto total sectorial, incluyendo el recurso liberado y las demás fuentes de financiación.
 - Servicio público al que corresponde: acueducto, alcantarillado o aseo.
 - Vigencia del recurso en el FSRI.
 - Plan de inversión.
 - Proyectos de inversión al que se destinará el recurso.
 - Valor de cada uno de los proyectos que se van a ejecutar.
6. La entidad territorial, deberá reportar en el Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico SINAS del MCVT, a más tardar el 30 de abril de cada vigencia, las evidencias del cumplimiento de lo establecido en el párrafo

3° del artículo 2° de la Ley 2538 de 2025 y el informe final sobre la utilización de los recursos del SGP APSB liberados de los FSRI, en el formato que establezca este Ministerio para tal fin.


En caso en que las entidades territoriales requieran asistencia técnica sobre la aplicación de la Ley 2538 de 2025, podrán enviar su solicitud al correo electrónico correspondencia@minvivienda.gov.co.


Cordialmente,




EDWARD LIBREROS MAMBY
Viceministro de Agua y Saneamiento Básico


Elaboró:

Nelson Flórez 
Profesional Especializado
Grupo Monitoreo SGP APSB


Yaneth Arenas Flórez
Contratista 
Grupo Monitoreo SGP APSB

Andrea Saavedra
Contratista 
Grupo Monitoreo SGP APSB

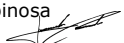
Jeovanny Salas
Contratista 
Grupo Monitoreo SGP APSB

Alejandro Hidalgo Zambrano
Contratista 
Grupo Monitoreo SGP APSB

Revisó:

Segismundo Rodríguez O. 
Coordinador
Grupo Monitoreo SGP APSB

Sergio Rodríguez 
Contratista
Dirección de Política y Regulación

Julián Guillermo Castro Espinosa
Asesor 
Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico

Aprobó:

Natalia Duarte Cáceres 
Directora de Política y Regulación

Margarita Gómez Arbeláez
Contratista 
Dirección de Política y Regulación