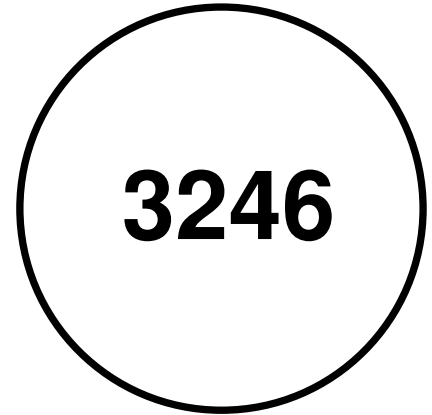


# Documento

# Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación



## LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA EL SECTOR DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO

DNP: DDUPRE  
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Versión aprobada

Bogotá, D.C., septiembre 26 de 2003

## **INTRODUCCIÓN**

### **I. ANTECEDENTES**

### **II. LOGROS DE LA PRIMERA ETAPA DE VIGENCIA DE LA LEY 142 DE 1994**

- 1. Consumo racional**
- 2. Aumentos de cobertura y calidad del servicio**
- 3. Suficiencia financiera de los prestadores**
- 4. Disponibilidad de más y mejor información**

### **III. LAS PRINCIPALES RESTRICCIONES DEL SECTOR**

- 1. Desequilibrio del esquema solidario**
- 2. Desconocimiento de la capacidad económica de los usuarios**
- 3. Deficiencias de la metodología tarifaria vigente**
  - 3.1 Se permiten ineficiencias a las empresas prestadoras de servicios públicos (ESP)**
  - 3.2 No ha permitido un seguimiento adecuado**
  - 3.3 Otras**

### **IV. ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR**

- 1. Desarrollo reglamentario**
- 2. Desarrollo Regulatorio**
  - 2.1 Desarrollo de la Metodología Tarifaria**

### **V. RECOMENDACIONES**

## **INTRODUCCIÓN**

Este documento presenta a consideración del CONPES los lineamientos de política para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, tendientes a implementar el mejoramiento de la prestación de estos servicios a nivel nacional, reconociendo el entorno económico actual.

En particular, se plantean los lineamientos para la articulación de la normatividad que afecta el sector de agua potable y alcantarillado, y el desarrollo de unas nuevas metodologías tarifarias.

### **I. ANTECEDENTES**

Con anterioridad a la expedición de la Ley 142 de 1994 o Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios, se evidenciaba un desorden institucional dada la dispersión de competencias de las entidades que conformaban cada uno de los sectores. Cada municipio era responsable de la planificación, la regulación, el control y la vigilancia y a la vez de la prestación de los servicios.

En el plano nacional, numerosas entidades expedían normas legales y regulatorias, planificaban y controlaban, entrando a veces en contradicción entre ellas y con las entidades descentralizadas.

Con la expedición de la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios – Ley 142 de 1994 – se establecieron las reglas y los criterios generales que componen el régimen tarifario en los servicios públicos. Dentro de las reglas se encuentran los procedimientos, metodologías, fórmulas, estructuras, estratos, facturación, opciones, valores y, en general, todos los aspectos que determinan el cobro de las tarifas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Artículo 86.4 de la Ley 142 de 1994.

Actualmente el sector cuenta con un marco institucional claro, que define funciones, competencias y responsabilidades específicas a las diferentes entidades del orden nacional y territorial, reconoce la responsabilidad y autonomía de los municipios en la prestación de los servicios, y crea mecanismos específicos para la participación de los particulares.

La responsabilidad de diseñar las políticas tendentes a promover el sector se asignó al Ministerio de Desarrollo Económico, se consolidaron las facultades de control a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y se delegó en la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico la facultad presidencial de establecer fórmulas para la fijación de tarifas y promover la competencia entre los prestadores, con el fin de evitar los abusos de posición dominante<sup>2</sup>.

Esta redefinición del marco normativo trajo como consecuencia la consolidación de un número importante de empresas así como el surgimiento de nuevos operadores especializados, que hoy prestan el servicio a la mayoría de la población colombiana.

El Ministerio de Desarrollo Económico, avanzó notablemente en la reglamentación de la ley 142, desarrolló el reglamento técnico del sector de agua potable y saneamiento básico (RAS), realizó el inventario sanitario del sector tanto en el área urbana como rural e implementó las bases para el desarrollo del programa de modernización empresarial para municipios menores y medianos. Actualmente, estas funciones se trasladaron al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, donde se ha integrado las responsabilidades propias de los servicios públicos domiciliarios con las prioridades ambientales.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ha desarrollado su rol de supervisión y control de las ESP, e igualmente incentivó herramientas importantes como el Plan Único de Cuentas, el sistema unificado de costos y gastos, las auditorías externas de gestión y resultado, y los programas de gestión .

---

<sup>2</sup> Artículo 73 de la Ley 142 de 1994

Por otra parte, la regulación vigente en materia tarifaria expedida por la CRA, ha generado incrementos graduales en las tarifas con el fin de acercarlas a un nivel acorde con los costos reales de prestación de los servicios por parte de las ESP.

Sin embargo, la información con que contaba el regulador en el momento en que se expidieron tales disposiciones regulatorias era bastante limitada. Muchas ESP no eran financieramente sólidas, no conocían el valor de los activos afectos a la prestación de los servicios, razones por las cuales las metodologías tarifarias no incluyeron exigencias significativas de eficiencia.

## **II. LOGROS DE LA PRIMERA ETAPA DE VIGENCIA DE LA LEY 142 DE 1994**

### **1. Consumo racional**

La implementación de tarifas basadas en los costos reales de prestación del servicio, los porcentajes de subsidio máximos, las mejoras en la gestión técnica y comercial de las ESP, la aplicación de tecnologías de bajo consumo y los cambios en los hábitos de las personas, han incentivado la disminución del consumo de agua por usuario<sup>3</sup>. Este comportamiento genera los siguientes beneficios<sup>4</sup>:

- Menores costos del servicio en el mediano y largo plazo, pues permite aplazar en el tiempo costosas obras de ampliación de la capacidad de producción de los sistemas.
- Menor impacto ambiental sobre las cuencas.

---

<sup>3</sup> La disminución del consumo por habitante entre los años 1995 y 2001 para una muestra de 20 empresas es del 35%. Fuente CRA, SSPD y MAVDT

<sup>4</sup> Sin embargo, no en todos los casos al reducirse el consumo puede reducirse significativamente la factura cobrada, debido a que el cargo fijo, el cual no depende del consumo, puede encontrarse muy alto respecto al cargo por consumo.

## 2. Aumentos de cobertura y calidad del servicio

Si bien existen deficiencias, el esquema adoptado mediante las políticas sectoriales, la regulación y el control ha permitido aumentar considerablemente la cobertura y mejorar la calidad de prestación de los servicios en los municipios donde los incrementos tarifarios se han acompañado de una buena gestión. Entre 1990 y 2001, en una muestra de 13 municipios, el número de suscriptores de acueducto aumentó en 1'220.000 y el de alcantarillado en 1'187.000. Esto equivale aproximadamente a 5'400.000 habitantes. (Cuadro 1).

**Cuadro 1**

### Suscriptores de los servicios de acueducto y alcantarillado entre 1990 y 2001

	CIUDADES	ACUEDUCTO				ALCANTARILLADO			
		1990	2001	Incremento (%)	Incremento (Susc.)	1990	2001	Incremento (%)	Incremento (Susc.)
1	Bogotá	798.254	1.206.160	51,10%	407.906	744.097	1.109.587	49,12%	365.490
2	Cali	289.179	436.799	51,05%	147.620	244.596	418.677	71,17%	174.081
3	Medellín	409.213	760.821	85,92%	351.608	391.754	728.853	86,05%	337.099
4	Bucaramanga	114.934	171.365	49,10%	56.431	114.934	169.606	47,57%	54.672
5	Pereira	57.026	89.934	57,71%	32.908	53.666	87.193	62,47%	33.527
6	Manizales	55.200	77.126	39,72%	21.926	52.080	73.401	40,94%	21.321
7	Armenia	43.289	67.543	56,03%	24.254	38.909	66.874	71,87%	27.965
8	Cúcuta	73.749	121.991	65,41%	48.242	59.589	118.489	98,84%	58.900
9	Cartagena	71.814	137.749	91,81%	65.935	56.482	110.396	95,45%	53.914
10	Montería	27.906	39.746	42,43%	11.840	9.092	19.646	116,08%	10.554
11	Popayán	32.009	49.275	53,94%	17.266	31.064	46.606	50,03%	15.542
12	Neiva	39.691	65.595	65,26%	25.904	37.351	62.509	67,36%	25.158
13	Duitama	12.463	20.737	66,39%	8.274	11.840	20.737	75,14%	8.897
	<b>TOTAL</b>	<b>2.026.717</b>	<b>3.246.842</b>	<b>60,20%</b>	<b>1.220.125</b>	<b>1.847.444</b>	<b>3.034.575</b>	<b>64,26%</b>	<b>1.187.131</b>

Fuente: DNP (Evaluación del desempeño de las entidades del sector de agua potable, Año 1993) y SSPD (Revista Supercifras No.6, Año 2002)

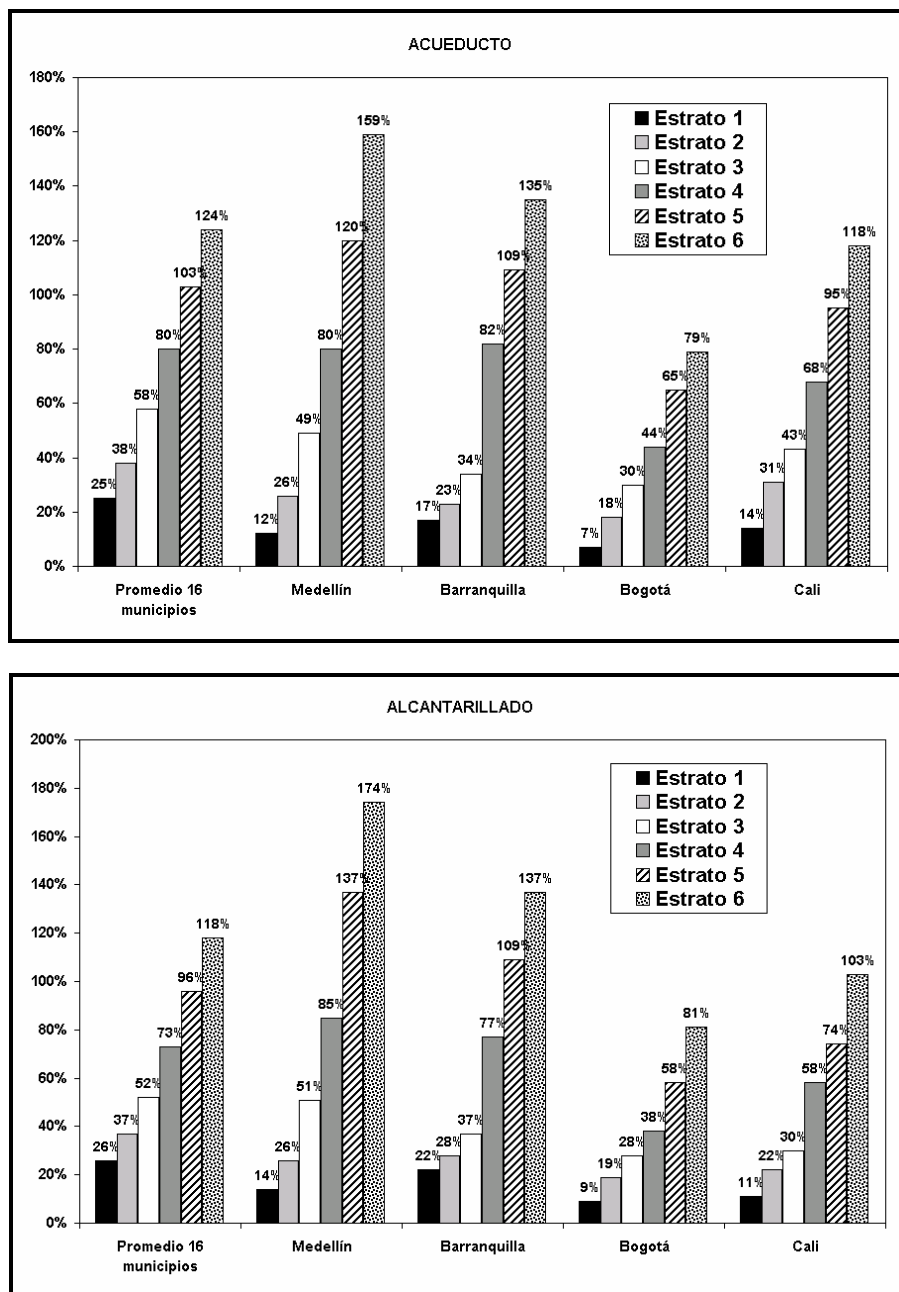
## 3. Suficiencia financiera de los prestadores

En el momento en que se expidieron las metodologías tarifarias, para la aplicación de la ley 142 de 1994, se observó que las tarifas aplicadas no cubrían los costos reales de prestación del servicio (gráfico 1). Con el fin de cubrir estos costos y alcanzar los porcentajes de subsidio máximos establecidos en la Ley<sup>5</sup>, se requerían incrementos significativos, especialmente en los estratos más pobres.

<sup>5</sup> La Ley 142 de 1994 estableció como subsidios máximos 50% para el estrato 1, 40% para el estrato 2 y 15% para el estrato 3. El Artículo 116 de la Ley 812 de 2003 (PND) aumentó el subsidio máximo del estrato 1 al 70%.

**Gráfico 1**

**Proporción de los costos de referencia que era cubierto por las tarifas en 1997**

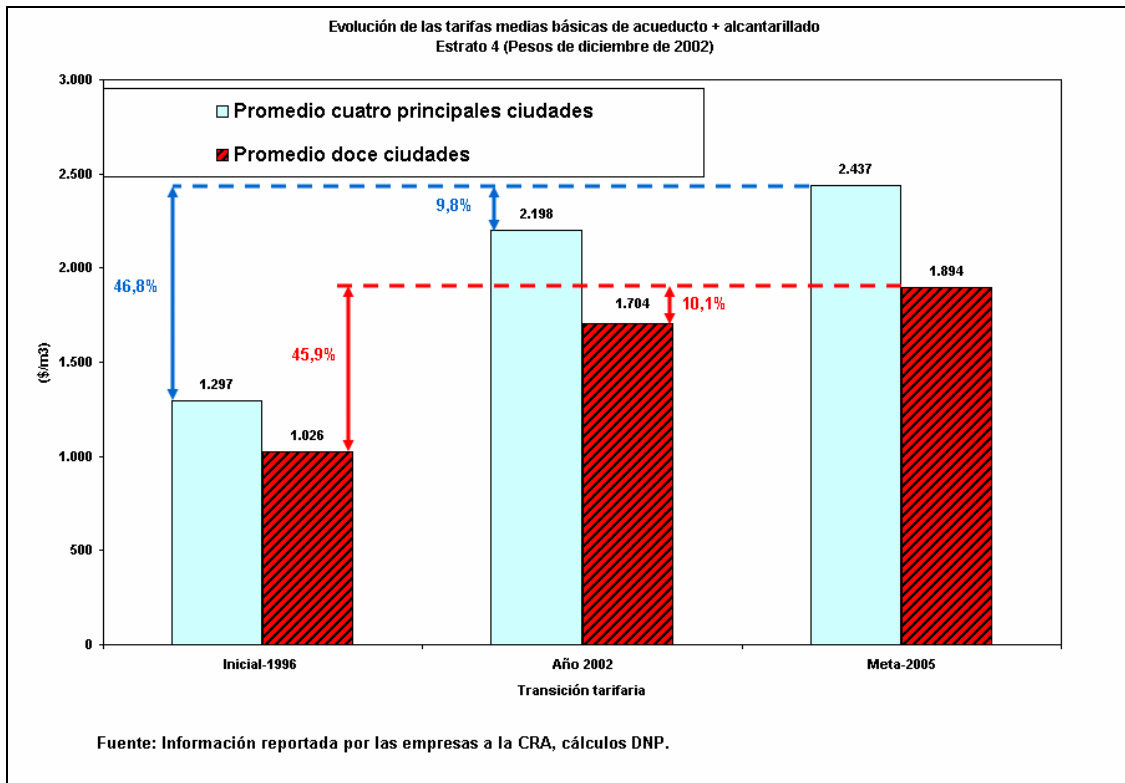


Fuente: CRA

Por esta razón, para suavizar el impacto sobre las facturas de los servicios, se estableció un período de transición (incremento gradual) hasta diciembre de 2001 (Ley 286 de 1996), que luego fue ampliado hasta diciembre de 2005 (Ley 632 de 2000). Con esta legislación y la respectiva regulación establecida por la CRA (Resolución 156 de 2001 incorporada en la

Resolución 151 de 2001), para el periodo comprendido entre diciembre de 1996 a diciembre de 2002, el porcentaje promedio de rezago tarifario en el estrato 4 de las doce principales ciudades del país se redujo de 45,9% a 10,1% (gráfico 2).

**Gráfico 2**

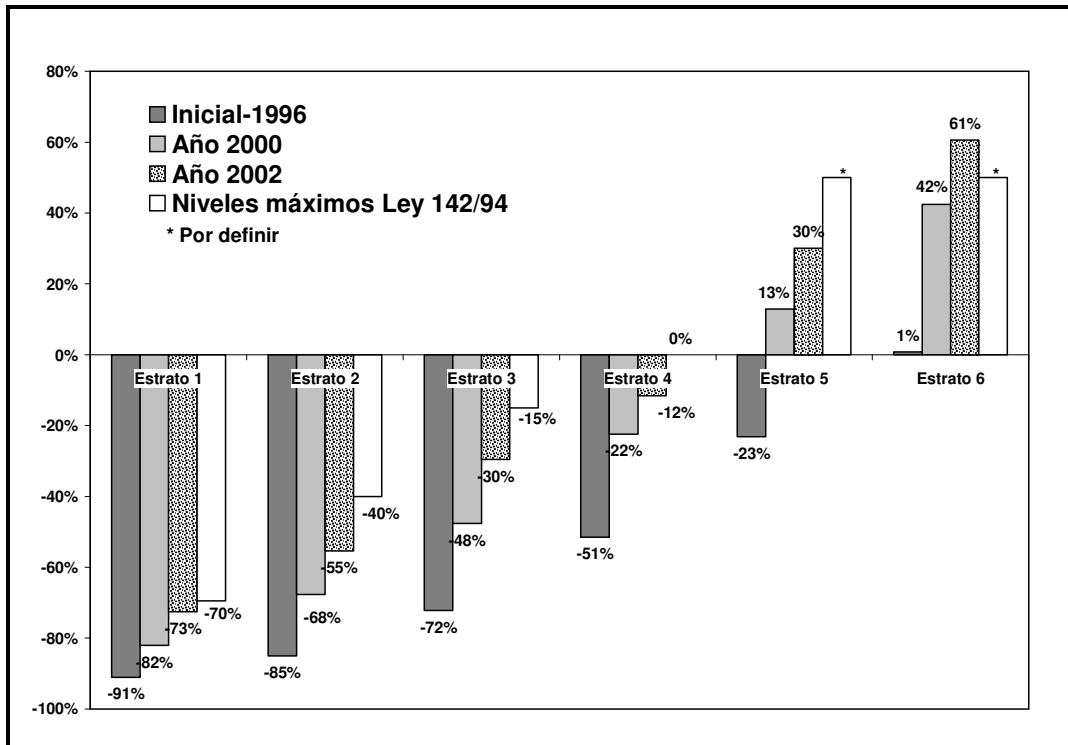


En la medida que el período de transición ha avanzado, la brecha se ha disminuido, pero a costa de incrementos tarifarios significativos a los usuarios para permitir cubrir los costos de prestación de los servicios. (Gráfico 3).



**Gráfico 3**

**Niveles de Subsidio-Aportes en una factura media**



Nota: Diez Principales ciudades (Bogotá, Cali, M/llín, B/quilla, B/manga, M/zales, Cartagena, Cúcuta, V/cencio, Ibagué), servicios de Acueducto+Alcantarillado.  
Fuente: Empresas, Cálculos DNP.

Al permitir que las tarifas se acerquen a los costos de prestación del servicio, se ha logrado el fortalecimiento financiero de las ESP, lo cual, a su vez, facilitará introducir mayores exigencias de eficiencia en las nuevas metodologías, con una mayor capacidad de respuesta por parte de los prestadores.

Al revisar los indicadores de eficiencia en el recaudo y el margen operacional en una muestra de 11 ESP, se observa que en términos generales, la situación financiera ha mejorado. Se exceptúan las ESP de las ciudades de Cali y Cúcuta, las cuales reflejan en los indicadores una mala gestión financiera, razones que se tuvieron en cuenta, entre otras, para ser intervenidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). (Cuadro 2).

## Cuadro 2

### Algunos indicadores de situación financiera de las ESP

	CIUDADES	EFICIENCIA EN EL RECAUDO		MARGEN OPERACIONAL		
		1995	2001	1997	1998	2001
1	Bogotá	86,50%	90,60%	7,03%	2,88%	17,00%
2	Medellín	99,00%	99,23%	13,24%	36,85%	29,59%
3	Cali	96,00%	87,72%	21,79%	7,73%	-3,40%
4	Barranquilla	70,00%	83,00%	17,80%	19,89%	23,00%
5	Manizales	90,15%	99,40%	9,11%	11,74%	24,45%
6	Pereira	86,00%	93,10%	n.d.	4,61%	18,21%
7	Cartagena	58,24%	88,91%	12,36%	16,26%	18,75%
8	Cúcuta	66,76%	65,25%	-19,76%	-77,89%	-27,90%
9	Ibagué	89,90%	69,10%	-47,03%	-31,08%	5,15%
10	Pasto	94,55%	92,93%	5,38%	-30,87%	12,86%
11	Florencia	32,00%	70,20%	12,05%	n.d.	5,36%

Fuente: SSPD

Nota: Pereira en el año 1997 estaba en proceso de transformación.

#### 4. Disponibilidad de más y mejor información

Las exigencias de supervisión han llevado a que las ESP del sector generen información más ordenada sobre su operación, desarrollen una mejor planeación de su gestión y reporten planes de inversión. Aunque todavía se presentan restricciones con la información, especialmente de los prestadores medianos y pequeños, la información actual sobre las ESP, permite la inclusión de nuevos parámetros y criterios de eficiencia en la regulación.

La obtención de esta información, se debe en parte a la elaboración de los estudios de costos y tarifas por parte de las ESP, de acuerdo con las metodologías expedidas por la CRA, los cuales se realizan para calcular los costos reales de prestación de los servicios; así como a la información reportada a la SSPD en forma anual por las principales ESP de acueducto y alcantarillado.

### **III. LAS PRINCIPALES RESTRICCIONES DEL SECTOR**

A pesar de los avances presentados en la sección anterior, existen restricciones importantes que impiden un mayor desarrollo del sector. Entre las principales restricciones se han identificado las siguientes:

#### **1. Desequilibrio del esquema solidario**

Si bien la estructura de usuarios es similar en todos los servicios públicos domiciliarios, la estructura de consumo en cada uno de ellos es totalmente diferente, con implicaciones particulares en cuanto al balance necesario entre contribuciones y subsidios. En el caso de energía, por ejemplo, los estratos 5 y 6 residenciales, así como los usuarios industriales y comerciales, tienen una participación relativamente alta en la demanda total, en contraste con el sector de agua potable, en el que la estructura de consumo es menos favorable para el equilibrio del esquema solidario. La ley 142 permite a la Nación y a las entidades territoriales otorgar subsidios adicionales, como inversión social, a partir de sus respectivos presupuestos utilizando como fuentes los ingresos corrientes y de capital, las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación y los recursos provenientes del 10% del impuesto predial.

Además, en el caso del sector de acueducto y alcantarillado la “autoprovisión” (productores marginales) es mayor. Existen en el país más de 65.000 usuarios industriales en otros servicios, mientras que en agua potable y saneamiento no llegan a 25.000. Así las cosas, es importante establecer el mecanismo para que estos usuarios, situados por fuera de las redes, paguen la contribución de solidaridad respectiva.

Con subsidios a los estratos de menores ingresos del orden de 50%, 40% y 15% para los estratos 1, 2 y 3 respectivamente, de acuerdo con cálculos del DNP, las necesidades de subsidios estimadas para estos estratos durante el año 2001 eran del orden de \$800 mil millones de pesos. Al final del período de transición, es decir en el año 2005 el déficit entre subsidios y contribuciones se estima en \$500 mil millones de pesos (cifras en pesos de 2001). Sin embargo,

con el incremento del subsidio al estrato 1 (al 70%), establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, este estimativo se incrementa aproximadamente a \$ 700 mil millones de pesos.

Si se tiene en cuenta que el monto de los recursos del Sistema General de Participaciones con destinación al sector de agua potable y saneamiento básico será de \$684 mil millones de pesos<sup>6</sup>, se facilita el cierre del déficit. Sin embargo, estos recursos no se distribuyen de acuerdo con las necesidades de subsidios propias de cada ente territorial.

Con el objeto de garantizar que estos recursos se inviertan según las necesidades reales del sector, el Plan Nacional de Desarrollo dispuso que éstos deben seguir la priorización de proyectos contenidas en el Reglamento Técnico del sector y en los programas de inversión de las entidades prestadoras<sup>7</sup>.

Adicionalmente, la necesidad de recursos para subsidios puede disminuir en la medida en que los costos de referencia de las ESP se ajusten gracias a las mayores exigencias de eficiencia que se introduzcan en las nuevas metodologías tarifarias. En todo caso, dadas las exigencias ambientales de calidad y cobertura que hoy existen, las mejoras en eficiencia no siempre garantizarán reducciones en las tarifas, pero sí la exigibilidad de un mejor servicio.

Sin embargo, no sobra aclarar que las ESP jamás son acreedoras o beneficiarias de los subsidios, pues ellos son para alivianar la carga tarifaria en cabeza de los usuarios, sin perjuicio de que, por el diseño del sistema, las ESP prestadoras sirvan de eslabón mediador entre el ente que subsidia y la persona subsidiada.

## **2. Desconocimiento de la capacidad económica de los usuarios**

La metodología tarifaria actual permite la inclusión de planes ambiciosos de inversión, incluyendo grandes obras de alcantarillado pluvial y de tratamiento de aguas residuales, sin tener en cuenta un plan óptimo de inversiones realizado de acuerdo con los requerimientos y la

---

<sup>6</sup> En pesos de 2002

<sup>7</sup> Artículo 91 Ley 812 de 2003

demanda real de cada municipio, y sin ajustarse en el tiempo a la capacidad de los usuarios para pagar estos servicios.

En este sentido, se podría estar comprometiendo la capacidad de pago de algunos usuarios, lo cual obliga a considerar esta variable dentro del desarrollo de las nuevas metodologías tarifarias, enmarcándola dentro del marco establecido en la Ley 142 de 1994<sup>8</sup>.

### **3. Deficiencias de la metodología tarifaria vigente**

#### **3.1 Se permiten ineficiencias a las empresas prestadoras de servicios públicos (ESP)**

Si bien parte del rezago tarifario es consecuencia de haber mantenido durante un tiempo prolongado tarifas que no cubrían los costos de prestación del servicio, otra parte se explica por tarifas, que en algunos casos se encuentran infladas por ineficiencias y distorsiones en la metodología tarifaria actual.

En varios casos los gastos administrativos se asocian a altos costos laborales y a problemas estructurales como el pasivo pensional en ESP públicas. Así mismo, los planes de inversión en expansión no han correspondido necesariamente a unos de mínimo costo como lo previó la Ley y la metodología para estimar el rendimiento de los activos productivos y la reposición de las mismas permite la inclusión de costos ineficientes.

#### **3.2 No ha permitido un seguimiento adecuado**

Es importante señalar que, si bien, con la expedición de la regulación vigente se obtuvo información por parte de las ESP, aún continúan presentándose limitaciones o asimetrías que dificultan en cada una de ellas su análisis y seguimiento.

---

<sup>8</sup> Cabe aclarar, que en algunos casos las tarifas se encuentran aún muy rezagadas de las tarifas que reflejan los costos de prestación de los servicios y, por tanto, el desarrollo de la nueva metodología no debe incluir expectativas generalizadas de disminución de tarifas en todo el territorio nacional, considerando la necesidad de recursos para incrementar la cobertura de los servicios y atender el crecimiento de los municipios.

La metodología tarifaria actual requiere separar los diferentes rubros de costos en componentes explícitos, lo cual da transparencia a las fórmulas. Sin embargo, dos aspectos de su implementación permiten concluir que es aconsejable introducir modificaciones que conduzcan a una mayor transparencia:

- No hay correlación entre la estructura de costos que resulta de los estudios de costos presentados por las ESP y la estructura real, inferida de los Planes Únicos de Cuentas (PUCs), como consecuencia de la aplicación de la transición tarifaria y por distorsiones en la aplicación de la metodología.
- El déficit entre el monto de subsidios otorgados y los recursos de contribuciones disponibles para tal fin, se han cubierto con recursos provenientes de otros componentes de las fórmulas tarifarias (inversión y reposición de activos – VRA), o por un menor monto de inversión.

Por lo anterior, se dificulta el seguimiento por parte de la SSPD, y es necesario que en las metodologías propuestas se tengan en cuenta estas observaciones.

### **3.3 Otras**

Existen otros problemas que se presentan en la regulación actual:

- No existen incentivos a realizar inversiones en expansión, especialmente para atender a los usuarios de menores ingresos, debido a que el costo marginal puede ser en algunos sistemas superior al costo medio, con base en el cual se determina la tarifa.
- Los costos de inversión para reposición de activos deberían considerar su recuperación con base en la vida útil de los mismos, bajo criterios de suficiencia económica y financiera.

- No existen mecanismos para asegurar que los recursos recuperados en la tarifa, con destino a inversión (reposición y expansión), sean utilizados efectivamente para este concepto en el período previsto.
- No se tienen incentivos tarifarios para otorgar calidad apropiada, debido a que no existe una relación explícita entre la regulación tarifaria y los niveles de calidad del servicio.
- Existe desarticulación entre la regulación ambiental y económica.
- No existe una regulación efectiva de la compra/venta de agua en bloque.
- No existe una regulación que no permita la inclusión de subsidios cuando se carezca de una fuente de financiación asegurada y garantizada.
- Permite subsidiar al estrato 3 aunque no se haya cubierto la totalidad de los recursos necesarios para atender las necesidades de subsidios de los estratos 1 y 2.

#### **IV. ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR**

Los obstáculos para el desarrollo del sector deben afrontarse mediante esfuerzos reglamentarios y regulatorios.

##### **1. Desarrollo Reglamentario**

Es necesario afrontar el desequilibrio existente entre subsidios y contribuciones, de tal forma que las políticas de asignación de subsidios por parte de los entes territoriales y la Nación no distorsionen el desarrollo regulatorio, siendo necesario profundizar el desarrollo de metodologías adecuadas para la asignación de los mismos ya sea a la oferta como a la demanda.

Para que el esquema solidario sea sostenible, así como para el correcto funcionamiento del mercado con incentivos a la ampliación de las coberturas, es necesario reglamentar las transferencias, de suerte que se asegure el cumplimiento de los principios señalados en el artículo 2 de la Ley 632 de 2000, así como disponer de unas metodologías adecuadas para el otorgamiento y libre acceso de subsidios y para la asignación y transferencia de las contribuciones de solidaridad, por parte de los entes territoriales y del Gobierno Nacional.

## **2. Desarrollo Regulatorio**

Como se describió anteriormente, las inconsistencias que presenta la regulación actual, demuestran que existe el espacio para poder otorgar y garantizar un buen servicio a los usuarios e incentivar la eficiencia de las ESP a través de cambios en el marco tarifario.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 142<sup>9</sup>, la vigencia de las fórmulas de las tarifas será de cinco años. El mes de julio del año 2001, venció este plazo para los servicios de acueducto y alcantarillado. No obstante lo anterior, una vez vencido el período de vigencia de las fórmulas tarifarias, éstas continuarán rigiendo mientras la CRA no fije las nuevas.

Se pretende entonces contar con una nueva regulación tarifaria basada en criterios de eficiencia y calidad para la prestación de los servicios que considere la capacidad de pago de los usuarios y que genere incentivos para que los operadores realicen y optimicen la inversión, el mantenimiento de los sistemas, la expansión y en general al acceso universal de los servicios.

De otro lado, resulta fundamental articular los objetivos ambientales con la regulación económica, de forma que se incorporen racionalmente los costos generados por la regulación ambiental que deban ser trasladados a los usuarios en las tarifas.

---

<sup>9</sup> Artículos 126 y 127 de la Ley 142 de 1994.



## **2.1 Desarrollo de la metodología tarifaria**

La CRA, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 127 de la Ley 142 de 1994, expidió, en el año 2000, las “Bases del Nuevo Marco Regulatorio” con el fin de iniciar las discusiones con los diferentes partícipes del sector de los lineamientos allí contenidos. El diagnóstico en dicho documento se centró en la existencia de un “equilibrio de bajo nivel”, caracterizado por una injerencia política “oportunista” y unas características propias del sector que permiten mantener tarifas que no compensan los costos de prestación del servicio, con el consecuente rezago en cobertura y calidad, especialmente para los estratos más bajos de la población.

Los diversos debates hicieron patente la necesidad de decantar al interior de la Comisión los planteamientos de la nueva regulación tarifaria, teniendo en cuenta el diagnóstico y realidad del sector y la inconveniencia de expedir apresuradamente resoluciones parciales que conduzcan a una prórroga de otros cinco años de las metodologías tarifarias.

Como resultado de este análisis se considera que los costos que se incluyan en el cálculo de las tarifas deben responder no solo a los criterios que definen el régimen tarifario de la Ley 142 de 1994. En el caso de la suficiencia financiera, también deben tener en cuenta, la restricción de capacidad económica de los usuarios, considerando la disponibilidad de subsidios.

Al respecto cabe resaltar lo establecido en la Sentencia de la Corte Constitucional C-150 de 2003, en el sentido que el criterio de solidaridad versa sobre la forma como deberá ser repartido el valor de prestar los servicios públicos entre los diferentes miembros de la sociedad, según su capacidad económica, para que todos puedan tener acceso a los servicios.

La misma sentencia establece que el cobro de un factor tarifario destinado específicamente para cubrir la expansión del servicio, “facilita (i) que se tenga mayor claridad sobre los recursos recuperables para tal propósito y (ii) que se establezcan tarifas variables aplicables según la capacidad de pago de los diferentes usuarios, en atención al principio de solidaridad”.

En adición, se propone que el desarrollo de la nueva metodología tarifaria tenga en cuenta las siguientes consideraciones:

- Los costos introducidos en las fórmulas tarifarias deben ser costos de eficiencia.
- Deben considerarse los componentes de costos de forma integral, con el objeto de proponer una metodología que refleje de forma transparente los diferentes rubros de los mismos.
- Los costos incorporados en las fórmulas tarifarias cubrirán los gastos administrativos, de operación y mantenimiento, el costo del capital de los activos productivos bajo criterios de eficiencia, así como el costo de inversión que se pueda sumar hasta donde lo permita la capacidad de pago de los usuarios más los subsidios disponibles. Esto, a su vez, garantizará la suficiencia financiera de las ESP en la medida en que las metas en materia de inversión estén determinadas por los recursos efectivamente disponibles.
- En aquellos casos en los cuales las tarifas no han desbordado la capacidad de pago de los usuarios o se encuentran aún muy rezagadas de las que reflejan los costos de prestación de los servicios, la nueva metodología no debe inducir a expectativas generalizadas de disminución de tarifas en todo el territorio nacional.
- Los gastos administrativos, de operación y mantenimiento se determinarán con base en criterios de eficiencia comparativa en los componentes que lo permitan. En todo caso, las metodologías deberán considerar las particularidades evidentes de los sistemas de acueducto y alcantarillado, en algunos componentes de operación y mantenimiento, por ejemplo, el costo de energía en bombeo o las particularidades generadas por la calidad de las fuentes de agua.
- En cuanto a los costos de inversión, se deberán estudiar alternativas para el cálculo del valor de reposición de activos o una transición hacia un esquema de un único plan de inversiones en expansión, reposición y rehabilitación de los activos de los sistemas de

acueducto y alcantarillado, así como considerar los planes de saneamiento y manejo de vertimientos<sup>10</sup>, con el fin de corregir las graves distorsiones actuales.

Paralelamente, se deberá desarrollar una metodología para incorporar los parámetros de calidad de prestación del servicio a la nueva metodología tarifaria general.

### Cronograma de los estudios para el desarrollo de las nuevas metodologías tarifarias

PROYECTO	2003								2004					
	m	j	j	a	s	o	n	d	e	f	m	a	m	j
Principios generales de Venta de Agua en Bloque														
Principios generales de Interconexión														
Nueva regulación tarifaria acueducto y alcantarillado														
Calidad - descuentos Acueducto y Alcantarillado														
Regulación tarifaria acued. y alc. Para "municipios menores y acueductos veredales - áreas rurales de menor desarrollo" (PND Art. 64)														

<sup>10</sup> Tal como se establece en el Conpes 3177 de 2002.

## V. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

1. Aprobar los lineamientos contenidos en el presente documento.
2. Solicitar al MAVDT, como ente rector del sector:
  - a. Preparar la reglamentación del artículo segundo de la Ley 632 de 2000, acerca de la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para el sector.
  - b. Preparar la reglamentación del artículo 116 del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, atendiendo las especificidades previstas para el sector en el mismo artículo.
  - c. Garantizar la estabilidad de los ajustes al esquema regulatorio, enmarcándolo dentro de las prioridades de la política sectorial, y del plan de acción definido en sesión de Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.
  - d. Asegurar que se presenten en sesiones de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico los avances de los estudios y los proyectos de resolución, dado que el régimen tarifario que se establezca deberá estar acorde con las funciones, facultades y las disposiciones expedidas por los diferentes actores.
3. Solicitar al DNP adelantar el estudio de la Evaluación de la Implementación de un Esquema de Subsidios en el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, con el fin de lograr una adecuada redistribución del ingreso e incentivar la entrada de nuevos operadores en zonas donde no se esté restando el servicio.

4. Solicitar al DNP y al MHCP crear mecanismos que permitan comprometer vigencias futuras de mediano y largo plazo por parte de las entidades territoriales y las ESP del sector público, de tal forma que se puedan financiar las inversiones y desarrollar contratos especiales de gestión y suministros, en igualdad de condiciones que los operadores privados.
  
5. Solicitar al MAVDT y al MHCP la reglamentación necesaria para hacer exigible la constitución y puesta en marcha de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, así como la obligación de destinar prioritariamente los recursos del sistema general de participaciones para cubrir las necesidades de subsidios, y la posibilidad de que estos recursos sean girados directamente a las personas prestadoras de servicios.
  
6. Solicitar al MAVDT, al Ministerio de la Protección Social, a la SSPD y al DNP para que en conjunto con la CRA, aseguren y garanticen el desarrollo y puesta en marcha de los estudios propuestos, priorizando en las agendas respectivas para que su tiempo de ejecución se cumpla de acuerdo con el cronograma establecido para el efecto.
  
7. En cuanto a las metodologías tarifarias de acueducto y alcantarillado, la CRA, no debe adelantar actividades, utilizar recursos humanos o financieros, ni adoptar decisiones que estén por fuera de lo contenido en su Plan de Actividades y en el Presente Documento, con el fin de preservar la estabilidad regulatoria.
  
8. Conformar un equipo de dedicación exclusiva de la Unidad Administrativa Especial de la CRA, con el apoyo de personal de las entidades que conforman la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, para que se encarguen de realizar los estudios necesarios para la expedición de la nueva metodología.
  
9. Respecto a los productores marginales, solicitar al MAVDT y a la CRA, la reglamentación y elaboración una metodología tarifaria específica respectivamente.

10. Solicitar a la CRA, antes de la expedición de las metodologías tarifarias, el presentarlas ante las ESP, los gremios que conforman el sector y a los usuarios, con el fin de tener en cuenta sus comentarios y aportes respectivos.

11. Solicitar a la CRA, una vez expedida esta nueva regulación, de divulgar por medio de documentos académicos la explicación conceptual del nuevo marco tarifario obtenido, el cual deberá estar dirigido a las ESP. Así mismo, deberán elaborar cartillas didácticas explicativas dirigidas a los usuarios y terceros interesados.