



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20154600464831

Fecha: 13/08/2015

GD-F-007 V.10

Página 1 de 30

Bogotá, D.C.

Doctor

JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ

Secretario General

Comisión Sexta Constitucional

Cámara de Representantes

comisión.sexta@camara.gov.co

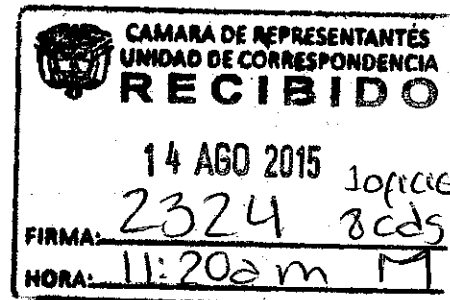
malejaroza@hotmail.com

gloriaamparo2010@hotmail.com

kristymichelli61@hotmail.com

jair.ebratt@hotmail.com

Carrera 7 #8-68 Edificio Nuevo del Congreso



Bogotá D.C.

Asunto: Respuesta Radicado No. 20155290437022 – Cuestionario para Citación a Debate de Control Político en la Comisión VI Constitucional.

Respetado Dr. Ebratt,

En atención al oficio de la referencia, radicado el 05 de agosto de 2015, en el cual se solicita dar respuesta al cuestionario enviado, para posterior citación a Debate de Control Político, sobre el tema: **"Agua: Inversiones y calidad en la prestación del servicio."**, atentamente se procederá a resolver los interrogantes propuestos, en los siguientes términos:

1. *"Toda vez que el artículo 143 de la Ley 1151 de 2007 vino a regular un subsidio a la demanda, mediante el mecanismo de aportes no capitalizables de entidades públicas en empresas de servicios públicos domiciliarios:"*

- a) *"¿Cómo funciona la implementación de la norma en cuestión, cuál es su diseño, cuáles son sus objetivos?"*

Para efectos de entender cómo funcionan los *aportes bajo condición* de que trata el artículo 87.9 de la Ley 142 de 1994, conviene, en primer lugar, efectuar un análisis de la evolución de esta norma, toda vez que ha sido objeto de algunas modificaciones.



Sede principal. Carrera 18 nro. 84-35, Bogotá D.C. Código postal: 110221
PBX (1) 691 3005. Fax (1) 691 3059 - sspd@superservicios.gov.co
Línea de atención (1) 691 3006 Bogotá. Línea gratuita nacional 01 8000 91 03 05
NIT: 800.250.984.6
www.superservicios.gov.co

Handwritten signature and stamp: 302 H.C.R. COMISIÓN VI RECIBIDO 18-8-15.

En este orden de ideas, el texto original del artículo 87.9 contenido en la Ley 142 de 1994 señalaba lo siguiente:

"87.9. Cuando las entidades públicas aporten bienes o derechos a las empresas de servicios públicos, podrán hacerlo con la condición de que su valor no se incluya en el cálculo de las tarifas que hayan de cobrarse a los usuarios de los estratos que pueden recibir subsidios, de acuerdo con la ley. Pero en el presupuesto de la entidad que autorice el aporte figurarán el valor de éste y, como un menor valor del bien o derecho respectivo, el monto del subsidio implícito en la prohibición de obtener los rendimientos que normalmente habría producido". (Subraya fuera de texto).

De la lectura del anterior texto normativo, pueden extraerse las siguientes características como las más importantes:

- i) La expresión "podrán hacerlo", se interpretaba como facultativo para las entidades públicas el establecer la condición de que su valor no se incluyera en el cálculo de las tarifas.
- ii) La condición solo era aplicable a la tarifa que se cobraba a los usuarios de los estratos que pueden recibir subsidios (estratos 1, 2 y 3)¹.

Ahora bien, mediante el artículo 143 de la Ley 1151 de 2007, se modificó el artículo 87.9 de la Ley 142 de 1994, en los siguientes términos:

"87.9 Las entidades públicas podrán aportar bienes o derechos a las empresas de servicios públicos domiciliarios, siempre y cuando su valor no se incluya en el cálculo de las tarifas que hayan de cobrarse a los usuarios y que en el presupuesto de la entidad que autorice el aporte figure este valor. Las Comisiones de Regulación establecerán los mecanismos necesarios para garantizar la reposición y mantenimiento de estos bienes.

Lo dispuesto en el presente artículo no es aplicable cuando se realice enajenación o capitalización respecto de dichos bienes o derechos."

Con la modificación introducida en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo de 2007, los supuestos para aplicación de la norma quedaron así:

- i) A diferencia del texto original, la condición ya no es facultativa para las entidades públicas, como quiera que establece que las mismas podrán aportar bienes o derechos a empresas de servicios públicos, **siempre y cuando** su valor no se incluya en el cálculo de las tarifas.

¹ En la Sentencia C- 739 de 2008, la Corte Constitucional explicaba que esta característica del texto original de la Ley 142 de 1994 suponía la concesión de "un subsidio a la oferta, en cuanto permitía trasladar a la tarifa de los estratos altos y los comerciales e industriales el valor de un aporte que las empresas recibían a título no oneroso; de esta manera, dichas empresas percibían un beneficio económico subvencionado por el Estado. La norma acusada, impide que esto último siga ocurriendo".



- ii) La condición es aplicable a todos los usuarios y no solo a los que pertenecen a los estratos subsidiados, de ahí que la Corte Constitucional – en la Sentencia C-739 de 2008 – haya precisado que *“el legislador ha diseñado una forma de subsidio generalizado a la demanda en los servicios públicos domiciliarios”*.
- iii) Se excluye la aplicación de la misma a los eventos de enajenación o capitalización respecto de dichos bienes o derechos.

Al analizar la constitucionalidad del artículo 143 de la Ley 1151 de 2007, el Máximo Tribunal Constitucional de Colombia, explicó que la norma se encuentra diseñada *“especialmente para el caso de la entrega a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de grandes obras de infraestructura necesarias para dicha prestación, cuando por razones de gestión económica no sea posible que las mismas sean financiadas con cargo a la tarifa de los servicios públicos, ni aun considerando el componente de solidaridad implícito en ellas según las normas generales que regulan la materia”*².

Expuesto lo anterior, debe señalarse que el artículo 99 de la Ley 1450 de 2011³, *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”*, reprodujo con idéntico contenido lo dispuesto en el artículo 143 de la Ley 1151 de 2007. Esta disposición de la Ley 1450 de 2011 se encuentra vigente por efecto de lo dispuesto en el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015 (Ley del Plan 2014 – 2018) relativo a *“vigencias y derogatorias”*.

En cuanto a los objetivos buscados con la norma, la Corte Constitucional, luego de estudiar sus antecedentes legislativos, manifestó lo siguiente:

“Todos los anteriores elementos de juicio inducen a la Corte a concluir que el propósito que persiguió el legislador a la hora de modificar la redacción del numeral 9 del artículo 87.9 de la Ley 142 de 1994 fue adecuar el marco regulatorio de las tarifas y los subsidios en materia de servicios públicos domiciliarios, a fin de permitir el diseño de “esquemas sostenibles de gestión” para la prestación de dichos servicios, especialmente “en áreas donde la prestación y cobro del servicio sea difícil.”; diseño normativo que garantizará el acceso universal de toda la población a dichos servicios.

Es decir, el legislador pretendió superar las barreras impuestas por el sistema de competencia y de mercado, que impiden hacer universal el acceso a los servicios públicos domiciliarios. Ciertamente, en ciertos casos, dicho sistema de libre competencia y mercado que ha sido diseñado por el legislador para prestación de los servicios públicos, por la naturaleza del servicio o de una de las fases de su

²Sentencia C- 739 de 2008.

³ Artículo 99 de la Ley 1450 de 2011: *El numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, quedará así:*

“87.9 Las Entidades públicas podrán aportar bienes o derechos a las empresas de servicios públicos domiciliarios, siempre y cuando su valor no se incluya en el cálculo de las tarifas que hayan de cobrarse a los usuarios y que en el presupuesto de la entidad que autorice el aporte figure este valor. Las Comisiones de Regulación establecerán los mecanismos necesarios para garantizar la reposición y mantenimiento de estos bienes.

Lo dispuesto en el presente artículo no es aplicable cuando se realice enajenación o capitalización de dichos bienes o derechos”.

prestación, por las características de la población que lo demanda o por su ubicación geográfica, o por otras circunstancias económicas, no resulta adecuado para lograr la extensión de la cobertura del servicio hasta hacerla universal. Simplemente, en esas circunstancias económicas, las empresas prestadoras no estarán interesadas en ofrecer el servicio, porque no resulta económicamente atractivo para la ellas."

b) "¿Cómo ha operado dicho subsidio en materia de agua potable y saneamiento básico?"

Tal como se señaló en la respuesta al anterior literal, la Corte Constitucional precisó que el diseño de la norma se encuentra orientado a que se puedan entregar grandes obras de infraestructura necesarias para la prestación de los servicios públicos domiciliarios cuando no sea posible que las mismas sean financiadas con cargo a la tarifa.

En este orden de ideas, debe señalarse que efectivamente la institución de los *aportes bajo condición* ha permitido que en el sector de agua potable y saneamiento básico se hayan podido entregar grandes obras de infraestructura (plantas de tratamiento de agua potable y aguas residuales, sistemas de distribución, sitios de disposición final, entre otras) para ser operadas por empresas de servicios públicos, cuyos costos, de haber sido incluidos en las tarifa, excederían la capacidad de pago de la mayoría de los usuarios beneficiados.

No obstante, si bien la figura ha sido desarrollada para los fines que fueron anticipados por la Corte Constitucional, especialmente para servicios cuya prestación requiere una infraestructura intensiva (como los de acueducto, alcantarillado y el de aseo en su actividad complementaria de disposición final), también se ha empleado en el sector para entregar bienes que aunque no constituyen grandes obras de infraestructura, también son necesarios para garantizar la prestación de los mismos, como lo son, por ejemplo, los vehículos compactadores con los que se realizan las actividades de recolección y transporte de residuos sólidos.

Adicionalmente, conviene señalar que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, ha establecido una metodología para el cálculo de los descuentos en las tarifas de los usuarios por los aportes de bienes y de derechos de los que trata el artículo 143 de la Ley 1151 de 2007, tanto para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado (Resolución 464 de 2008), como para el de aseo (Resolución 482 de 2009).

Por último, debe agregarse que en la respuesta a la pregunta número 2, se efectúan algunas precisiones en cuanto a cómo han operado los contratos de aportes bajo condición en el sector de agua potable y saneamiento básico.

c) "¿Está bien diseñado entendiendo que forma parte de una política pública sectorial?"

A juicio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, que es la entidad encargada de ejercer la vigilancia y control de quienes prestan los servicios públicos domiciliarios, la norma se encuentra bien diseñada, como quiera que concilia las fuertes responsabilidades estatales de garantizar coberturas y calidad de los servicios con el criterio tarifario constitucional de costos y con la prohibición contenida en la Constitución Política de otorgar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.



Adicionalmente, la norma contribuye al cumplimiento de la Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, según la cual *"El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico"*; especialmente en cuanto al componente de accesibilidad económica o que *"Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto"*⁴.

d) "¿Se encuentra bien implementado?"

Se reitera lo expuesto en la respuesta al anterior numeral, en tanto que a juicio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la norma se encuentra bien diseñada e implementada, sin perjuicio de que en algunos casos, la misma no haya sido aplicada de manera adecuada por las entidades públicas o por las empresas de servicios públicos.

No obstante lo anterior, consideramos que podrían efectuarse desarrollos normativos que den una mayor claridad a los diferentes agentes del sector, especialmente en los siguientes aspectos:

- ¿Se encuentran excluidos de la condición aquellos contratos por las cuales las entidades públicas entregan infraestructura a empresas de servicios públicos a cambio de una remuneración, diferentes a los eventos de enajenación y capitalización (por ejemplo los contratos de arrendamiento)?
- ¿Cómo se evita que la entrega de los aportes bajo condición no suponga una intromisión a favor de una empresa determinada en detrimento de los intereses de otras empresas que puedan competir en el mismo mercado (cuando la competencia es posible, especialmente en el servicio de aseo)?

e) "¿Cuáles han sido los efectos del subsidio?"

El principal efecto del subsidio es que ha permitido que los servicios de agua potable y saneamiento básico se puedan prestar a usuarios que, de no mediar la figura de los aportes bajo condición, no tendrían como asumir el costo de la tarifa y, por ende, también ha contribuido a garantizar la sostenibilidad de los sistemas.

f) "¿El subsidio logra el objetivo para el cual fue diseñado?"

Entendiendo que el objetivo de la norma es el de *"adecuar el marco regulatorio de las tarifas y los subsidios en materia de servicios públicos domiciliarios, a fin de permitir el diseño de "esquemas sostenibles de gestión" para la prestación de dichos servicios, especialmente "en áreas donde la prestación y cobro del servicio sea difícil"*, se puede concluir – por las razones expuestas anteriormente – que el subsidio sí contribuye a cumplir con el objetivo propuesto.

g) "¿Cómo han cambiado las condiciones de los beneficiarios en las que el subsidio está interviniendo en el corto y mediano plazo? ¿Cómo han cambiado las condiciones de los beneficiarios en las que el subsidio está interviniendo en el largo plazo?"

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.



Si bien la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no cuenta con estudios que permitan establecer con exactitud cómo han cambiado las condiciones de los beneficiarios del subsidio en el corto, mediano y largo plazo; sí se puede concluir que el mismo ha tenido un efecto positivo en las condiciones de vida de los beneficiarios, especialmente en lo que tiene que ver con el acceso a los servicios públicos esenciales y la capacidad de pago.

2. "Entendiendo que la reglamentación expedida da lugar a la figura del contrato de aporte bajo condición como un contrato que se caracteriza porque en él una entidad pública aporta el uso y goce de un activo a una entidad de servicios públicos domiciliarios, siempre y cuando: (i) el equivalente del valor del aporte no se incluya en el cálculo de las tarifas que hayan de cobrarse a los usuarios y (ii) en el presupuesto de la entidad que autorice el aporte siga figurando su valor; ¿cuáles son los contratos con estas cualidades que existen desde el año 2007? ¿Entre qué entidades públicas y empresas de servicios públicos se han dado? ¿Cuáles y cuántos se encuentran hoy en plena vigencia? Favor anexar copia de todos y cada uno de los contratos con sus correspondientes valores. Explicar a la Comisión Sexta los alcances, oportunidades y desafíos de los contratos de aportes bajo condición en el sector de servicios públicos (agua potable y saneamiento básico)."

La Resolución CRA 464 de 2008, "por la cual se establece la metodología de cálculo de los descuentos en las tarifas de los usuarios por los aportes de bienes y de derechos de los que trata el artículo 143 de la Ley 1151 de 2007, que modificó el artículo 87.9 de la Ley 142 de 1994, para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado" en su considerando plasma "(...) Que en aquellos casos en los cuales el bien o derecho aportado haya sido incluido en el cálculo de las tarifas resultantes de la aplicación de la metodología tarifaria, dentro de la definición del Costo Medio de Inversión, este deberá descontarse, independientemente de que hubiese estado incluido en la base de activos, en el plan de inversiones proyectadas o en terrenos (...)". (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En el servicio público de aseo, mediante la Resolución CRA 482 de 2009, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico determinó "la metodología de cálculo de los descuentos en las tarifas de los usuarios por los aportes de bienes y de derechos de los que trata el Artículo 143 de la Ley 1151 de 2007, que modificó el Artículo 87.9 de la Ley 142 de 1994, para el servicio público de aseo".

Para el efecto, y teniendo en cuenta que la tarifa del servicio de aseo esta modelada bajo la metodología de precios techo, la resolución determina los bienes o derechos necesarios y claramente identificables para desarrollar las actividades del servicio de aseo, relacionando el componente de la tarifa que se modifica.

Definición de Parámetros por Componente.

COMPONENTE	PARÁMETRO
CRT	Vehículo
CT	Tracto camión
CDT	Terrenos
	Estudios de Pre factibilidad
	Estudios de Factibilidad

	Diseños
	Clausura

Fuente: Resolución CRA 482 de 2009.

Se tiene entonces que los componentes de Costo de Recolección y Transporte, Costo de Transporte y Costo de Disposición Final, son los llamados a modificarse cuando existen aportes bajo condición.

Así mismo, la norma establece variaciones que permiten involucrar aportes totales y aportes parciales, señalando para el caso de disposición final las diferentes combinaciones de parámetros asociados al mismo.

De lo anterior se puede concluir, para los servicios de acueducto y saneamiento básico, que la finalidad de estas normas es la aplicación de descuentos en tarifas y la remisión de los contratos o acuerdos de aportes bajo condición solo en los casos en que los bienes objetos de los mencionados contratos o acuerdos hubiesen sido incluidos en las tarifas cobradas a los usuarios.

La figura de contratos o acuerdos de aportes bajo condición a pesar de estar contemplada en la resolución citada, no es una condición que ha sido utilizada de manera explícita en forma de contrato o acuerdo sino por el contrario como una condición específica en contratos mediante los cuales diferentes actores asignan recursos para la ampliación, rehabilitación, construcción, reparación u optimación de activos afectos a la prestación de los servicios públicos domiciliarios (convenios interadministrativos, convenios de apoyos financieros, contratos de operación, entre otros.).

Es por razón que el Gobierno Nacional y cada entidad territorial decide el mecanismo a través del cual plasman en una cláusula por escrito su aporte, aunque en ausencia de la misma no puede afirmarse que exista autorización para incluirlos en la tarifa y se requerirá de un análisis sobre el origen de los recursos y la naturaleza de los mismos para definir su condición, análisis que es necesario desarrollar en algunas situaciones particulares dentro del control tarifario que desarrolla esta Superintendencia.

A través de la Ley 689 de 2001, se le asignó a la Superservicios la función de establecer, administrar, mantener y operar un sistema "único" de información -SUI-, el cual es una herramienta para el ejercicio de las funciones de Vigilancia y Control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, alimentada a través de internet por los prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios.

En este sentido, en el marco de las funciones de vigilancia y control de la Superservicios y en cumplimiento de la Resolución CRA 464 de 2008, se expidió la Resolución Compilatoria SSPD No 20101300048765 del 14 - 12 - 2010, mediante la cual se solicita a los prestadores de los servicios públicos domiciliarios el reporte al Sistema Único de Información de las inversiones ejecutadas con diversas fuentes de financiación, entre las que se encuentran específicamente las realizadas con los denominados aportes bajo condición, todo esto de acuerdo a lo planteado en los Artículos 2.2.3.3, 3.2.3.3 y 4.2.3.3 llamados "FORMATO. EJECUCIÓN DE PROYECTOS" para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.



Adjunto a la presente comunicación se remite la información reportada por prestadores de acueducto y alcantarillado (Anexo pregunta 2 Acue y Alca) desde el año 2007 hasta la fecha, en el mencionado reporte se relaciona el ID de la empresa que es el código alfanumérico que se le asigna al prestador, el nombre de la empresa, el mes reportado, el año del reporte, ID Proyecto que es un código alfanumérico que asigna el prestador a cada proyecto de inversión para su identificación, el nombre del proyecto, el estado del proyecto que permite saber si se encuentra ejecutado o en ejecución, fecha de inicio del proyecto, fecha de finalización, la meta que se busca impactar con el proyecto, en las siguientes columnas de la letras "O a la V" se relacionan los recursos del proyecto provenientes de las diversas fuentes de financiación, en la columna "Q" es posible apreciar el Valor en pesos corrientes (\$) de los recursos, bienes, derechos o recursos de capital aportados bajo condición otorgados al prestador de servicios públicos para el año correspondiente que no incluyen recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, recursos de regalías y recursos presupuestales de entidades descentralizadas ⁵.

La columna "R" corresponde al valor en pesos corrientes (\$) de los rendimientos de bienes, servicios, derechos o recursos de capital aportados bajo condición por entidades oficiales o territoriales otorgados al prestador de servicios públicos.⁶

Así mismo, se remite la información reportada por prestadores de aseo (Anexo pregunta 2 Aseo) desde el año 2007, hasta la fecha, en el mencionado reporte se relaciona el ID de la empresa que es código alfanumérico que se le asigna al prestador, el nombre de la empresa,, ID Proyecto que es un código alfanumérico que asigna el prestador a cada proyecto de inversión para su identificación, el nombre del proyecto, el estado del proyecto que permite saber si se encuentra ejecutado o en ejecución, fecha de inicio del proyecto, fecha de finalización, la meta que se busca impactar con el proyecto, en las siguientes columnas de la letras "J a la T" se relacionan los recursos del proyecto provenientes de las diversas fuentes de financiación, en la columna "O" es posible apreciar el Valor en pesos corrientes (\$) de los recursos, bienes, derechos o recursos de capital aportados bajo condición otorgados al prestador de servicios públicos para el año correspondiente que no incluyen recursos provenientes del sistema general de participaciones, recursos de regalías y recursos presupuestales de entidades descentralizadas ⁷.

⁵Resolución SSPD No 20101300048765 del 14- 12- 2010. Artículos 2.2.3.3 y 3.2.3.3 Numeral 16. Recursos, bienes, derechos o recursos de capital aportados bajo condición (\$). Valor en pesos corrientes (\$) de los recursos, bienes, derechos o recursos de capital aportados bajo condición otorgados al prestador de servicios públicos para el año correspondiente que no incluyan recursos provenientes del sistema general de participaciones, recursos de regalías y recursos presupuestales de entidades descentralizadas.

⁶Resolución SSPD No 20101300048765 del 14- 12- 2010. Artículos 2.2.3.3 y 3.2.3.3 Numeral 17. Recursos, bienes, derechos o recursos de capital aportados por las entidades oficiales o territoriales (\$). Valor en pesos corrientes (\$) de los rendimientos de bienes, servicios, derechos o recursos de capital aportados bajo condición por entidades oficiales o territoriales otorgados al prestador de servicios públicos para el año correspondiente.

⁷ Resolución SSPD No 20101300048765 del 14- 12- 2010. Artículo 4.2.3.3 Numeral 12. Recursos, bienes, derechos o recursos de capital aportados bajo condición (\$). Valor en pesos corrientes (\$) de los recursos, bienes, derechos o recursos de capital aportados bajo condición otorgados al prestador de servicios públicos para el año correspondiente que no incluyan recursos provenientes del sistema general de participaciones, recursos de regalías y recursos presupuestales de entidades descentralizadas.



La columna "P" corresponde al valor en pesos corrientes (\$) de los rendimientos de bienes, servicios, derechos o recursos de capital aportados bajo condición por entidades oficiales o territoriales otorgados al prestador de servicios públicos.⁸

Por otro lado, es importante precisar que para los servicios de acueducto y alcantarillado, la metodología tarifaria vigente definida en la Resolución CRA 287 de 2004, establece la posibilidad de incluir dentro de la remuneración que obtiene la empresa, la ejecución de inversiones en reposición, expansión y rehabilitación de las infraestructuras operativas necesarias para garantizar una adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios mencionados.

Dentro de las acciones de vigilancia que ejecuta esta Superintendencia se realiza el Control Tarifario a la Ejecución de las Inversiones, en el cual se verifica el cumplimiento del plan de inversiones incluido en el cálculo de los costos con base en la metodología tarifaria vigente. En esta revisión se toma como referencia la información del plan de inversiones que el prestador incluyó en el cálculo de la tarifa y se compara con los proyectos ejecutados en cada vigencia, verificando que los proyectos tengan como fuente de financiación los recursos provenientes de las tarifas de acueducto y alcantarillado.

Por lo anterior, en la revisión de las inversiones ejecutadas durante la vigencia de la actual metodología tarifaria, se verifica que las inversiones incluidas en la tarifa (dentro de su plan de obras e inversiones) se financien exclusivamente con recursos provenientes de la tarifa, exceptuando los proyectos con aportes de terceros dentro de los que necesariamente están incluidos los provenientes de aportes bajo condición.

Es relevante resaltar que el artículo 35 de la Resolución CRA 287 de 2004 contempla la exclusión de los aportes bajo condición en los siguientes términos:

"El tratamiento de los activos aportados bajo condición será el definido por la Comisión, conforme a lo establecido en el artículo 87.9 de la Ley 142 de 1994. En todo caso el prestador deberá identificar dentro de los activos que opera, el valor de los activos aportados bajo condición, bajo los criterios descritos en el presente artículo."

3. *"Exponer ante la Comisión Sexta las acciones emprendidas por parte de la Superintendencia en el ejercicio de inspección, vigilancia y control del cumplimiento de los contratos entre las empresas de servicios públicos y entidades públicas de aportes bajo condición."*

Dando alcance a lo manifestado previamente, resulta pertinente señalar que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para el ejercicio de las funciones que legalmente le han sido asignadas, ha implementado diferentes acciones entre las cuales se tiene el Control Tarifario a la Ejecución de las Inversiones, en el cual se verifica el cumplimiento

⁸ Resolución SSPD No 20101300048765 del 14- 12- 2010. Artículo 4.2.3.3 Numeral 13. Recursos, bienes, derechos o recursos de capital aportados por las entidades oficiales o territoriales (\$). Valor en pesos corrientes (\$) de los rendimientos de bienes, servicios, derechos o recursos de capital aportados bajo condición por entidades oficiales o territoriales otorgados al prestador de servicios públicos para el año correspondiente.

del plan de inversiones incluido en el cálculo de los costos de referencia con base en la metodología tarifaria vigente, se calcula el Indicador de Inversión Ejecutada (IIE), como se encuentra definido en la Resolución CRA 315 de 2005.

En esta revisión se toma como referencia la información del plan de inversiones que hayan incluido los prestadores en el cálculo de los costos de referencia y se compara con los proyectos ejecutados en cada vigencia, tomando como referencia solo los proyectos financiados con recursos de las tarifas de acueducto y alcantarillado, es decir, se excluyen del balance todos los proyectos financiados con fuentes diferentes a las tarifas tales como:

- Recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.
- Recursos por concepto de regalías.
- Recursos presupuestales de entidades descentralizadas.
- Recursos, bienes, derechos o recursos de capital aportados bajo condición.
- Recursos, bienes, derechos o recursos de capital aportados por las entidades oficiales o territoriales
- Aportes de capital.
- Aportes de terceros.
- Deuda a nivel nacional.
- Deuda a nivel extranjero.

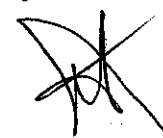
Los datos tomados como referencia para realizar la comparación mencionada, son los reportados por las personas prestadoras al Sistema Único de Información – SUI, en los términos de la resolución SSPD No. 20101300048765 del año 2010, en la cual para el cargue de los proyectos ejecutados se discrimina los proyectos financiados con aportes bajo condición con la siguiente descripción:

“Recursos, bienes, derechos o recursos de capital aportados bajo condición: Valor en pesos corrientes (\$) de los recursos, bienes, derechos o recursos de capital aportados bajo condición otorgados al prestador de servicios públicos para el año correspondiente que no incluyan recursos provenientes del sistema general de participaciones, recursos de regalías y recursos presupuestales de entidades descentralizadas. Resolución CRA 464-2008.”

Desde esta perspectiva, es claro que en la revisión de las inversiones ejecutadas durante la vigencia de la metodología tarifaria se hace excluyendo los proyectos ejecutados con aportes bajo condición, garantizando así que no sea posible validar por parte de un prestador inversiones que realizadas bajo esta figura se presenten como si fueran realizadas con recursos provenientes de las tarifas.

En este punto, debe evocarse que para los servicios de acueducto y alcantarillado, la metodología tarifaria vigente (Resolución CRA 287 de 2004), establece la posibilidad de incluir dentro de la remuneración que obtiene la empresa la ejecución de inversiones en reposición, expansión y rehabilitación de las infraestructuras operativas, necesarias para garantizar unos índices de calidad de agua, continuidad y cobertura del servicio.

Este componente, denominado valor presente de las inversiones – *VPIrrer* es un plan de inversiones proyectado a 10 años, calculado con base en las indicaciones del artículo 26 de la Resolución CRA 287 de 2004, y de acuerdo con el numeral 14.12 del artículo 14 de la Ley 142



de 1994; el valor obtenido se considera un cupo indicativo para ejecución de proyectos que se enfoquen al mejoramiento de los índices ya citados.

De igual manera, para los servicios de acueducto y alcantarillado, la metodología tarifaria vigente (Resolución CRA 287 de 2004), establece la posibilidad de incluir en el cálculo de los costos de referencia el valor de los activos afectos a la prestación de los servicios.

Ahora bien, dentro del control tarifario que realiza esta Superintendencia a la aplicación de la metodología establecida en la Resolución CRA 287 de 2004, se hace una revisión de la forma de cálculo de este valor de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 35 ibídem.

Para el servicio de aseo, la metodología tarifaria vigente, contenida en la Resolución CRA 351 de 2005, "por la cual se establecen los regímenes de regulación tarifaria a los que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo y la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio de aseo de residuos ordinarios y se dictan otras disposiciones", continúa con la senda regulatoria iniciada con las Resoluciones CRA 19 de 1996, y 15 de 1997, en las cuales se estableció una metodología tarifaria de precios techo o precios máximos para el mencionado servicio.

El esquema de precios techo hace parte de lo que se conoce como la "regulación por incentivos", mediante la cual el regulador otorga ciertas libertades en las decisiones operativas de los regulados, siempre y cuando compartan con sus usuarios las ganancias en eficiencia que obtengan de la calibración de costos y mejoras en la prestación del servicio.

En el proceso de verificación de la correcta aplicación de las metodologías tarifarias que realiza esta Superintendencia, se tiene en cuenta que los prestadores del servicio público domiciliario de aseo, deben reportar al SUI el formato "Soporte del estudio de costos pdf o tiff", exigido en la Circular SSPD-CRA 006 de 2006, y en la Resolución SSPD 15085 de 2009, en el cual las personas prestadoras del servicio público de aseo deben establecer los parámetros asociados a la metodología tarifaria vigente del servicio, bajo los cuales establecen las tarifas que trasladan a sus usuarios, garantizando así que al momento de la verificación que efectúa esta Entidad, la misma pueda constatar que, en el caso de presentarse aportes bajo condición, los mismos sean incorporados adecuadamente en las mencionadas tarifas.

Los precios techo que establece el regulador se convierten en un precio de referencia, sobre el cual los prestadores deben maximizar sus beneficios, asumiendo las correspondientes responsabilidades en la gestión de los costos, por lo que cuando un prestador no cumple con los parámetros establecidos en el precio techo, debe asumir los efectos y costos de tal ineficiencia, y trasladar, como máximo, el precio techo definido por la metodología tarifaria. Adicionalmente, esta metodología obliga al prestador a tomar las decisiones que le permitan mejorar la eficiencia de su estructura de costos, por cuanto el prestador puede incrementar los costos que traslada a sus usuarios en la medida que el índice de precios así lo requiera (siempre y cuando se haya acumulado un 3% de conformidad con lo establecido en el artículo 125 de la Ley 142 de 1994), igualmente debe reducirlos cada año en concordancia con el factor de productividad que establezca para tal fin el regulador, motivo por el cual este esquema de precios es conocido como IPC-X.

4. *"La norma que hoy incentiva este debate se refiere a hipótesis en las cuales se construyen obras de infraestructura que luego son entregadas a las empresas prestadoras de servicios"*



públicos que las operan, pero sin que los costos de construcción de dichas obras se vean reflejados en las tarifas. ¿Cuáles son esas obras? ¿Dónde están? ¿Cuál es el valor estimado de las mismas?"

La información correspondiente a los proyectos de inversión en infraestructura, es la misma contenida en el anexo entregado como soporte de la respuesta al punto 2 de la presente comunicación.

5. *"El establecimiento de esta norma ¿ha ayudado a presentar mejoras en eficiencia o en efectividad de costos y en la prestación del servicio público de agua potable y saneamiento básico con calidad?"*

Ver respuesta pregunta 6.

Adicionalmente, es importante aclarar que los aportes bajo condición representados en infraestructura para la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, si bien pueden darse para la optimización y rehabilitación, los cuales normalmente generan una mayor eficiencia en la prestación y en sus costos, también existen inversiones en nuevos componentes de los sistemas (i.e Plantas de Potabilización, Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, etc.), que siendo necesarios, pueden tener el efecto contrario, pues al ser una nueva actividad no prestada con anterioridad, necesariamente plantea costos operativos nuevos que deben ser trasladados a la tarifa, que siendo nuevos seguramente empiezan a funcionar en condiciones de eficiencia. Lo anterior no nos permite afirmar de manera general un concepto sobre la eficiencia y efectividad de los costos.

En cuanto a calidad del servicio, como se ha expuesto en varias de las respuestas al presente cuestionario, los aportes bajo condición que para el efecto deben entenderse como inversiones han tenido dos efectos principales:

1. Toda infraestructura construida con calidad y cumpliendo la normatividad técnica del sector, debe generar un impacto positivo en los indicadores técnicos y operativos de la prestación de estos servicios, por consiguiente, las inversiones que normalmente se hacen con recursos estatales son de alto impacto y así lo evidencia la evolución de los indicadores de prestación que se presentan en los informes sectoriales anexos al presente documento.
2. Cuando los sistemas son apoyados a través de este tipo de aportes, normalmente son enfocados hacia los proyectos de mayor impacto, que coinciden con la priorización de inversiones identificadas por las personas prestadoras.

Así las cosas, cada inversión aportada bajo condición debe estar ligada a una nueva priorización de inversiones a cargo de la tarifa, permitiendo la ejecución de proyectos que inicialmente no estarían contemplados en sus planes de obras e inversiones y un mayor alcance al previsto inicialmente en términos de cobertura, calidad y continuidad en beneficio de sus usuarios.

6. *"¿Cuenta la Superintendencia Nacional de Servicios Públicos con Procedimientos que le permitan medir los logros en eficiencia y efectividad de costos y calidad en la prestación del servicio público de agua potable y saneamiento básico?"*



Esta Superintendencia en desarrollo de las funciones asignadas en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001, evalúa la gestión financiera, técnica y administrativa de los prestadores de servicios públicos sujetos a su control, inspección y vigilancia, de acuerdo con los indicadores definidos por las Comisiones de Regulación.

Desde esta perspectiva, debe indicarse que la Resolución CRA 315 de 2005, establece la metodología para clasificar a los prestadores de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, a partir del nivel de riesgo, de acuerdo a distintos parámetros que se consideran mínimos para el nivel de eficiencia en la prestación de los servicios.

Dentro de los parámetros se encuentran: Indicadores de Primer Nivel, que comprende indicadores financieros (i.e. liquidez ajustada y endeudamiento, eficiencia en el recaudo, cubrimiento de intereses), Indicadores Operativos y de Calidad para Acueducto (i.e. Índice de Agua no Contabilizada, Cumplimiento de Cobertura, Índice de Continuidad, Indicadores de calidad de agua), Indicadores Operativos de Calidad para Alcantarillado (i.e. cumplimiento de cobertura) e Indicadores Operativos y de Calidad para Aseo (i.e. índice de continuidad en recolección, índice de continuidad en barrido y limpieza y vida útil del sitio de disposición final).

Así mismo, cada uno de estos indicadores de primer nivel cuenta con otros indicadores de segundo nivel (a partir de los cuales se determinan, calculan o complementan los indicadores de primer nivel).

Agregados estos indicadores se determinan a su vez, dos indicadores generales: el Indicador Financiero Agregado (IFA) y el Indicador Operativo y de Calidad Agregado (IOCA), dependiendo de cómo se ajustan los indicadores de primer y segundo nivel a los desempeños de eficiencia y calidad determinados en la norma, se califica a las empresas a partir del rango en que se encuentren.

La definición y formulación de los indicadores financieros de primer y segundo nivel, dependerán del tamaño de la empresa: si cuenta con menos de 2500 suscriptores, entre 2500 y 8000, y más de 8000 suscriptores.

Así las cosas, esta Superintendencia vigila los indicadores de eficiencia y efectividad de costos y calidad en la prestación del servicio público de agua potable y saneamiento básico, particularmente aquellos concernientes a la clasificación del riesgo IFA e IOCA, a partir de los reportes realizados por los prestadores, de acuerdo a lo establecido en la Resolución Compilatoria SSPD 20101300048765 de 2010.

De otra parte, ha de indicarse que dentro de la tarifa, también se consideran indicadores de eficiencia y efectividad de costos y calidad en la prestación del servicio público de agua potable.

Al efecto, la metodología tarifaria vigente contiene un modelo de eficiencia relativa para los gastos de administración y los costos de operación de las personas prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado, en la cual se obtiene la proporción de los costos que se le reconocerá a la empresa y que pueden ser incluidos en las tarifas. La parte que se excluye se considera ineficiencias por parte de la empresa y no pueden ser trasladadas a los usuarios.

Para el cálculo del Costo Medio de Administración, que determina el cargo fijo en acueducto y alcantarillado, y el Costo Medio de Operación Comparable (uno de los componentes del cargo por consumo), existe un puntaje de eficiencia comparable en la prestación del servicio, que

busca que no se traslade a los suscriptores mediante la tarifa ineficiencias en la prestación de los mismos. Dicho puntaje se determina de acuerdo a las reglas establecidas en la Resolución CRA 287 de 2004, (Anexos I y II) y en el futuro en la Resolución CRA 688 de 2014, (Anexo II).

El puntaje de eficiencia se calcula a partir del nivel de costos y gastos en los cuales incurre la persona prestadora a partir de unas variables comparables como son el número de suscriptores, el número de suscriptores de estratos 1 y 2, de suscriptores de acueducto, el número de suscriptores de alcantarillado, número de suscriptores con micromedición, número de suscriptores industriales y comerciales (para el Costo Medio de Administración) y metros cúbicos facturados de acueducto, metros cúbicos vertidos al sistema de alcantarillado, metros cúbicos facturados por la persona prestadora, tamaño de las redes y calidad promedio del agua cruda.

El resultado del puntaje de eficiencia, determinará en qué porcentaje la empresa podrá hacer del cobro de los costos medios administrativos y operativos comparables a los suscriptores.

Por lo anterior, es válido decir que al calcular los costos de referencia con la metodología tarifaria vigente en un año base, se traza una línea base en la estructura de costos y gastos de las empresas con unos indicadores de prestación del servicio.

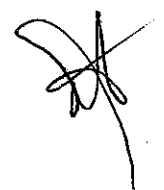
Ahora bien, no obstante que el puntaje de eficiencia (Pdea), es calculado por la CRA con información reportada al Sistema Único de Información (en los términos requeridos por la Resolución Compilatoria SSPD 20101300048765 de 2010), de esta Superintendencia, a dicha información se le hace una evaluación posterior con el control tarifario realizado por esta Entidad, verificando la adecuada aplicación de la metodología tarifaria.

Los precios techo que establece el regulador se convierten en un precio de referencia, sobre el cual los prestadores deben maximizar sus beneficios, asumiendo las correspondientes responsabilidades en la gestión de los costos, por lo que cuando un prestador no cumple con los parámetros establecidos en el precio techo, debe asumir los efectos y costos de tal ineficiencia, y trasladar, como máximo, el precio techo definido por la metodología tarifaria.

Adicionalmente, esta metodología obliga al prestador a tomar las decisiones que le permitan mejorar la eficiencia de su estructura de costos, por cuanto aunque el prestador puede incrementar los costos que traslada a sus usuarios en la medida que el índice de precios así lo requiera, (siempre y cuando se haya acumulado un 3% de conformidad con lo establecido en el artículo 125 de la Ley 142 de 1994), igualmente debe reducirlos cada año en concordancia con el factor de productividad que establezca para tal fin el regulador, motivo por el cual este esquema de precios es conocido como IPC-X.

7. *“¿Se tiene por lo menos un indicador de eficiencia, con línea base, para dar evidencia de la eficiencia y efectividad de costos y calidad en la prestación del servicio público de agua potable y saneamiento básico?”*

Al respecto, la Superintendencia cuenta con los indicadores de la Resolución CRA 315 de 2005, mediante la cual se establece la metodología para clasificar a los prestadores de Acueducto, Alcantarillado y Aseo a partir del nivel de riesgo, de acuerdo a distintos parámetros que se consideran mínimos para el nivel de eficiencia en la prestación de los servicios.



Dentro de los parámetros se encuentran indicadores de primer nivel, comprenden Indicadores Financieros (i.e. liquidez ajustada y endeudamiento, eficiencia en el recaudo, cubrimiento de intereses), Indicadores Operativos y de Calidad para Acueducto (i.e. Índice de Agua no Contabilizada, Cumplimiento de Cobertura, Índice de Continuidad, Indicadores de calidad de agua), Indicadores Operativos de Calidad para Alcantarillado (i.e. cumplimiento de cobertura) e Indicadores Operativos y de Calidad para Aseo (i.e. índice de continuidad en recolección, índice de continuidad en barrido y limpieza y vida útil del sitio de disposición final). Así mismo, cada uno de estos indicadores de primer nivel cuenta con otros indicadores de segundo nivel (a partir de los cuales se determinan, calculan o complementan los indicadores de primer nivel).

Agregados estos indicadores se determinan a su vez, dos indicadores generales: el Indicador Financiero Agregado (IFA) y el Indicador Operativo y de Calidad Agregado (IOCA), dependiendo de cómo se ajustan los indicadores de primer y segundo nivel a los desempeños de eficiencia y calidad determinados en la norma, se califica a las empresas a partir del rango en que se encuentren.

La definición y formulación de los indicadores financieros de primer y segundo nivel, dependerán del tamaño de la empresa: si cuenta con menos de 2500 suscriptores, entre 2500 y 8000, y más de 8000 suscriptores.

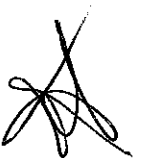
En un tema diferente, dentro de la tarifa, también se consideran indicadores eficiencia y efectividad de costos y calidad en la prestación del servicio público de agua potable. Para el cálculo del Costo Medio de Administración que determina el cargo fijo en acueducto y alcantarillado, y el Costo Medio de Operación Comparable (uno de los componentes del cargo por consumo), existe un puntaje de eficiencia comparable en la prestación del servicio, que busca que se traslade a los suscriptores mediante la tarifa ineficiencias en la prestación de los servicios. Dicho puntaje se determina de acuerdo a las reglas establecidas en la Resolución CRA 287 de 2004, (Anexos I y II) y en el futuro en la Resolución CRA 688 de 2014, (Anexo II).

El puntaje de eficiencia se calcula a partir del número de suscriptores, el número de suscriptores de estratos 1 y 2, de suscriptores de acueducto, el número de suscriptores de alcantarillado, número de Suscriptores con micromedición, número de suscriptores de estratos 1 y 2, número de suscriptores industriales y comerciales (para el Costo Medio de Administración) y metros cúbicos facturados de acueducto, metros cúbicos vertidos al sistema de alcantarillado, metros cúbicos facturados por la persona prestadora, tamaño de las redes y calidad promedio del agua cruda.

El resultado del puntaje de eficiencia, determinará en qué porcentaje la empresa podrá hacer del cobro de los costos medios administrativos y operativos comparables a los suscriptores.

8. "Al Estado le corresponde destinar recursos para la ejecución de proyectos de inversión, que permitan asegurar el acceso continuo de la población a los servicios públicos esenciales. En ese sentido, ¿cuántos son los recursos que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y el Departamento Nacional de Planeación han destinado para la prestación del servicio de agua potable en todo el país a partir de la vigencia del año 2007?"

La pregunta se enmarca dentro de las competencias del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación.



Como quiera que en los cuestionarios dirigidos a estas entidades, se incluyó la pregunta señalada, en cumplimiento de los principios de economía y eficiencia que rigen la función administrativa no se realizan los traslados correspondientes.

9. *“¿A cuánto asciende el monto de recursos públicos (provenientes de los ingresos de la Nación o de las entidades territoriales, prioritariamente de naturaleza tributaria) con los cuales se construyen las obras de infraestructura o se adquieren los derechos que luego son aportados a empresas de servicios públicos domiciliarios en virtud de lo dispuesto por la norma en cuestión? Presentar los datos desde la vigencia del año 2007.*

La información sobre el monto de los recursos provenientes de la Nación recae dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, como quiera que en el cuestionario dirigido a esa Entidad se incluyó dicha pregunta, en cumplimiento de los principios de economía y eficiencia que rigen la función administrativa no se realiza el traslado correspondiente.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con el dato de las entidades territoriales, esta Superintendencia no cuenta con dicha información y, en todo caso, esta pregunta fue dirigida igualmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, entidades que tienen acceso al Formulario Único Territorial – FUT, en el cual se reporta información sobre la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, y demás información oficial básica, para efectos del monitoreo, seguimiento, evaluación y control de las entidades territoriales.

10. *“¿Cuántos recursos provenientes del Sistema General de Regalías han sido asignados a inversiones en materia de agua potable y saneamiento básico desde la vigencia del año 2007? ¿Con qué efectividad se han realizado dichas inversiones y qué impacto ha tenido en la eficiencia y calidad con que se presta el servicio público en las regiones del país?*

La pregunta se enmarca dentro de las competencias a cargo del Departamento Nacional de Planeación. Como en el cuestionario dirigido a esa Entidad se incluyó dicha pregunta, en cumplimiento de los principios de economía y eficiencia que rigen la función administrativa, no se realiza el traslado correspondiente.

11. *“El artículo 92 de la ley 1151 de 2007, haciendo referencia a las inversiones de las Corporaciones Autónomas Regionales en el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, dictó que “las obras de infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico, financiadas con recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales podrán ser entregadas como aportes a municipios a Empresas de Servicios Públicos bajo la condición de que trata el numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 o las normas que las modifiquen o sustituyan. En ningún caso se configurará detrimento patrimonial o situación similar cuando la Corporación Autónoma Regional, realice este tipo de aportes”. Así las cosas, ¿qué obras de infraestructura se han convertido en aportes a empresas de servicios públicos dentro de los contratos existentes de aportes bajo condición?”*

Al respecto es menester indicar que, como se indicó previamente en la respuesta al interrogante número 2, la vigilancia y control sobre los temas de “aportes bajo condición” se adelantan



mediante el reporte al Sistema Único de Información - SUI, y en lo que hace referencia al control tarifario, de tal manera que mientras estos costos sean descontados y no se incorporen en la tarifa, es irrelevante el origen de los aportes bajo condición, es decir, el reporte involucra todas las entidades públicas, inclusive las Corporaciones Autónomas Regionales.

Bajo este contexto, ha de indicarse que en lo correspondiente a los aportes de las CAR esta Entidad ha tenido conocimiento respecto de algunas plantas de tratamiento de aguas residuales "PTAR", que han sido construidas por alguna Corporación Autónoma; sin embargo, los prestadores del servicio público de alcantarillado de la zona no han recibido aportes bajo condición, es decir, la relación de los aportes bajo condición es CAR - Municipio, y el tema de operación – mantenimiento, es una relación contractual o convenio Municipio – ESP de Alcantarillado.

Sin perjuicio de lo anterior, se reitera que la SSPD ha realizado seguimiento de manera particular en lo que respecta a los esquemas institucionales para que se mantengan operativas las PTAR de Cundinamarca y se incorporen al alcantarillado, específicamente, la Entidad ha vigilado que los prestadores de este servicio incorporen únicamente los costos de operación y mantenimiento, siguiendo las resoluciones de la CRA y lo determinado en la Ley, de tal manera que los usuarios no vean impactada su tarifa de alcantarillado por este tipo de inversiones.

12. "Tomando como referencia la Sentencia C-739 de 2009, entiende la Corte que "el propósito perseguido por el legislador con la norma en cuestión es dar un criterio, entre otros, para la definición de las tarifas que han de cobrarse a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios; criterio según el cual el valor de los bienes o derechos que las entidades públicas aportan a las empresas de servicios públicos domiciliarios, como por ejemplo lo son las obras de infraestructura construidas con recursos públicos, no debe incluirse para el cálculo de dichas tarifas", ¿desde el año 2007, en qué porcentaje han aumentado las tarifas del servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo? ¿Dicho aumento hace justicia con la calidad y la eficiencia en la prestación del servicio?"

Con base la regulación vigente para los servicios de acueducto y alcantarillado, la variación de las tarifas durante los periodos comprendidos entre el año 2007 y el año 2014, se vio afectada por varios factores entre los cuales se encuentra:

- Para el año 2007 la aplicación de la metodología tarifaria vigente contempló un periodo de transición y compensación regulatoria, por lo que algunas personas prestadoras de estos servicios no aplicaron la tarifa meta o tarifa aprobada como resultado del cálculo de la Resolución CRA 287 de 2004, sino que durante un periodo de tiempo aplicaron una tarifa transitoria con el propósito de llegar progresivamente a la tarifa resultante.
- La variación tarifaria más común y que se presentó para la mayoría de empresas prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado es a través de la acumulación del índice de precios al consumidor – IPC, en los términos del artículo 125 de la Ley 142 de 1994, el cual establece que:

"ARTÍCULO 125. ACTUALIZACIÓN DE LAS TARIFAS. Durante el período de vigencia de cada fórmula, las empresas podrán actualizar las tarifas que cobran a sus usuarios aplicando las variaciones en los índices de precios que las fórmulas contienen. Las nuevas tarifas se aplicarán a partir



del día quince del mes que corresponda, cada vez que se acumule una variación de, por lo menos, un tres por ciento (3%) en alguno de los índices de precios que considera la fórmula”.

En este sentido, el cumplimiento del requisito de acumulación del 3% para realizar las actualizaciones de sus tarifas, se viene presentando desde el inicio de la aplicación de la metodología tarifaria (Resolución CRA 287 de 2004).

La metodología tarifaria señaló que las empresas debían calcular sus costos de referencia expresados en pesos de diciembre de 2005, para iniciar su aplicación en enero del año 2006. Desde el inicio de la aplicación de la mencionada metodología hasta enero del año 2015, las acumulaciones puntuales del IPC son las siguientes:

Año	Mes	Acumulado Período	Acumulado Total
2005	Diciembre	0,00%	0,00%
2006	Junio	3,02%	3,02%
2007	Febrero	3,39%	6,51%
2007	Noviembre	3,17%	9,68%
2008	Febrero	3,09%	13,28%
2008	Junio	3,50%	17,08%
2009	Febrero	3,01%	20,60%
2010	Junio	3,15%	24,27%
2011	Junio	3,24%	28,30%
2012	Mayo	3,11%	31,41%
2014	Febrero	3,60%	37,05%
2015	Febrero	3,14%	41,39%

Sobre lo anterior se hacen las siguientes precisiones:

- Las acumulaciones del IPC de un 3% o superior, no coinciden necesariamente con un año calendario.
- Las empresas no están obligadas a realizar las actualizaciones de manera inmediata a cuando se presentan las acumulaciones.
- A enero de 2015, el acumulado total desde el inicio de la aplicación de la metodología tarifaria es de 41,39%.
- La forma de cálculo de esta actualización se encuentra regulada por la CRA en la Resolución 543 de 2011, derogada por la Resolución CRA 688 de 2014.

Adjunto al presente documento, se entrega una tabla con la variación porcentual que han tenido las tarifas desde el mes de diciembre del año 2013, hasta el mes de diciembre del año 2014.

En lo que en la misiva hace referencia a la calidad en la prestación del servicio, es relevante indicar que mediante el Decreto 1575 de 2007, se estableció el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano, decreto que implementó el Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano– IRCA, el cual tiene como propósito el asegurar el suministro de agua apta para consumo humano por parte de los prestadores del servicio público de acueducto, que de conformidad con el artículo 1 del decreto en mención, la calidad del agua “Es el resultado de comparar las características físicas, químicas y

microbiológicas encontradas en el agua, con el contenido de las normas que regulan la materia."

En este sentido, los prestadores del servicio público de acueducto deberán también sujetarse a lo normado en la Resolución 2115 de 2007, mediante la cual se señalan las características, instrumentos básicos y frecuencias del sistema de control y vigilancia para la calidad del agua para consumo humano, por lo cual el agua para consumo humano no podrá sobrepasar los valores máximos aceptables para cada una de las características físicas determinadas en la citada resolución.

El nombrado decreto, aplica *"a todas las personas prestadoras que suministren o distribuyan agua para consumo humano, ya sea cruda o tratada, en todo el territorio nacional, independientemente del uso que de ella se haga para otras actividades económicas, a las direcciones territoriales de salud, autoridades ambientales y sanitarias y a los usuarios."* Así mismo, se indica en el Decreto 1575 de 2007, que la calidad del agua se analiza en diferentes puntos de la red de distribución que operan los diferentes prestadores del servicio de acueducto.

Igualmente, el Decreto 1575 de 2007, en el artículo 6, señala a facultad sancionatoria sobre los prestadores del servicio de acueducto que incumplan el indicador de la calidad del agua, así:

*"La Superintendencia de **Servicios Públicos Domiciliarios será la autoridad competente para iniciar las investigaciones administrativas e imponer las sanciones** a que haya lugar a las personas prestadoras que suministren o distribuyan agua para consumo humano por incumplimiento de las disposiciones del presente decreto y en los actos administrativos que lo desarrollen, sin perjuicio de la competencia de la autoridad sanitaria en esta materia"* (Subrayado y negrilla fuera del texto).

Esta competencia se atribuye a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, como uno de los responsables de la implementación y desarrollo de las actividades de control y calidad del agua para consumo humano.

De igual forma, la norma en comento señala que las direcciones territoriales de salud, como autoridades sanitarias de los departamentos, distritos y municipios, ejercerán la vigilancia sobre la calidad del agua para consumo humano y que entre sus funciones se encuentra consolidar y registrar en el sistema de registro de vigilancia de calidad del agua para consumo humano los resultados de los análisis de las muestras, de acuerdo con los lineamientos que para el efecto expida el Ministerio de la Protección Social.

Las citadas direcciones, en cumplimiento de lo anterior, se encargan de calcular los Índices de Riesgo de Calidad de Agua para Consumo Humano – IRCA reportando los datos básicos del Índice de Riesgo Municipal por Abastecimiento de Agua para Consumo Humano – IRABAM, al Subsistema de Calidad de Agua Potable - SIVICAP de su jurisdicción, teniendo en cuenta la información recolectada en la acción de vigilancia, de acuerdo con las frecuencias que para tal efecto se establezcan.

En segundo término, debemos hacer alusión a la Resolución 2115 de 2007, expedida por el Ministerio de la Protección Social, la cual frente a las normas que regulan lo referente a calidad del agua, dispone en su artículo 12 los parámetros para verificar el cumplimiento de las

obligaciones por parte de los prestadores respecto del suministro de agua, esta norma define el IRCA como el Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para el Consumo Humano y además establece los rangos de riesgo para la salud humana, considerando igualmente importantes el cálculo del IRCA por muestra, y el IRCA mensual como promedio de los IRCA por muestra obtenidos.

El artículo 16 de la misma normativa señala que los cálculos de los IRCA mensuales de control serán realizados por parte de la persona prestadora. Esta información será suministrada al Sistema Único de Información - SUI, en los términos y plazos establecidos para el efecto por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD.

Así mismo, señala que la autoridad sanitaria de los municipios categoría 1, 2 y 3 calculará los IRCA provenientes de los resultados de las muestras de vigilancia y los reportará a la autoridad sanitaria departamental de su jurisdicción.

Los IRCA de los municipios categoría 4, 5 y 6 serán calculados por la autoridad sanitaria departamental. En ambos casos, la autoridad sanitaria departamental remitirá esta información al Subsistema de Vigilancia de la Calidad del Agua, SIVICAP, del Instituto Nacional de Salud.

De lo anterior es posible determinar, que esta Superintendencia ejercerá sus competencias dependiendo de que los resultados consignados en el SIVICAP, den cuenta del suministro de agua con riesgo para el consumo humano.

Una tercera normativa que hace referencia a la calidad del agua es la Resolución 811 de 2008, la cual señala que la autoridad sanitaria y las personas prestadoras que suministran y distribuyen agua para consumo humano, definirán en su área de influencia los lugares y puntos para recolectar las muestras de agua para consumo humano en la red de distribución.

Los puntos de toma de muestras concertados entre las personas prestadoras y la respectiva autoridad sanitaria de los departamentos, distritos o municipios, serán válidos para todos los efectos legales que se relacionan con el control y la vigilancia de la calidad del agua para consumo humano.

Finalmente, en la parte regulatoria hay que señalar que los procedimientos para el cálculo del IRCA por muestra y el IRCA mensual, y su reporte al sistema SIVICAP, fueron reglamentados mediante los artículos 14 y 16 de la Resolución 2115 de 2007.

En este orden de ideas, a través del concepto-SSPD-OJ-2011-186, la Oficina Asesora Jurídica de esta Superintendencia indicó: *"(...)de acuerdo a las normas citadas, si bien es cierto que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios será la autoridad competente para iniciar las investigaciones administrativas e imponer las sanciones a que haya lugar a las personas prestadoras que suministren o distribuyan agua para consumo humano por incumplimiento de las disposiciones del Decreto 1575 de 2007, también lo es que el ejercicio de la misma dependerá de la actividad que realizan las autoridades sanitarias (Secretarías Departamentales), quienes adelantan la concertación de los puntos de toma de muestras de calidad del agua con el prestador, realizan los análisis de calidad del agua de forma periódica, para luego ser remitidos al Instituto Nacional de Salud."*⁹

⁹Concepto-SSPD-OJ-2011-186

De lo anterior, esta Superintendencia sólo entenderá como válidos los reportes al INS de las muestras de vigilancia de la calidad del agua para consumo humano que hayan sido tomados de forma concertada en la red de distribución.

En consecuencia, la función de esta Superintendencia, *"se ejercerá sin perjuicio de la competencia de la autoridad sanitaria en dicha materia. Por lo cual, sin la vigilancia y el control de cada uno de los organismos antes señalados incluyendo al prestador, no es posible que la Superintendencia ejecute sus funciones de forma adecuada, puesto que de dichos resultados se deriva el cumplimiento o incumplimiento de la normativa citada, para proceder a sancionar su violación"*¹⁰.

Sin embargo, la gestión de la SSPD ha logrado impulsar la vigilancia preventiva, además de diferentes iniciativas en el sector, entre las que se encuentran:

- "Mesa Interinstitucional de Calidad del Agua", bajo la coordinación de la Procuraduría General de la Nación, la cual tiene como objetivo brindar acompañamiento a las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios y a las autoridades sanitarias en la tarea de aplicación de las normas técnicas relacionadas con la calidad del agua.
- Informes nacionales de Calidad de Agua para Consumo Humano (anexo), los cuales se ha desarrollado en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Instituto Nacional de Salud, en los que se indican las estrategias adelantadas de fortalecimiento de la vigilancia del indicador de calidad del agua a los prestadores del servicio público de acueducto.

Se anexan los siguientes informes:

1. Informe Nacional de la Calidad del Agua Para Consumo Humano 2007- 2011
2. Informe Nacional de la Calidad del Agua Para Consumo Humano año 2012
3. Informe Nacional de la Calidad del Agua Para Consumo Humano año 2013

En el servicio de aseo para el periodo entre 2007 y 2009, se tuvieron dentro del proceso de estructuración de las tarifas por parte de los prestadores la metodología establecida en la Resolución CRA 351 de 2005, y 352 de 2005, considerando que los mencionados precios máximos que contemplan y el cálculo de la producción, deben permitir la recuperación de todos y cada uno de los costos eficientes asociados a la prestación de las actividades del servicio público de aseo.

En este sentido los incrementos presentados en tarifa corresponden a:

- Variación de la producción de residuos en el área de prestación en un periodo.
- Actualización de los índices establecidos en la Resolución CRA 351 de 2005.
- Aplicación del factor de productividad IPC-X

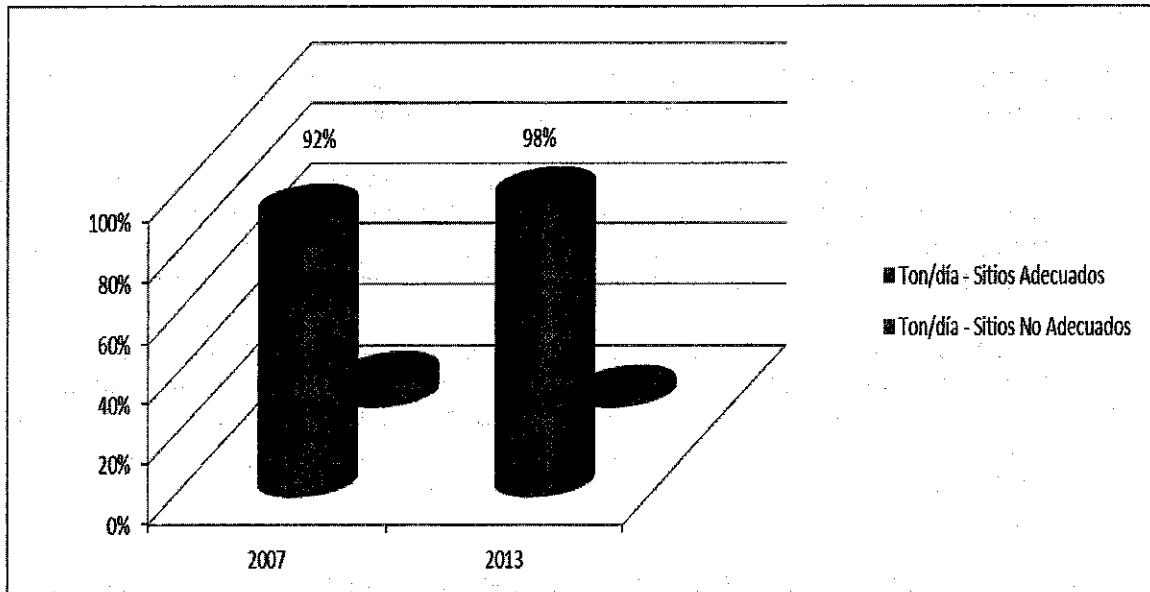
Adjunto al presente documento (Anexo pregunta 12 Aseo Tarifas), se entrega una tabla con la variación porcentual que han tenido las tarifas por empresa de diciembre del 2007, versus

¹⁰Concepto-SSPD-OJ-2011-186

diciembre del año 2014, de acuerdo con la información reportada por los prestadores en los dos periodos.

Ahora bien, paralelamente al aumento de tarifas conviene resaltar la evolución sustancial de la actividad de disposición final del servicio de aseo, tanto en cobertura como en calidad, esto se evidencia en las toneladas de residuos sólidos dispuestas en forma adecuada desde el año 2007, a la actualidad.

Evolución toneladas dispuestas adecuadamente



El gráfico anterior presenta un aumento del 6% de toneladas dispuestas de manera adecuada en el país, situación que muestra un impacto positivo de las disposiciones normativas y de las actividades de vigilancia desarrollados por la Superservicios, lo que se traduce en una prestación más eficiente del componente de disposición final.

Con el fin de mostrar los estudios que permitieron determinar el mejoramiento de la actividad señalada, se remiten adjuntos los informes anuales de disposición final que contienen el detalle (Anexo pregunta 12 Aseo Informes).

13. "Continúa la Corte Constitucional sosteniendo que "el propósito que persiguió el legislador a la hora de modificar la redacción del numeral 9 del artículo 87.9 de la Ley 142 de 1994 fue adecuar el marco regulatorio de las tarifas y los subsidios en materia de servicios públicos domiciliarios, a fin de permitir el diseño de "esquemas sostenibles de gestión" para la prestación de dichos servicios, especialmente "en áreas donde la prestación y cobro del servicio sea difícil"; diseño normativo que garantizará el acceso universal de toda la población a dichos servicios. ¿Desde el año 2007 cuando se expidió dicha norma, qué tanto se ha logrado en ampliación de la cobertura del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo y superación de las imperfecciones del mercado? ¿Qué tan efectiva ha resultado la norma realmente? ¿Se han eliminado las barreras impuestas por el sistema de competencia y de mercado, que impiden hacer universal el acceso a los servicios públicos domiciliarios?"

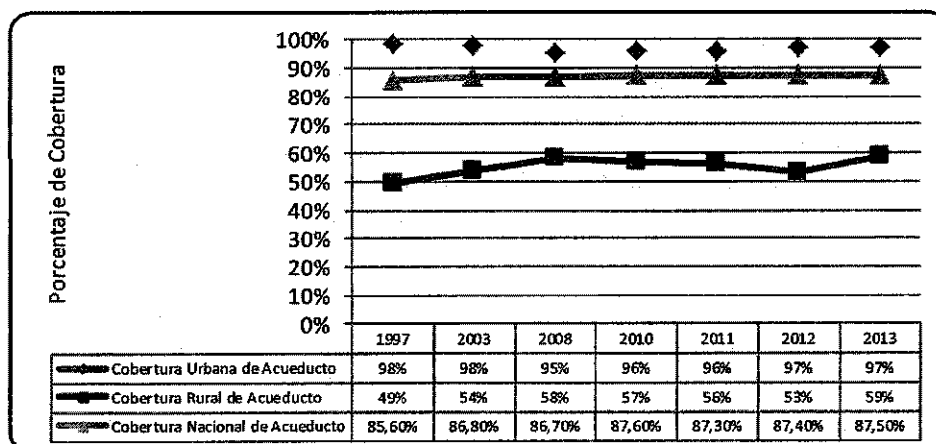
La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico emitió una publicación denominada: "20 años Regulación de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, alcantarillado y Aseo en Colombia"¹¹ en la que se incluyó un artículo llamado "Universalidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo: Mandato constitucional", allí se describen las responsabilidades legales, la evolución del sector y los retos para lograr el acceso universal a los servicios públicos domiciliarios en comento.

Adicional a lo anterior, el artículo mencionado expresa que "De conformidad con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, del DANE, en el período 1997-2013, (Gráfico N°1) a nivel nacional, la cobertura del servicio de Acueducto pasó del 85.6%, al 87.5%. A nivel urbano, del 98% al 97% y, a nivel rural del 49% al 59%."

Se toma como fuente oficial de coberturas de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, debido a que existe la posibilidad de que en municipios se utilicen soluciones individuales de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico, o existan prestadores de hecho que no estén inscritos ante la Superservicios, entre otros factores que restringen solo al mecanismo de encuestas la determinación de las coberturas de los servicios.

Por lo anteriormente descrito, en la publicación CRA relacionada, se divulgaron las coberturas de acueducto, alcantarillado y aseo, fuente DANE, como se muestra en las gráficas a continuación extraídas del documento:

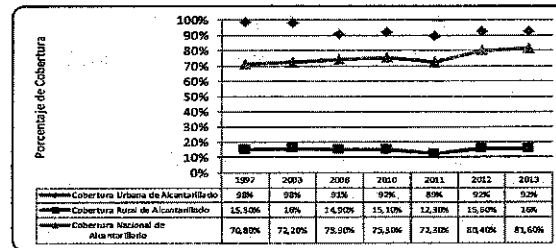
COBERTURAS SERVICIO DE ACUEDUCTO



¹¹ <http://cra.gov.co/apc-aa-files/32383933383036613231636236623336/revistacra20aos.pdf>

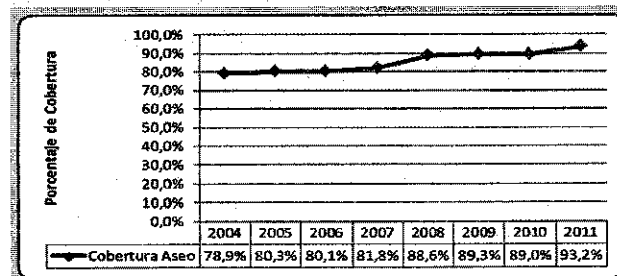
Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida, 2003, 2010, 2012 y 2013.¹²

COBERTURAS SERVICIO DE ALCANTARILLADO



Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida, 2003, 2010, 2012 y 2013.¹³

COBERTURAS SERVICIO DE ASEO



Fuente: Cálculos Propios con base en datos para 21 ciudades del Diagnóstico del Servicio de Aseo, CRA, 2013 basados en suscriptores del Maestro de Facturación (2004-2006) y suscriptores reportados en SUI-SSPD.¹⁴

Adicional a lo anterior, la Ley 142 de 1994, en su artículo 73 establece las funciones y facultades generales de las comisiones de regulación afirmando que **"tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abusos de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad(...)"**. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Por su lado, en el artículo 74 de la mencionada, se establecen funciones especiales de las Comisiones de Regulación, puntualmente se plasma que será labor de las Comisiones de Regulación **"Promover la competencia entre quienes presten los servicios de agua potable y saneamiento básico o regular los monopolios en la prestación de tales servicios, cuando la competencia no sea posible, todo ello con el propósito de que las operaciones de los monopolistas y de los competidores sean económicamente eficientes, se prevenga el abuso de"**

¹² "20 años Regulación de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, alcantarillado y Aseo en Colombia" - artículo llamado "Universalidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo: Mandato constitucional"

¹³ "20 años Regulación de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, alcantarillado y Aseo en Colombia" - artículo llamado "Universalidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo: Mandato constitucional"

¹⁴ "20 años Regulación de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, alcantarillado y Aseo en Colombia" - artículo llamado "Universalidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo: Mandato constitucional"

posiciones dominantes y se produzcan servicios de calidad. La comisión podrá adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado".

De acuerdo a lo anterior, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, es la llamada a informar todo lo relacionado con el impacto normativo de los servicios y la eliminación de barreras de competencia considerándola la entidad encargada de regular todos los temas relacionados con la prestación.

14. "Conforme a las barreras resultantes del esquema de mercado, en cuanto a la necesidad de altas inversiones para conectar a usuarios potenciales que son poco atractivos para las empresas prestadoras, y que de otro modo no están obligadas a atender, ¿en qué sentido y con qué instrumentos reglamentarios ha garantizado el Estado la prestación del servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo?"

Sea lo primero precisar que de acuerdo con el régimen normativo de los servicios de agua potable y saneamiento básico, no se puede concluir que en todos los casos es facultativo para las empresas de servicios públicos decidir si conectan a usuarios potenciales que son poco atractivos.

En este orden de ideas, conviene traer a colación lo expuesto en los artículos 7 del Decreto 302 de 2000, y 108 del Decreto 2981 de 2013, (que fueron compilados por el Decreto 1077 de 2015), según los cuales.

Artículo 7 del Decreto 302 de 2000:

"Artículo 7o. Condiciones de acceso a los servicios. Para obtener la conexión de los servicios de acueducto y alcantarillado, el inmueble deberá cumplir los siguientes requisitos:

7.1 Estar ubicado dentro del perímetro de servicio, tal como lo dispone el parágrafo segundo del artículo 12 de la Ley 388 de 1997.

7.2 Contar con la Licencia de Construcción cuando se trate de edificaciones por construir, o la cédula catastral en el caso de obras terminadas.

7.3 Estar ubicado en zonas que cuenten con vías de acceso o espacios públicos y redes de acueducto o alcantarillado requeridas para adelantar las redes locales y las conexiones domiciliarias que permitan atender las necesidades del inmueble.

7.4 Estar conectado al sistema público de alcantarillado, cuando se pretenda la conexión al servicio de acueducto, salvo lo establecido en el artículo 4o. de este decreto.

7.5 Contar con un sistema de tratamiento y disposición final adecuada de aguas residuales debidamente aprobado por la autoridad ambiental competente, cuando no obstante, ser usuario o suscriptor de la red de acueducto, no existe red de alcantarillado en la zona del inmueble.

7.6 Los usuarios industriales y/o especiales de alcantarillado que manejen productos químicos y derivados del petróleo deberán contar con un plan de

contingencia que garantice que bajo ninguna condición se corre el riesgo de que estas sustancias lleguen al sistema público de alcantarillado.

7.7 La conexión al sistema de alcantarillado de los sótanos y semi-sótanos podrá realizarse previo el cumplimiento de las normas técnicas fijadas por la entidad prestadora de los servicios públicos.

7.8 Contar con tanque de almacenamiento de agua cuando la Entidad Prestadora de Servicios Públicos lo justifique por condiciones técnicas locales. Los tanques de almacenamiento deberán disponer de los elementos necesarios para evitar los desperdicios y la contaminación del agua y deberán ajustarse a las normas establecidas por la entidad.

7.9 En edificaciones de tres (3) o más pisos, contar con los sistemas necesarios para permitir la utilización eficiente de los servicios."

Artículo 108 del Decreto 2981 de 2013:

"Artículo 108. Condiciones de acceso al servicio. Para obtener la prestación del servicio público de aseo, basta que el usuario lo solicite, el inmueble se encuentre en las condiciones previstas por el prestador y este cuente con la capacidad técnica para suministrarlo.

Las personas prestadoras deberán disponer de formularios para la recepción de las solicitudes que los usuarios presenten de manera verbal."

De la misma manera, con la expedición del Decreto 3050 de 2013, (compilado por el Decreto 1077 de 2015), reglamentario de la Ley 1537 de 2012, se estableció la obligación en cabeza de las empresas de servicios públicos de otorgar la viabilidad de los servicios de acueducto y alcantarillado en el perímetro urbano, salvo que logren acreditar ante la Superintendencia de Servicios Públicos que por razones de índole jurídico, económico y técnicas ello no es posible¹⁵.

¹⁵ Es así, que el artículo 7 del citado Decreto señala:

Artículo 7°. Trámite ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). En caso de que el prestador de los servicios públicos de acueducto y/o alcantarillado le comunique al peticionario la no disponibilidad inmediata del servicio, la persona prestadora deberá remitir dentro de los cinco (5) días siguientes a su negativa, copia de la misma comunicación a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, adjuntando los análisis que sustenten tal decisión y demás soportes.

La negativa del prestador a otorgar la viabilidad y disponibilidad inmediata deberá ser motivada desde el punto de vista técnico, jurídico y económico, y soportada debidamente con los documentos respectivos, teniendo en cuenta dentro de los elementos de análisis, lo contenido en el plan de obras e inversiones del respectivo prestador y los planes de ordenamiento territorial. (...)

En el evento en que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no encuentre probados los argumentos del prestador para la negativa de la disponibilidad inmediata de servicio, en el acto administrativo que así lo establezca, ordenará al prestador el otorgamiento de dicha viabilidad y disponibilidad. En caso que la empresa incumpla con el otorgamiento de la viabilidad y disponibilidad, el expediente se remitirá al funcionario competente de la SSPD para efectos de que imponga las sanciones a que haya lugar.



Hechas las anteriores precisiones, resulta oportuno mencionar que el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", estableció que *"El Gobierno nacional definirá esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales, zonas de difícil acceso, áreas de difícil gestión y áreas de prestación, en las cuales por condiciones particulares no puedan alcanzarse los estándares de eficiencia, cobertura y calidad establecidos en la ley"*.

Lo anterior supone que el Gobierno Nacional deberá expedir los instrumentos normativos correspondientes con el objeto de establecer esquemas diferenciales en zonas de difícil acceso, en las cuales se ubica un gran porcentaje de los usuarios potenciales que podrían no resultar atractivos para las empresas de servicios públicos.

Por último, a continuación se presenta un listado de los principales instrumentos reglamentarios vigentes que guardan relación con los fines del estado en materia de asegurar la prestación eficiente de los servicios de agua potable y saneamiento básico a todos los habitantes:

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

- **Decreto 1082 de 2015:** Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación nacional.

15. *"De acuerdo con las tres posibilidades que tienen las entidades públicas que poseen bienes o derechos destinados a la prestación de servicios públicos domiciliarios: a) enajenarlos; b) capitalizarlos o c) aportarlos ¿cuál ha sido la opción más presentada en el país? En los casos en que no se han suscrito contratos de aportes bajo condición, ¿cuánto y por concepto de qué ha capitalizado la Nación otros aportes y/o bienes? ¿Qué mecanismos ha diseñado la Comisión de Regulación para garantizar la reposición y el mantenimiento de estos bienes?"*

Enmarcados en las competencias de esta Superintendencia y en el mismo sentido de lo manifestado en la respuesta a la pregunta 2 de este cuestionario, en el anexo es posible evidenciar la totalidad de inversiones reportadas por los prestadores discriminadas por fuente de financiación.

16. *"Sustentar la viabilidad, sostenibilidad y eficacia de la norma como forma de subsidio generalizado a la demanda en los servicios públicos domiciliarios."*

Tal como se manifestó en la respuesta al interrogante No. 1, y a partir de los objetivos que llevaron al Legislador a introducir la reforma del artículo 88.9 de la Ley 142 de 1994, se considera que la figura de los aportes bajo condición es un mecanismo eficaz y necesario para generar *"esquemas sostenibles de gestión"* de los servicios públicos domiciliarios.

En tal sentido, es importante considerar que de lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución Política¹⁶, de los compromisos internacionales asumidos por Colombia en materia del reconocimiento del derecho humano al agua y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se desprenden fuertes responsabilidades estatales en materia de asegurar la prestación

¹⁶ **Art. 365 de la C.P.:** *Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. (...)*

eficiente de los servicios de agua potable y saneamiento básico a todos los habitantes del territorio de Colombia.

De tal manera, que los aportes bajo condición como subsidio generalizado a la demanda, constituyen – a juicio de esta Superintendencia – un mecanismo adecuado mediante el cual se logran conciliar esas fuertes responsabilidades estatales con el criterio tarifario constitucional de costos y con la prohibición contenida en la Constitución Política de decretar donaciones a favor de personas naturales y personas jurídicas de derecho privado.

Adicionalmente, debe considerarse que si no se tratara de un subsidio generalizado, sino uno aplicable únicamente a un segmento determinado (por ejemplo a estratos subsidiados como señalaba el texto original de la norma), las empresas podrían obtener un provecho económico injustificado y se *“beneficiarían gratuitamente de la utilización o explotación de unos bienes o derechos ajenos, de los que se valdrían para prestar el servicio”*¹⁷.

Por otra parte, debe resaltarse que como consecuencia de las observaciones formuladas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios al interior de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (de la cual forma parte con voz pero sin voto), en las Resoluciones CRA 688 de 2014, y 712 de 2015, que se encuentra en discusión, se aclara la obligación de los prestadores de presentar la auto-declaración de inversiones en el nuevo marco tarifario de los servicios de acueducto y alcantarillado, lo que facilitará la adecuada vigilancia y control de los prestadores en lo que tiene que ver con la correcta aplicación de los aportes bajo condición, entre otros aspectos¹⁸.

Por otra parte, con las disposiciones contenidas en el nuevo marco tarifario de acueducto y alcantarillado y de adoptarse finalmente la Resolución 712 de 2015, se contribuye a garantizar – a nuestro juicio - la viabilidad y sostenibilidad del subsidio para la vigencia de las fórmulas tarifarias.

17. *“¿Ha sido posible la prestación del servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo en términos de eficiencia y de universalidad?”*

Es claro para la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que con la adopción de la Constitución Política de 1991, la promulgación de la Ley de 1994, y los posteriores desarrollos reglamentarios y regulatorios, los planes y proyectos desarrollados por el Gobierno Nacional, han presentado importantes incrementos en materia de eficiencia y cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento básico.

No obstante, todavía existen grandes retos en materia de garantizar coberturas y mejorar la calidad de los servicios, razón por la cual debe continuarse con los esfuerzos tendientes a lograr cobertura universal y eficiente de los mismos. En este contexto, reiteramos que la correcta aplicación de los aportes bajo condición contribuye para el cumplimiento de dicho fin, como instrumento principal de desarrollo en aquellos casos en los que la capacidad de pago de los usuarios no sea la suficiente para que las inversiones sean trasladadas a la tarifa.

¹⁷Sentencia C- 739 de 2008.

¹⁸En los considerandos del Proyecto de Resolución puede leerse lo siguiente: *“Que en reuniones sostenidas con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se evidenció la necesidad de aclarar la obligación de los prestadores de presentar la auto-declaración de inversiones, particularmente para facilitar el ejercicio de las acciones de inspección, vigilancia y control propias de dicha entidad”*.

Por último, nos permitimos adjuntar en siete CDs, los siguientes informes sectoriales y diagnósticos elaborados por la Superintendencia de Servicios Públicos en el año 2014:

- Informe Sectorial "Acueducto y Alcantarillado".
- Informe Sectorial "Pequeños Prestadores".
- Informe Sectorial "Servicio Público de Aseo".
- Informe Nacional "Disposición final de residuos sólidos".
- Diagnóstico de la prestación del Servicio Público Domiciliario de Alcantarillado operado por los prestadores menores ubicados en las Cuencas de los Ríos Chicamocha y Fonce.
- Diagnóstico de la calidad del agua suministrada por las empresas prestadoras del servicio de acueducto en el país, de acuerdo con la información reportada al Sistema Único de Información (SUI).
- Informe Técnico sobre Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales en Colombia.

18. "¿Cuáles son los resultados críticos que la norma y su correspondiente reglamentación tratan de lograr? ¿Qué cambios se esperaban? ¿Qué efectos de corto y mediano plazo está generando la posibilidad de establecer contratos de aportes bajo condición? ¿Qué tan efectiva ha sido la norma en lograr sus objetivos de corto y mediano plazo?"

En primer lugar, conviene precisar que la norma en cuestión no ha sido objeto de reglamentación por parte del Gobierno Nacional. En cuanto a la regulación proferida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, el objeto de la misma se ha enfocado en establecer la metodología para el cálculo de los descuentos en las tarifas de los usuarios por los aportes de bienes y de derechos de los que trata el artículo 143 de la Ley 1151 de 2007, y para garantizar que los aportes bajo condición no sean incluidos dentro de la tarifa.

Hecha la anterior precisión, reiteramos lo expuesto en la respuesta a la pregunta No. 1, en tanto que la norma ha permitido que los servicios de agua potable y saneamiento básico se puedan prestar a usuarios que, de no mediar la figura de los aportes bajo condición, no tendrían como asumir el costo de la tarifa y, por ende, también ha contribuido a garantizar la sostenibilidad de los sistemas.

Adicionalmente, y tal como se mencionó en la respuesta a la pregunta No. 5, toda infraestructura construida con calidad y cumpliendo la normatividad técnica del sector, debe generar un impacto positivo en los indicadores técnicos y operativos de la prestación de estos servicios, por consiguiente las inversiones que normalmente se hacen con recursos estatales son de alto impacto y así lo evidencian la evolución de los indicadores de prestación que se presentan en los informes sectoriales anexos al presente documento.

19. "¿Qué hubiera ocurrido, específicamente con los usuarios del servicio público de agua potable y saneamiento básico, si la norma no hubiese existido? ¿Qué tanto de los efectos sobre los beneficiarios se le pueden atribuir al subsidio y que tanto a otros factores? ¿Se podría modificar el diseño institucional del modelo prestacional mejorar sus efectos?"

Como se mencionó en la respuesta al literal g) de la primera pregunta, la Superintendencia no ha realizado estudios sobre los impactos y efectos de la norma sobre los beneficiarios, además que no es función de esta Entidad de Vigilancia y Control realizar dicho análisis.

No obstante lo anterior, reiteramos que si se puede concluir que el mismo ha tenido un efecto positivo en las condiciones de vida de los beneficiarios, especialmente en lo que tiene que ver con el acceso a los servicios públicos esenciales y la capacidad de pago.

Cordialmente,



PATRICIA DUQUE CRUZ
Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios

Anexo: Lo enunciado

Proyectó: Edgardo Torres – Contratista Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo
Mabel Poveda – Contratista Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo
Antonio Cervantes – Contratista Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo
Diego García – Contratista Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo
Miriam Álvarez – Contratista Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo
Angélica Arenas – Contratista Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo
Armando Ojeda – Coordinador Grupo de Evaluación Integral
Henry Velásquez – Coordinador Grupo de Reacción Inmediata

Consolidó: Martha Durán – Contratista Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo
Revisó: Marina Montes – Jefe de la Oficina Asesora Jurídica
Aprobó: Jorge Andrés Carrillo Cardoso – Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo



LISTADO DE ANEXOS

1 CD

Pregunta

1. Anexo pregunta 2 Acue y Alca: Ejecución de inversiones desde el 2007. 1 archivo.
2. Anexo pregunta 2 Aseo: Información Ejecución proyectos aseo. 1 archivo.

Pregunta 12

1. Anexo pregunta 12 Acue y Alca Calidad del Agua. 4 archivos con informes de calidad del agua.
2. Anexos pregunta 12 Aseo Informes. 7 archivos con Informes de Disposición Final.
3. Anexo pregunta 12 Aseo Tarifas. 1 archivo Tarifas Aseo 2007-2014.
4. Anexo pregunta 12 Acue y Alca. 1 archivo Variación Tarifas 2007-2014.

7 CDs

Pregunta 5

1. Diagnóstico de la calidad del agua.
2. Informe Técnico – sobre Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales en Colombia. 2014.
3. Informe Sectorial – Acueducto y Alcantarillado – 2014.
4. Informe Sectorial – Pequeños Prestadores – 2014.
5. Informe Sectorial de Aseo – 2014.
6. Disposición final de residuos sólidos. Informe Nacional 2014.
7. Diagnóstico de la prestación del Servicio Público Domiciliario de Alcantarillado operado por los prestadores menores ubicados en las Cuencas de los Ríos Chicamocha y Fonce.

Pregunta 17

Ver pregunta 5. 7 archivos de informes sectoriales.

