



Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República de Colombia

Miembros de la Comisión

Luis Felipe Henao Cardona
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Alejandro Gaviria Uribe
Ministro de Salud y Protección Social

Luz Helena Sarmiento Villamizar
Ministra de Ambiente y Desarrollo Territorial

Tatyana Orozco de la Cruz
Directora Departamento Nacional de Planeación

Patricia Duque Cruz
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Expertos Comisionados

Julio Cesar Aguilera Wilches

Alejandro Gualy Guzmán

Jaime Salamanca León

Unidad Administrativa

Diego Rentería Martínez
Subdirector de Regulación

Julio César Castañeda Salguero
Subdirector Administrativo y Financiero

Sandra Puentes Murcia
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Germán Arturo García García
Jefe Oficina Asesora de Planeación y TIC

Permanece
conectado



20 Años

Regulación de
los Servicios Públicos Domiciliarios
de Acueducto, Alcantarillado y Aseo
en Colombia

 @cracolombia

 Comisión de
Regulación CRA

 crapsbcol

www.cra.gov.co



EXPERTOS COMISIONADOS DESIGNADOS DESDE LA CREACION DE LA COMISION DE REGULACION DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO

Margarita María Durán Ariza
Marzo/1993-Marzo/1996

Jaime Saldarriaga Sanín
Agosto/1993-Marzo/1996

Rubén Darío Avendaño Zuluaga
Agosto/1993-Mayo/1994

Francisco Javier Ochoa Franco
Junio/1994-Noviembre/1994

Gustavo Jiménez Perdomo
Abril/1996-Marzo/1999

Fabio Giraldo Isaza
Dic./1996-Dic./1999

Diego Fernández Giraldo
Abril/1995-Abril/1998

Luz Ángela Mondragón Restrepo
Julio/1998-Julio/1999

Jorge Enrique Angel Gómez
Marzo/2000-Marzo/2004

Jaime Salamanca León
Enero/2000-Enero/2003

Ángel Federico Gutiérrez García
Mayo/1998-Mayo/2001

Darío Rafael Londoño Gómez
Noviembre/1999-Marzo/2000

Mauricio Millán Drews
Marzo/2004-Abril/2007

Cristian Stapper Buitrago
Enero/2003-Enero/2007

Luis Augusto Cabrera Leal
Mayo/2001-Mayo/2005

Carlos Eduardo Hernández Celis
Julio/2001-Julio/2005

José Francisco Manjarrés Iglesias
Mayo/2005-Octubre/2008

Julio César del Valle Rueda
Mayo/2007-Mayo/2011

Cristian Stapper Buitrago
Febrero/2007-Febrero/2010

Erica Johana Ortiz Moreno
Octubre/2008-Agosto/2011

Clara Lucía Uribe Payares
Agosto/2005-Agosto/2009

Julio César Aguilera Wilches
Septiembre/2011-

Alejandro Iván Gualy Guzmán
Agosto/2011-

Jaime Salamanca León
Octubre/2011-

Silvia Juliana Yepes Serrano
Febrero/2010-Febrero/2014

CONTENIDO

Comprometidos con la revolución del agua	8
Luis Felipe Henao Cardona / Ministro de Vivienda Ciudad y Territorio	
20 años construyendo la regulación de servicios públicos en pro de los usuarios y del fortalecimiento sectorial	12
Julio César Aguilera Wilches Director Ejecutivo, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA	
La CRA y la SSPD: 20 años de coexistencia	28
Lida Ruiz Vásquez y Samuel Alfonso Forero Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios SSPD	
Universalidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo: mandato constitucional	34
Jaime Salamanca León Experto Comisionado, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA	
Evolución de las coberturas de los servicios de acueducto y alcantarillado (1985-2013)	50
Subdirección de Agua y Saneamiento. Dirección de Desarrollo Urbano Departamento Nacional de Planeación	
Biografía de la CRA en sus 20 años	60
Alejandro Gualy Guzmán Experto Comisionado, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA	
Regulación de “no mercados” de agua y el saneamiento frente a la ruralidad colombiana	74
Maryluz Mejía de Pumarejo Presidente Ejecutiva de Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental ACODAL	
Por la cosecha del agua	78
Gustavo Galvis Hernández Presidente Asociación Nacional de Servicios Públicos y Comunicaciones ANDESCO	
La regulación y el control social en el sector de agua potable y saneamiento básico	82
Gustavo Alzate Forero Presidente, Confederación Colombiana de Comités de Desarrollo y Control Social y sus Vocales de Control y las TICS CONFEVOCOLTICS	
Felicitaciones para 20 años de excelencia	86
Salvador Vadalá Ruggiero Presidente Confederación Colombiana de Vocales de Control	

Coordinación Editorial
Boris Del Campo Marín
María Clemencia Lozano Villegas
Comunicaciones.
Oficina Asesora de Planeación

Diseño y Diagramación:
Fénix Media Group
Eider Hernández Polanco

Impresión
Fénix Media Group





Luis Felipe Henao Cardona
Ministro de Vivienda Ciudad y Territorio

Datos de la Organización de Naciones Unidas (ONU), manifiestan que la falta de agua potable y saneamiento básico es una de las principales causas de pobreza y malnutrición en los países. Así mismo, cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, han señalado que el número de personas que viven en condición de pobreza en Colombia se ha reducido en 4 puntos porcentuales.

Según Mauricio Perfetti, Director del DANE, “La mayor reducción de la pobreza se registró en la zona rural con 410 mil personas. En la zona rural la pobreza pasó de 46,8 por ciento en el 2012 a 42,8 por ciento en el 2013. Así mismo el porcentaje de personas en condición de pobreza extrema, por su parte, fue de 9,1 por ciento, 1,3 puntos porcentuales inferior al registrado en el 2012”.

Al revisar estas cifras, vemos que se ha hecho mucho; más que en gobiernos anteriores, lo que refleja claramente un mejoramiento en la calidad de vida de los colombianos en sus condiciones sanitarias, gracias a las inversiones que a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, hemos adelantado en diferentes regiones del país. Sin embargo, desde el mes de mayo de 2013, cuando asumí la cartera de Vivienda, el Presidente Santos fue muy enfático en sus instrucciones: “Debemos seguir trabajando para erradicar la pobreza y construir un país más próspero” y veo que aún falta mucho por hacer.

**¡COMPROMETIDOS,
CON LA REVOLUCIÓN
DEL AGUA!**

“Desde 2010 cuando se inició este gobierno, se ha tenido claridad de los impactos que genera invertir en planes que propendan por mejorar el suministro de agua potable y saneamiento básico”

Desde 2010 cuando se inició este gobierno, se ha tenido claridad de los impactos que genera invertir en planes que propendan por mejorar el suministro de agua potable y saneamiento básico.

En el período 2010-2014 se han terminado un total de 603 proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo con una inversión superior a los \$775.000 millones. Adicionalmente, se encuentran en ejecución 990 obras por \$4.2 billones en los 32 departamentos del país. Una inversión nunca antes vista en el país en materia de agua potable y saneamiento básico que ha beneficiado a más de 9 millones de compatriotas.

Dentro de los colombianos beneficiados con estos proyectos, se encuentran personas que por primera vez pueden disfrutar la posibilidad de contar con un inodoro; algo que para la inmensa mayoría de ciudadanos es tan común y tan normal, para otros es un privilegio al que sólo pudieron acceder gracias a programas como “Conéctate con el agua” que adelantamos desde el Ministerio de Vivienda.

Cada dólar que se invierte en los proyectos de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico; equivale a 5 dólares en beneficios al contar con una población más sana y productiva. Este impacto se refleja principalmente en la reducción de las enfermedades relacionadas

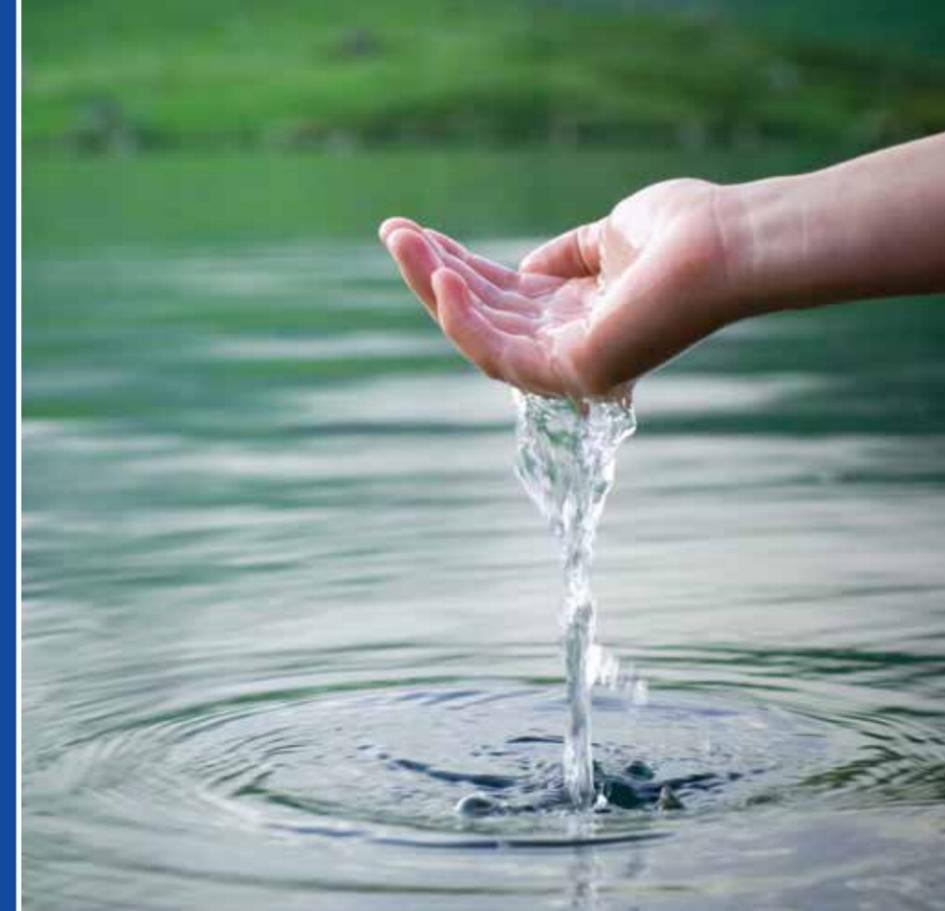
con el agua y un saneamiento básico inadecuado, ya que se logra mitigar una de las principales causales de inasistencia escolar de miles de niños que ven truncadas sus posibilidades de aprendizaje.

Queremos seguir invirtiendo en proyectos que continúen mejorando la calidad de vida de los colombianos y que, a su vez, contribuyan en la reducción sostenida de la pobreza que se ha presentado a lo largo de los últimos 4 años. Con estas inversiones no sólo se mejoran las condiciones de saneamiento, sino que los impactos colaterales permiten también disminuir el índice de desempleo, mejorar la inclusión de los niños en educación y reducir las enfermedades de origen hídrico.

Habitantes de municipios de departamentos como Santander, Nariño, Cundinamarca, Córdoba, Antioquia, Bolívar, Atlántico y Magdalena; se beneficiaron al llegarles por primera vez el agua potable, un acueducto o simplemente pudieron pasar de la letrina al inodoro. Hoy, cuatro años después de haber realizado la primera inversión en estos proyectos, como Ministro de Vivienda puedo decir con gran satisfacción que más colombianos ahora tienen agua y saneamiento. Por primera vez 3.5 millones de colombianos cuentan con acueducto y 3.8 millones con alcantarillado.

“Cada dólar que se invierte en los proyectos de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico; equivale a 5 dólares en beneficios al contar con una población más sana y productiva”

“Con estas inversiones no sólo se mejoran las condiciones de saneamiento, sino que los impactos colaterales permiten también disminuir el índice de desempleo, mejorar la inclusión de los niños en educación y reducir las enfermedades de origen hídrico”



¿Cómo ha sido posible la revolución del agua?

Al ver los resultados de las inversiones realizadas en estas poblaciones la pregunta que surge es: ¿Por qué no se había logrado antes si son servicios esenciales?. La respuesta puede sonar sencilla, aunque realmente no lo es: La clave para lograrlo es la articulación entre la política pública, la gestión adecuada de los recursos y, sobretodo, voluntad y compromiso de todos.

Si alguna de estas variables falta, como ha ocurrido en años anteriores, los resultados que se obtienen son los que conocemos todos los colombianos; desembolsos de recursos que se pierden por el camino, acueductos que se debieron haber hecho 5, 6 o hasta 7 veces, pero nunca han culminado sus obras y el peor resultado de todos: familias colombianas viviendo en condiciones inaceptables y engrosando las estadísticas de la ONU que manifiestan que cada 20 segundos muere un niño menor de 5 años por enfermedades relacionadas con la falta de un baño como cólera, disentería y parasitismo.

La política pública de agua potable y saneamiento básico que a través de programas como los Planes Departamentales de Agua, Conéctate con el Agua, el plan de intradomiciliarias y el manejo de residuos sólidos, que ha sido destacado a nivel latinoamericano, se han desarrollado a través de mesas de trabajo con la comunidad, escuchando sus necesidades y realizando estudios sobre los proyectos.

La supervisión directa desde las personas que hemos encabezado la cartera de vivienda, ha sido fundamental para garantizar que la inversión de los recursos se esté llevando a cabo con transparencia y efectividad.

Así mismo, el compromiso por parte del Presidente de la República Juan Manuel Santos de disminuir los índices de pobreza en el país han sido fundamentales para hacer realidad estos proyectos con los que muchos colombianos soñaban y veían tan lejanos. ~~~





20 AÑOS CONSTRUYENDO LA REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN PRO DE LOS USUARIOS Y DEL FORTALECIMIENTO SECTORIAL

Julio César Aguilera Wilches
Director Ejecutivo, Comisión de Regulación de Agua
Potable y Saneamiento Básico CRA

La Ley 142 de 1994: Una necesidad sectorial

En el “deber ser” del Estado de Derecho, las normas que se expiden (reglas establecidas por el Estado para crear incentivos a comportamientos específicos de los agentes sociales-económicos-políticos) buscan resolver situaciones generales o de un sector, identificadas directamente en el seno de la sociedad civil, o por los representantes que esta elige direc-

ta o indirectamente. Así las cosas, la expedición de una norma pasa entonces por la identificación de las necesidades que esta busca cubrir, así como los agentes involucrados en las mismas, por lo menos en cuanto a las funciones, obligaciones y/o derechos de cada uno en el marco del entramado institucional que la norma crearía.

En este contexto, para explicar la necesidad de contar con una norma específica para servicios públicos, se debe revisar los antecedentes en la prestación de estos. A comienzos de la década del noventa, como resultado de años y años de marcos institucionales débiles en incentivos para que las empresas recuperaran los costos relacionados con la prestación del servicio¹, el sector de servicios públicos presentaban un panorama difícil de ser sostenido, por ejemplo:

- En el sector de telecomunicaciones, el monopolio en la larga distancia y las potenciales ineficiencias en el manejo del mismo, propiciaban una “demanda cautiva” sujeta a las presiones que el sindicato tenía sobre la administración. Esta situación se agudiza con la iniciativa del Ministro Mauricio Vargas de privatizar el servicio (Telecom) bajo el gobierno Gaviria, y la respuesta del sindicato fue sabotear los equipos de telecomunicaciones dejando al país incomunicado por una semana. Por su parte, las empresas municipales públicas se destacaban por ser altamente ineficientes por contar con una estructura empresarial deficiente y por la captura política local.
- En energía, la inexistente y en el mejor de los eventos, ineficiente planeación de las necesidades de ampliación de la capacidad de generación, la creciente y manifiesta deuda del sector eléctrico que llegó a representar un considerable peso en el déficit fiscal², la captura política de las distribuidoras regionales del servicio, conllevó al recordado racionamiento de 1992-1993 en el cual fue necesario ajustar los “relojes” con una hora de retraso para aprovechar la luz solar.
- En agua potable, la deficiente gestión empresarial se vislumbraba en problemas financieros, algunas veces se alcanzaba el riesgo de quiebra como es el caso de la EPM de Barranquilla. Igualmente se presenta crisis en la prestación en el servicio en ciudades capitales como Bogotá, Santa Marta, Cartagena y Cali; ausencia del preciado líquido en muchos municipios intermedios y menores del país, y en general se observa altos costos laborales y alta captura política local de los prestadores.

¹ Mediante el Decreto 3069 de 1968 se crea la Junta Nacional de Tarifas (JNT), cuyas funciones principales eran las de controlar y fiscalizar las tarifas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica (art 1), uno de cuyos principios básicos es el de sostenibilidad económica del servicio, establecía que los prestadores “(...) deberán asegurar la protección de sus activos y fomentar el ahorro nacional mediante niveles de tarifas que cubran los costos reales de la prestación del servicio y provean una determinada rentabilidad sobre el valor de dichos activos, con el objeto de facilitar apropiadamente la financiación de sus programas. Para tal fin las tarifas deberán ajustarse con oportunidad a los cambios de los costos reales que alteren el equilibrio económico de la empresa y los planes trazados para atender a futura demanda. (...)”. No obstante lo anterior, también se establece la necesidad de definir las tarifas a un nivel económico que “(...) tomen en cuenta la capacidad económica de los diferentes sectores sociales y el mejor aprovechamiento de los recursos propios de los respectivos servicios en beneficio de la comunidad.” (art 2). No obstante lo anterior, las tarifas sufrieron de presiones políticas locales buscando impedir los incrementos tarifarios necesarios, y los técnicos de la Junta Nacional de Tarifas fueron víctimas de fuertes ataques por parte de importantes actores políticos de la vida nacional. Obsérvese en Vélez Álvarez, Luis Guillermo (14 p.), el resumen que presenta sobre la situación suscitada a raíz del artículo escrito por Carlos Lemos Simmons sobre las decisiones de la JNT en cabeza de la Directora Eva María Uribe Tobón, a propósito de la aplicación de la estratificación en las tarifas de servicios públicos.



Las bajas tarifas derivadas de la captura política de los prestadores, en los que valga decir, se había desarrollado una cultura rentística como consecuencia del poder de los sindicatos que lograban concesiones laborales escandalosas³, traían como consecuencia limitación de la capacidad de ellas para desarrollar planes de reposición, rehabilitación, expansión y ampliación de coberturas, lo cual a su vez se reflejaba como una baja calidad en la prestación del servicio, y por tanto la presión de la ciudadanía a recibir servicios de mejor calidad: este círculo lo cierra la presión política local para no aumentar tarifas. A esta situación descrita el Profesor Pablo Spiller de la Universidad de Berkeley, le denomina un “equilibrio de bajo nivel”, situación que debe ser atacada con reformas institucionales enfocadas a “romper” el citado equilibrio.

² MONTENEGRO, Armando y VIVAS, Rafael. *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*. Editorial Taurus. 2005, 264 p.

³ *Ibid.* 264 p.

Las situaciones antes descritas crearon la “tormenta perfecta” para demostrar la necesidad de expedir normas específicas en materia de servicios públicos⁴. En este contexto se expide en el año 1994 la Ley 142 de Servicios Públicos Domiciliarios y la Ley 143, Ley Eléctrica.

⁴ Recuérdese que estos preceptos se plasman en los artículos 365, 366, 367 y 369 de la Constitución Política de 1991, los cuales establecen como funciones del Estado: 1) Asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional (art. 365); 2) Solucionar las necesidades básicas insatisfechas de saneamiento ambiental, agua potable y otros servicios (art. 366); 3) Garantizar la universalidad de la cobertura y calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios (art. 365 y 367); 4) Asegurar derechos y deberes de los usuarios, el régimen de su protección, y las formas de su participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio (art. 369).

De este modo, la Ley de servicios públicos domiciliarios desarrolla los elementos principales propios de la teoría asociada a la regulación de mercados y a la disminución de los efectos derivados de la existencia de fallas de mercado⁵. En este sentido, se incluyen elementos de regulación de estructuras (estructura de la industria) y de conductas (precio, calidad y cantidad) como herramientas para ser desarrolladas por el regulador de cada servicio.

Estos elementos de la teoría de la regulación económica son posteriormente incorporados por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) en sus marcos tarifarios, situación que se describe a continuación.

⁵ Se consideran como fallas de mercado las estructuras de mercado “imperfectas”, externalidades, asimetrías de la información, entre otros.



El Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico

La Ley de servicios públicos domiciliarios encomendó a las Comisiones de Regulación la tarea de corregir fallos de mercado, razón por la cual deben regular monopolios cuando la competencia no sea posible, promover la competencia entre operadores con el fin de evitar abuso de posición de dominio, procurar que las operaciones de los prestadores sean económicamente eficientes, fomentar la provisión de servicios con calidad y en general, proteger la libertad de competencia (arts. 2 y 3, Ley 142 de 1994).

Bajo estos preceptos, en materia de servicios de agua potable y saneamiento se creó la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), como órgano con independencia administrativa, técnica y operativa, actualmente adscrito al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial. Entre sus fines, se encuentran el mejoramiento y la ampliación de los servicios y el incremento y optimización de las inversiones y los recursos necesarios disponibles; manteniendo el equilibrio entre los intereses de los usuarios y prestadores, garantizando la prestación de servicios de calidad, con tarifas razonables y amplia cobertura. Igualmente, la Comisión tiene la facultad de establecer en qué eventos son necesarios que la realización de obras, instalaciones y operación de equipos destinados a la prestación del servicio se rijan a normas técnicas.

La CRA, en sus inicios se enfrentó a una situación compleja debido a que las tarifas vigentes a esa fecha no generaban los ingresos suficientes para cubrir los costos del servicio, los subsidios representaban en algunos

casos el 90% del costo, brecha de las tarifas del estrato 4 y el 6 hasta del 300% en agua potable y del 800% en el servicio de aseo⁶. A nivel técnico se carecía de estudios y estimaciones de costos, las empresas multiservicio (incluso las más grandes) no contaban con contabilidad empresarial desagregada por servicios, inexistencia del plan de inversiones y plan maestro de servicios.

Primera etapa tarifaria

La primera generación de fórmulas tarifarias de los servicios de acueducto y alcantarillado se materializa con la expedición de las Resoluciones CRA 08 y 09 de 1995. Los principales objetivos de este marco tarifario eran se enfocaban en establecer condiciones mínimas de gestión empresarial y promover la sostenibilidad financiera de los prestadores al asegurar el cubrimiento de los costos y el desmonte de los subsidios extralegales, cumpliendo de este modo los criterios tarifarios contenidos en la Ley 142 de 1994. Posteriormente, se expide la Resolución CRA 03 de 1996, la cual establece que todos los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento básico debían vincularse al régimen de libertad regulada según el cual, la Comisión fija los criterios y metodologías para determinar los costos de prestación con criterios de calidad y eficiencia productiva, y las empresas prestadoras estiman las tarifas dentro de ese marco las tarifas.

Una visión crítica de este periodo, puede concluir del desarrollo de esta primera etapa que no se abarcaron problemas estructurales y de incentivos sectoriales. Por ejemplo, se observan altos niveles de cobertura en acueducto y elevados niveles de agua no contabilizada, situación que

⁶ Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Revista 15 años Regulación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en Colombia. 2009, 14 p.

“La Ley de servicios públicos domiciliarios encomendó a las Comisiones de Regulación la tarea de corregir fallos de mercado, razón por la cual deben regular monopolios cuando la competencia no sea posible, promover la competencia entre operadores con el fin de evitar abuso de posición de dominio, procurar que las operaciones de los prestadores sean económicamente eficientes, fomentar la provisión de servicios con calidad y en general, proteger la libertad de competencia”

refleja incentivos a invertir pero no a mantener. Esto se puede explicar debido a que la tarifa media básica (TMB) no cubría los costos medios de largo plazo, lo que generaba pocos incentivos al mantenimiento por parte de los operadores; y a la existencia de un fondo de cofinanciación público, que opera cuando los prestadores no podían cubrir sus costos. De esta forma, los prestadores preferían la expansión financiada al mantenimiento. Adicionalmente, se enfrentaban a la dificultad de no haber establecido claramente las obligaciones de inversión de las empresas y los efectos de su incumplimiento.

Para el servicio público de aseo, la primera etapa regulatoria tarifaria comienza con la expedición de la Resolución CRA 19 de 1996 y la Resolución CRA 15 de 1997, para prestadores con menos de 8.000 y más de 8.000 usuarios, respectivamente. La primera de estas resoluciones, estableció costos medios de prestación del servicio garantizando con ello la suficiencia financiera. Por su parte, la Resolución CRA 15 de 1997 buscó reconocer la fijación de precios máximos en los componentes del servicio, es decir, barrido y limpieza, recolección y transporte y disposición final, reconociendo los beneficios derivados de la potencial competencia entre prestadores; estableció la distribución de los aumentos de la productividad entre el prestador y los usuarios, y un parámetro fijo de producción de residuos (PPU) en 120 kilogramos/suscriptor-mes.

El avance regulatorio con la expedición de las resoluciones en el servicio público de aseo fueron el reconocimiento de las especificaciones técnicas de este servicio y el definir un esquema regulatorio de precios (precio techo) considerando los tiempos de cada actividad (tiempo de recolección o productivo, y de viaje) y los costos asociados a éstas. El efecto de la propuesta regulatoria, se ve reflejado en el control a los abusos de posición dominante y las prácticas tarifarias restrictivas a la competencia, mediante el estímulo a la concurrencia de oferentes y el establecimiento de los contratos que debía incorporar cláusulas exorbitantes, así como medidas que favorecieran la gestión empresarial y financiera de las empresas. En general, se logra mayor conocimiento del sector y se cuenta con mayor información sectorial.

Sin embargo, la metodología tarifaria propuesta para el servicio público de aseo presentó un grave error de cálculo tarifario en el factor de tiempo medio de viaje no productivo (h_o) de un vehículo recolector de residuos sólidos en diferentes municipios⁷, que distorsionaban los costos al actuar como multiplicador del cálculo del costo de recolección y transporte (CRT), evitando que cumpliera con el fin de minimizar tiempos de transporte para llegar a establecer costos eficientes. Este error llevó a que los ingresos percibidos por las empresas que utilizaban un factor h_o superior a 1, incrementaran entre un 37-159%. Dada esta situación y a las peticiones que realizaron las empresas prestadoras, la CRA declaró grave error tarifario fundamentándose en el artículo 126 de la Ley 142 de 1994⁸, y expide la Resolución CRA 130 de 2000 donde señala que el valor del tiempo no productivo en el viaje sería igual a uno (1) para todos los municipios.

⁷ El artículo 18 de la Resolución 15 de 1997 establecía diferentes valores para el parámetro tiempo medio de viaje no productivo (h_o):

Municipio	h_o	Municipio	h_o	Municipio	h_o
Bogotá	3,68	Buga	2,50	Pasto	1,50
El Cerrito (Valle)	3,00	Cali	2,20	Ibagué	1,40
Pereira	2,70	Palmira	1,83	Barranquilla	1,33
Chinchiná	2,65	Candelaria	1,75	Resto de Municipios	1,00
Medellín	2,50	Tulúa	1,67		

⁸ Artículo 126 Ley 142 de 1994. Reglamentado por el Decreto Nacional 3860 de 2005. Vigencia de las fórmulas de tarifas. Las fórmulas tarifarias tendrán una vigencia de cinco años, salvo que antes haya acuerdo entre la empresa de servicios públicos y la comisión para modificarlas o prorrogarlas por un período igual. Excepcionalmente podrán modificarse, de oficio o a petición de parte, antes del plazo indicado cuando sea evidente que se cometieron graves errores en su cálculo, que lesionan injustamente los intereses de los usuarios o de la empresa; o que ha habido razones de caso fortuito o fuerza mayor que comprometen en forma grave la capacidad financiera de la empresa para continuar prestando el servicio en las condiciones tarifarias previstas. Vencido el período de vigencia de las fórmulas tarifarias, continuarán rigiendo mientras la comisión no fije las nuevas.



Frente a este escenario, la Comisión planteó un segundo orden de reformas tarifarias orientadas a estimular comportamientos más eficientes en costos y en producción (eficiencia asignativa y técnica).

Segunda etapa tarifaria

En la segunda etapa tarifaria, la CRA buscó consolidar la institucionalidad regulatoria en un escenario en el cual el llamado “rezago tarifario” se había superado, por lo menos en aquellos municipios en los cuales las metodologías tarifarias fueron aplicadas de forma rigurosa, y se hizo el desmonte progresivo de los “subsídios extralegales”.

Para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, el segundo marco tarifario comienza con la expedición de la Resolución CRA 287 de 2004, que establece la nueva metodología tarifaria para el cálculo de los costos de prestación de estos servicios y se plantea como fines principales, entre otros, evitar el traslado de ineficiencias de los prestadores a los usuarios y reforzar la sostenibilidad financiera de las empresas. Para el desarrollo de lo primero se emplea la metodología de Análisis de Envoltorio de Datos (DEA por sus siglas en inglés) en la estimación de los costos administrativos y de operación. Sin desconocer las limitantes de esta metodología, el DEA permitió implementar una competencia virtual entre diferentes prestadores en un servicio monopólico.

Adicionalmente, esta Resolución introduce elementos y metodologías para limitar la inclusión de activos no asociados a la prestación del servicio, así como reglas para definir la vida útil de los mismos; también se eliminan algunos costos ineficientes en el cálculo de la tarifa de los costos administrativos (combina la aplicación de precio techo para este componente), y se incluyen las tasas retributivas y de uso del agua.

Al inicio de la implementación de esta segunda etapa regulatoria, se logró reducir el cargo fijo (CMA) en cerca de 13% en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, y reducir la brecha entre los prestadores de las principales ciudades. Sin embargo, en los años posteriores el cargo fijo se mantuvo constante. Esto tiene su explicación en que el puntaje de eficiencia se calcula una sola vez para todo el periodo tarifario. Bajo este contexto, surge la necesidad de replantear la metodología DEA e incluir criterios que hagan al modelo más robusto e incentiven la búsqueda de valores de costos más eficientes por parte de los prestadores durante el próximo periodo tarifario.



Es de destacar el avance en materia de participación ciudadana en este segundo periodo a partir del Decreto 2696 de 2004 mediante el cual “se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación”, que desarrolla los preceptos constitucionales de los derechos colectivos (art. 78) y los derechos y deberes de los usuarios (art. 369); así como el control social por parte de los usuarios consagrados en la Ley de servicios públicos domiciliarios (arts. 62-66).

Con la entrada en vigencia de este Decreto, el gobierno nacional determina que aspectos se deben informar al público y el procedimiento para hacerlo, como es el facilitar el acceso a la información, es decir, las normas básicas que establecen la competencias y funciones de la CRA, así como su agenda regulatoria anual y el plan estratégico quinquenal, las propuestas de las resoluciones de carácter general tarifario y no tarifario, y la divulgación de los informes de gestión anual y el estudio de impactos del marco regulatorio en su conjunto.

Por ejemplo, en materia de resoluciones de carácter general con base en el artículo 11 del Decreto 2696 de 2004, la CRA antes de un (1) año de terminar la vigencia de las fórmulas tarifarias, debe divulgar las bases para el periodo siguiente. Así como los resultados de los estudios técnicos para la adopción de las fórmulas, los cuales se harán públicos a medida que sean recibidos por la Comisión, y faltando tres (3) meses antes del inicio de la vigencia de las nuevas fórmulas tarifarias, la CRA publica en su portal los proyectos de resolución, estudios y un resumen en lenguaje sencillo, y remite a las gobernaciones para su divulgación. La Comisión organiza consultas públicas en diferentes Distritos y Municipios, con el propósito de lograr la participación de los usuarios, y a través de los vocales de control, escucha las observaciones y responde las inquietudes de los ciudadanos que no se expresan directamente.

Por su parte, la segunda etapa tarifaria en el servicio público de aseo comienza con la expedición de las Resoluciones CRA 351 y 352 de 2005, en las cuales se establece una metodología de precios techo con el fin de reconocer costos eficientes, que garantizaran sostenibilidad económica, para cada componente del servicio.

Este marco regulatorio se centra en la eficiencia al separar los costos de cada actividad, con precio techo independiente con el fin de motivar la entrada de nuevos operadores en cada componente del servicio. En este sentido, la Resolución CRA 351 de 2005

establece tarifa techo para la disposición final considerando la diversidad geográfica y de densidades de población en el país, con el fin de generar incentivos a la entrada al mercado de nuevos operadores y la conformación de rellenos sanitarios regionales, y de este modo aprovechar las economías a escala, y facilitar el control y monitoreo ambiental.

De igual manera, este marco tarifario, en aplicación de la Ley 142 de 1994, reconoció las particularidades de los mercados y en pro de las economías de escala propias del servicio, determinó ajustes periódicos al modelo con el fin que este reconociera los efectos inflacionarios sobre los costos de los diferentes componentes; y definió un factor de productividad a transferir a los usuarios como parte de las ganancias de eficiencia que alcanzaron las empresas a lo largo del tiempo.

Así mismo, esta segunda metodología regulatoria estableció un sistema integral en la medición de los residuos contemplando el aforo de estos, la macro-medicación del volumen de las basuras en el sitio de disposición final y la distribución de esta producción; con el fin de generar incentivos para la separación en la fuente y la reducción de los residuos sólidos, y generar mayores niveles de eficiencia por parte de los prestadores.

Es de destacar que esta metodología tarifaria generó progreso regulatorio al incluir el elemento de dependencia de las tarifas con el peso de los residuos efectivamente recolectados y de los kilómetros de calles barridos. Así como el plantear la viabilidad de la construcción de estaciones de transferencias en zonas de alta densidad poblacional y para rellenos sanitarios regionales.

Puede inferirse que las medidas regulatorias en esta segunda etapa han permitido avances significativos en términos de acceso, calidad, gestión y sostenibilidad financiera de los servicios. De acuerdo con el Censo de población del año 2005, la cobertura en el servicio público domiciliario de acueducto en el país era del 81,9%, en 2012 se estima que esta es de 85,8%. En el servicio público de alcantarillado, la cobertura en el 2005 fue de 76,3% incrementándose en el periodo en aproximadamente 10 puntos porcentuales y alcanzando una cobertura del 85,8% en el 2012. Por su parte, el servicio público de aseo presentaba una cobertura del 75,9% en el año 2005 y registra una del 78,4% en el año 2011. Si bien existe, incrementos significativos a nivel urbano y rural, continúa la brecha entre lo urbano y lo rural, no sólo en cobertura sino en calidad en la prestación del servicio (ver gráfica 1).

Tercera etapa tarifaria

Esta tercera etapa tarifaria comienza con una participación activa por parte de la ciudadanía, la propuesta del marco regulatorio para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado (Resolución CRA 632, 634 y 643 de 2013) recibió 920 observaciones escritas (96%) y presenciales (24%). Similar situación se observa en la propuesta regulatoria del servicio público de aseo (Resolución CRA 643 y 664 de 2013) que recibió 1.341 observaciones por parte de las empresas prestadoras, la población recicladora y los demás agentes.

Los procesos de participación ciudadana, adelantados por la Comisión en la estructuración de los nuevos marcos tarifarios, han permitido garantizar transparencia en el desarrollo de las metodologías tarifarias que serán promulgadas en el segundo semestre de 2014 y regirán en los próximos cinco (5) años para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

En el caso de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, el nuevo marco está orientado en asociar la tarifa a estándares de servicio, los cuales se enfocan en el aumento de la cobertura, continuidad y calidad en la prestación. Bajo el nuevo esquema regulatorio se pretende alcanzar 100% de cobertura en la prestación en las zonas en las cuales las empresas se comprometen a prestar el servicio a futuro. Es claro entonces que la CRA entiende que existe un compromiso futuro implícito en las tarifas y el grado de cobertura.

“La CRA considerando los logros y las limitantes de los marcos regulatorios propuestos en la segunda etapa tarifaria, y consciente de los retos del futuro plantea una tercera etapa que espera profundice las señales de eficiencia incluidas en la segunda fase”

La inclusión de los estándares de eficiencia tiene el propósito de mejorar la generación interna de recursos y evitar traslados a las tarifas de sobrecostos por una gestión ineficiente. En el cumplimiento de las metas establecidas, la nueva metodología tarifaria articula una adecuada planeación técnica y financiera en el Plan de Obras e Inversiones Regulado (POIR) que permite considerar dentro de la tarifa la remuneración de los activos necesarios para la prestación del servicio a través del componente de inversión.

Así mismo, se adiciona un esquema de descuentos asociados a la calidad del servicio, de forma que se generen incentivos económicos para que las personas prestadoras mejoren su desempeño en lo que respecta a la prestación del servicio público de acueducto y de alcantarillado.

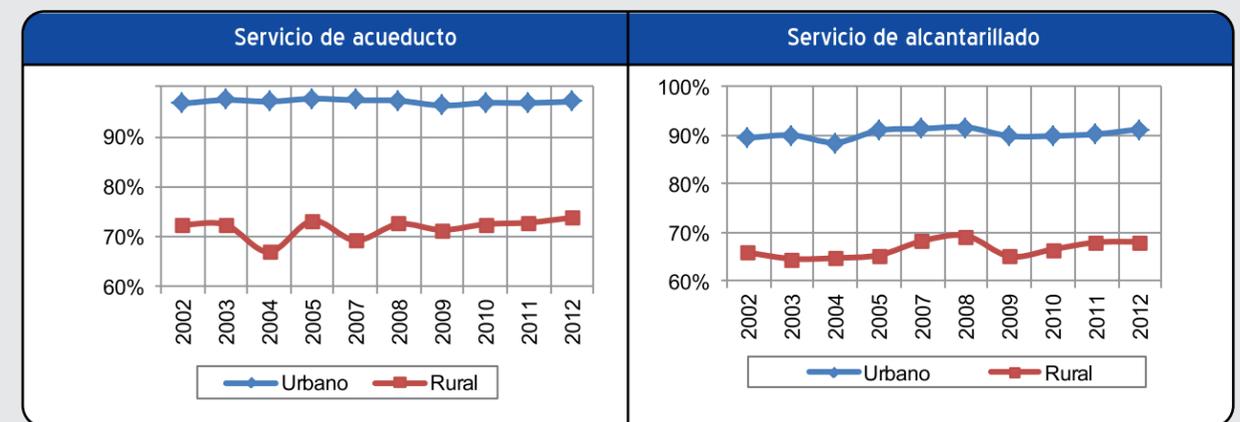
En cuanto a los costos de administración, operación y mantenimiento (AOM) se dispone que estos sean proyectados considerando las metas reguladas en estándares de servicio y eficiencia. Con ello se busca que los prestadores lleven una mejor planeación y gestión de sus estrategias y metas, y de los recursos para alcanzarlas. Con respecto a la estimación de costos eficientes AOM, la CRA decidió continuar con la metodología de Análisis de Envoltorio de Datos (DEA por su sigla en inglés). Sin embargo, se identificaron los problemas de aplicación de esta metodología bajo la Resolución CRA 287 de 2004 y 485 de 2009 por lo que se realizó las correcciones pertinentes. Todo esto con el fin de garantizar una adecuada estimación a los prestadores.

“En el caso de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, el nuevo marco está orientado en asociar la tarifa a estándares de servicio, los cuales se enfocan en el aumento de la cobertura, continuidad y calidad en la prestación”.

La metodología tarifaria dando prioridad al objetivo de mantener y extender la cobertura de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado incluye la desagregación del costo unitario (\$/m3) por subsistema.

Como medidas complementarias a la propuesta del marco regulatorio para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado se implementaron reglas relacionadas con el suministro de

Gráfica N° 1. Cobertura urbana y rural servicio de acueducto y alcantarillado



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP)

“El nuevo marco tarifario del servicio público de aseo se enmarca dentro de la visión asociada a ciudades sostenibles”

agua en bloque y la interconexión a los sistemas de terceros. Lo anterior tiene la finalidad, dada la existencia de economías de escala, de aprovechar los excedentes de capacidad de los subsistemas de otro prestador, evitando en muchos casos tener que construir subsistemas propios o explotar sus propias fuentes de agua. Esto no solo es una señal económica eficiente desde la óptica del servicio público domiciliario, sino que también da una señal medioambiental en la medida en que se debe evaluar la real necesidad de establecer usar fuentes de agua propias en existencia de recursos ya captados por otro prestador, pero no usados por el mismo.

Por su parte, el nuevo marco tarifario del servicio público de aseo se enmarca dentro de la visión asociada a *ciudades sostenibles*. Como parte de esta visión, es claro que la prestación del servicio de aseo es un componente fundamental del mismo. En este sentido, el concepto de área limpia incorpora actividades que no eran reconocidas explícitamente en las tarifas. Este componente denominado CLUS (Costo de Limpieza Urbano por Suscriptor) incluye limpieza de áreas públicas y poda de árboles, corte de césped, limpieza de playas (cuando haya lugar a ello). Adicionalmente se incluye el aprovechamiento como actividad del servicio público definido a partir de los lineamientos de la Corte Constitucional⁹ y del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial¹⁰.

Este marco, como el de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, se enfoca en garantizar los costos de actividades y componentes existentes y el preservar los principios tarifarios de eficiencia y suficiencia financiera por lo que la estimación de los costos de los componentes de aseo se hace a partir de la metodología de precio techo.

⁹ Corte Constitucional. Auto 275 de 2011

¹⁰ Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 2981 de 2013. “Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo”.



Desde el aspecto comercial se contempla las actividades administrativas relacionadas con el catastro, la facturación, atención al cliente, campañas y publicaciones educativas, así como la estratificación y carga de la información al SUI.

En relación con la actividad de limpieza de vías y áreas públicas se analizó el componente de mano de obra, siendo este el más representativo dentro de la estructura de costo de esta actividad. Es importante resaltar que el Decreto 2981 de 2013 en su artículo 21 establece la responsabilidad por parte de las empresas prestadoras de realizar esta actividad dentro de su área de prestación del servicio, así como suscribir acuerdos con otros prestadores que prestan su servicio en el mismo municipio para determinar las vías y áreas públicas que cada uno atenderá y la forma de remuneración entre ellos.

Los componentes de recolección y transporte y tramo excedente se unifican en una función que contempla la distancia a recorrer desde el centroide hasta el sitio de disposición final y el tamaño del mercado en toneladas de residuos sólidos. Esta modificación permite cuantificar de una manera más exacta los costos de mantenimiento y operación en este rubro.

En relación con la señal medio ambiental en los rellenos sanitarios, se incorporan los costos asociados al tratamiento de lixiviados, garantizando el cumplimiento de los criterios establecidos por las respectivas autoridades ambientales.

“Puede decirse que las modificaciones realizadas a las metodologías tarifarias de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo permiten que esta tercera etapa tarifaria avance en las señales regulatorias de gestión e inversión eficiente, calidad en el servicio, transparencia al robustecer la toma de información, colabore como mecanismo en aumento de las coberturas, garantice la participación ciudadana en el proceso regulatorio y sea un insumo para los entes de vigilancia y control”

Algunas reflexiones finales

Sin desconocer los logros obtenidos con las reformas introducidas en 1968, entre ellos la creación de la Junta Nacional de Tarifas, es notorio el avance normativo y sectorial que ha generado la expedición de la Ley 142 y 143 de 1994 y la normatividad asociada a ésta, que se plasma en los avances en cobertura, calidad, continuidad, racionalidad de los consumos y sostenimiento del sistema en los últimos 20 años.

En el caso del servicio público de acueducto, se registraba una cobertura nacional del 77,7% en el año 1993 y aumenta a 91,6% en el 2012, sobresale el avance que se generó en el periodo 2005-2010, tiempo en el cual la cobertura aumenta cerca de 10 puntos porcentuales, al pasar de 81,9% a 91%. La cobertura en alcantarillado muestra un crecimiento progresivo y llega a ser del 85,8% en el año 2012, cifra que refleja un incremento del 40% en relación al año 1993.

Por su parte, la cobertura promedio del servicio público de aseo para el año 2011, ponderada por cantidad de viviendas, fue de 78,4%, mientras que ese mismo dato para 2005 era del 72% y de 60,9% para 1993. En promedio el aumento de cobertura es de 6,5% entre los años 2005 y 2011.

En cuanto al servicio público de energía, el Ministerio de Minas y Energía reporta una cobertura nacional del 95,6%¹¹ en el año 2012, cifra que refleja un incremento de cerca de 20 puntos porcentuales frente al año 1995, donde se registra una cobertura de 76,1%¹². Por su parte, el servicio de gas natural, en las dos últimas décadas presenta un crecimiento sostenido, para el año 2012 se alcanza el 79,6% de cobertura efectiva para el segmento residencial, que al compararla con el 20% del año 1998 y un 65% del 2005, muestra un avance en el sector. Así mismo se observa un incremento, importante en el número

de usuarios al registra 6,7 millones de usuarios domiciliarios y una tasa de crecimiento promedio anual del 12% en el periodo de 1994-2012¹³.

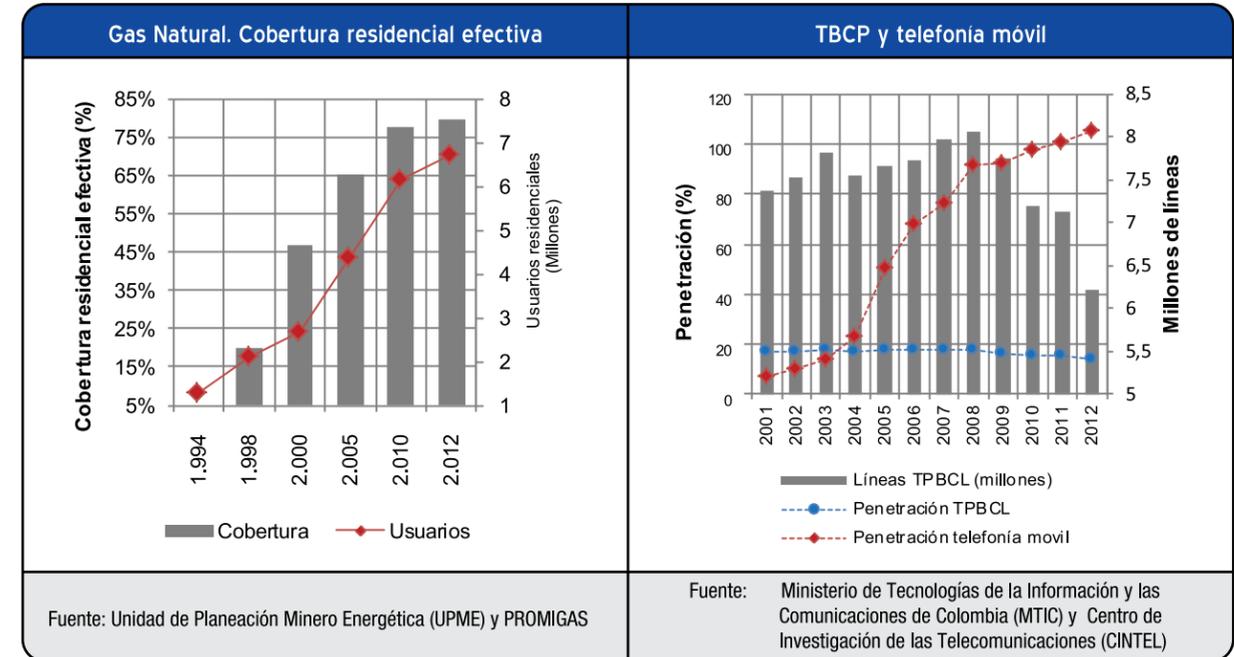
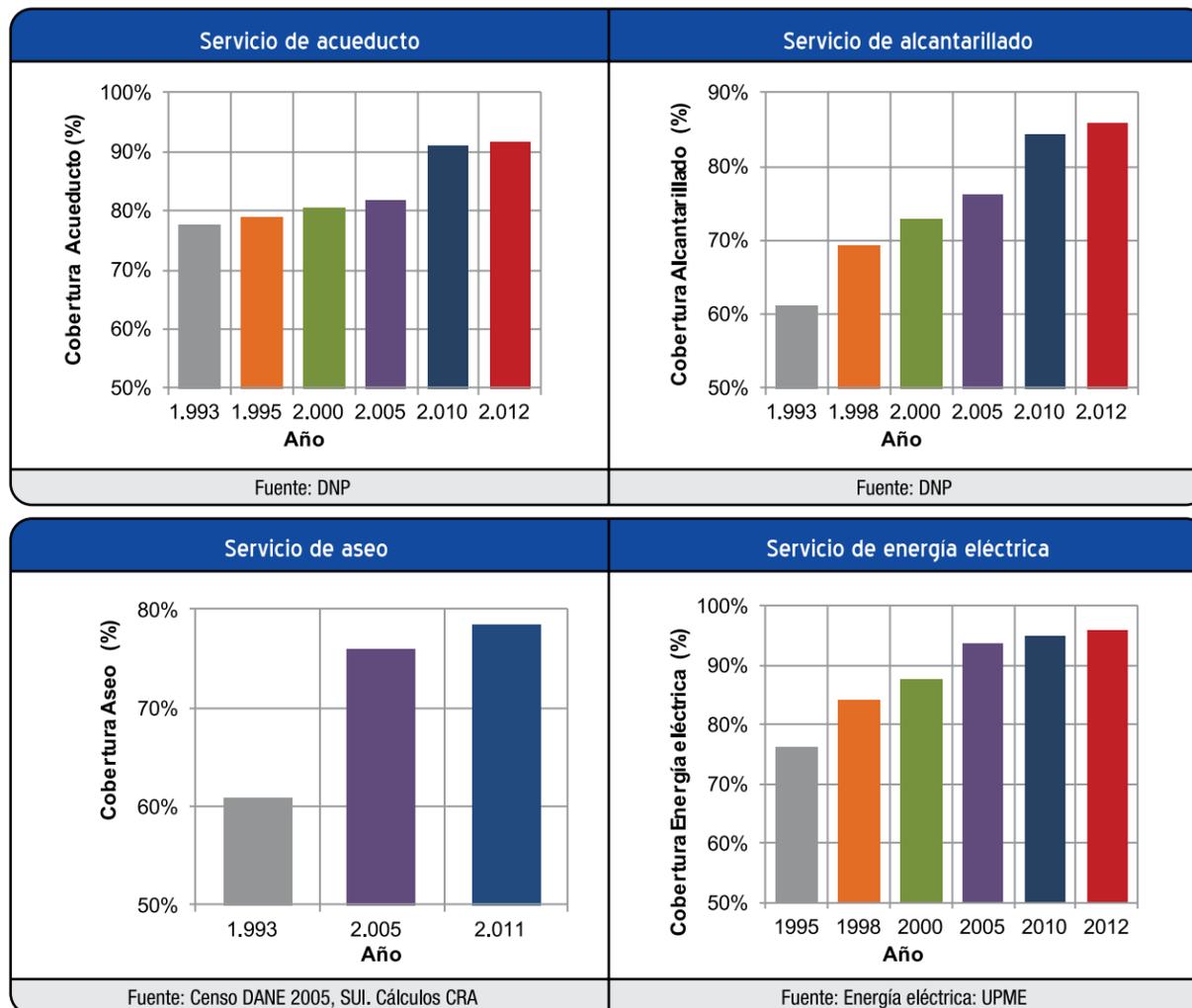
Finalmente, la telefonía móvil en la última década presenta un continuo crecimiento, para el año 2002 la penetración era del 10,4%, en el 2012 esta supera el 100%. Este comportamiento ha llevado a que la telefonía básica conmutada pierda su dinamismo y sea desplazada por la telefonía celular. Para el año 2002 se contaba con 7,37 millones de líneas TPBCL en 2012 se tienen 6,21 millones de líneas.

11 La cobertura en el servicio de energía se mide como el porcentaje de hogares con servicio de energía eléctrica.

13 PROMIGAS. Informe del sector de gas natural. 2010, p 78-82.

12 UPME. Informe sectorial sobre la evolución de la distribución y comercialización de energía eléctrica en Colombia. 2010, p 30-32.

Gráfica N° 2. Evolución cobertura por servicio público domiciliario

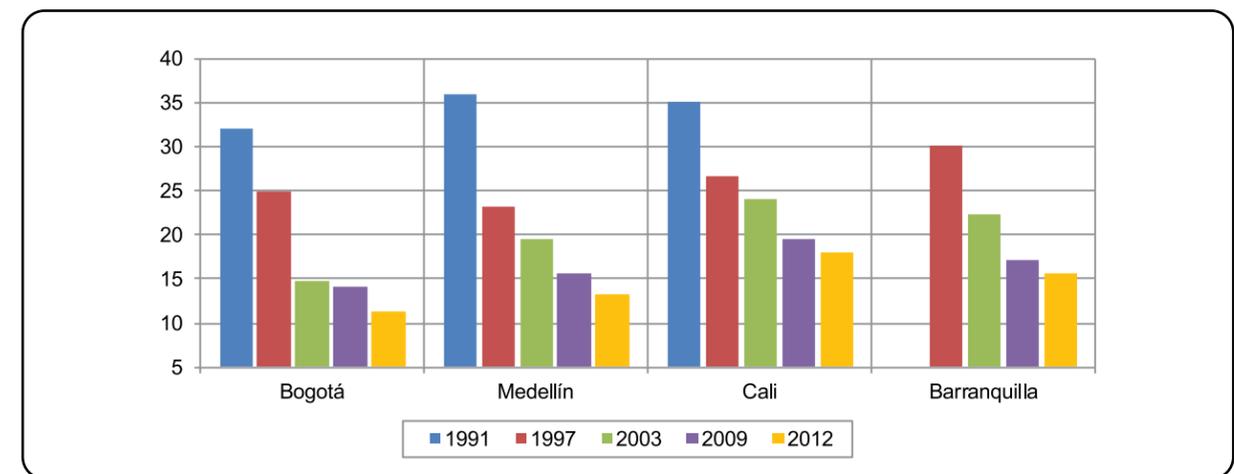


Igualmente, se ha introducido en gran parte del territorio nacional la cultura de pago de los servicios y en los municipios donde se ha implementado la regulación se han fortalecido las empresas prestadoras, alcanzado en la mayoría de los casos la suficiencia financiera y la reducción de los consumos (ver gráfica 3) derivadas de la implementación de tarifas acordadas con los costos de prestación, esto a su vez ha llevado al aplazamiento de inversiones que antes eran consideradas como ineludibles.

Por ejemplo, la Empresa de Acueducto de Bogotá consideraba dentro de su plan de inversiones la ampliación del sistema Chingaza a un costo de US\$250 millones, gracias a la racionalización del consumo este proyecto se pospuso al año 2021¹⁴.

14 MONTENEGRO, Armando y VIVAS, Rafael. Óp. cit., p. 283-284.

Gráfica N° 3. Consumo promedio mensual principales ciudades (M³/usuario/mes) Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla



Fuente: SUI y Montenegro, Armando et al.

También es importante resaltar que la consolidación del modelo institucional de la Ley 142 de 1994 ha permitido el fortalecimiento de agentes públicos y privados como es el caso de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios¹⁵ (SSPD), la CRA, CREG y la CRC, y desde el ámbito privado muchas empresas y sus asociaciones gremiales (ANDESCO, ACODAL, NATURGAS, ACOGEN, ASOCODIS, AGREMGAS, etc.)

Los retos sectoriales a futuro deben propender por fortalecer el esquema institucional a partir de los agentes sectoriales, los entes reguladores y la SSPD. Una buena parte de estos retos están asociados a que en el mediano plazo se debe incorporar las prácticas recomendadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). Al adoptarlas el país iría por buen camino, y esta es la ruta a que se debe seguir.

Así mismo, se hace necesario revisar la institucionalidad a la luz de los desarrollos jurisprudenciales, los cuales son una fuente de derecho que debe ser analizado en el contexto de las nuevas realidades impuestas por el cambio de las instituciones. 

¹⁵ Cabe mencionar que la SSPD fue creada con la Constitución de 1991 (artículo 370)

Bibliografía

- Aguilera Wilches, Julio César. La Regulación, ¿Un dinamizador o un obstáculo del mandato constitucional? [Diapositivas]. Bogotá D.C. Universidad Externado de Colombia (noviembre, 2011)
- Centro de Investigación de las Telecomunicaciones (CINTEL). Estudios sectoriales: Dinámica sectorial de los mercados de las industrias TIC (2012)
- Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (CEPIS), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización Mundial de la Salud (OMS). Análisis del sector de agua potable y saneamiento en Colombia: Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud. Serie Análisis No. 11 (agosto, 1997)
- Colombia. Congreso de la República. Constitución Política 1991. (20, julio, 1991). Gaceta Constitucional. Bogotá, D.C., 1991. No. 116. P. 103-104
- Colombia. Congreso de la República. Exposición de motivos Ley 142. (17, noviembre, 1992). Gaceta del Congreso. Bogotá, D.C., 1992.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 142. (11, julio, 1994). Gaceta Oficial. Bogotá, D.C., 1994. No. 41.433
- Ministerio de Desarrollo Económico. Resolución CRA No. 8 (11, agosto, 1995). Por la cual se establecen los criterios y se adopta la metodología con arreglo a los cuales las empresas de servicios públicos domiciliarios de acueducto deben determinar las tarifas de la prestación del servicio
- Ministerio de Desarrollo Económico. Resolución CRA No. 9 (14, septiembre, 1995). Por la cual se establecen los criterios y se establece la metodología que deben establecer las empresas prestadoras del servicio público de alcantarillado
- Ministerio de Desarrollo Económico. Resolución CRA 03 (25, enero, 1996). Por la cual se reglamenta el régimen de libertad regulada para la fijación de tarifas de acueducto y alcantarillado y se definen procedimientos a seguir por las entidades prestadoras de estos servicios públicos para aplicar e informar las variaciones tarifarias.
- Montenegro, Armando y VIVAS, Rafael. Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento. Editorial Taurus. 2005.
- Spiller, Pablo y SAVEDOFF, William. Institutional commitment in the provision of water services. Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
- Vélez Álvarez, Luis Guillermo, Génesis de la reforma del sector de agua y saneamiento en Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.



LA CRA Y LA SSPD: 20 AÑOS DE COEXISTENCIA

Lida Ruiz Vásquez y Samuel Alfonso Forero
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios SSPD

1. Institucionalidad en los servicios públicos

El diseño de la organización del Estado para implementar sistemas regulatorios y de inspección, vigilancia y control, ofrece una gran diversidad de variantes a nivel mundial. Sobre este tema, en los países de la región predominan dos modelos; uno en el cual se agrupa en una sola agencia las funciones de regulación económica y de fiscalización de los servicios públicos, y otro modelo, en el cual se separan estas dos funciones en dos agentes gubernamentales diferentes.

Para citar un ejemplo, en el modelo Chileno la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), desarrolla las tareas de regulación y fiscalización, con una serie de instrumentos como otorgamiento de concesiones, formulación de planes de desarrollo, regulación de tarifas, fiscalización de la continuidad y de la calidad del servicio, verificación del plan de inversiones e imposición de sanciones. Caso contrario en Colombia donde las labores de la regulación las adelanta una entidad independiente a la de vigilancia y control.

Este esquema de separación de funciones de regulación de las de vigilancia y control presenta algunas ventajas. Una de ellas es que cada entidad se puede especializar en su labor. El ente regulatorio se dedica exclusivamente a sus actividades de regulación económica y puede concentrar sus esfuerzos en los estudios y análisis para cumplir a cabalidad con su trabajo. Esto por cuanto la labor de vigilancia implica un gran esfuerzo de tiempo y recursos, más si el sector a vigilar tiene una gran cantidad y diversidad de prestadores del servicio, como es el caso de acueducto y saneamiento en Colombia, lo cual podría implicar que si fuera una sola entidad se viera forzada a dedicarse más a vigilar, dejando como un tema marginal la regulación.

Así mismo, otra ventaja consiste en que el ente regulador se basa en su teoría y conocimiento económico y técnico para expedir la regulación sectorial, independientemente de lo que implique en cuanto a la vigilancia, inspección y control. Es decir, si bien no ignora la realidad sectorial y del ente de vigilancia, prevalecen los criterios técnicos sobre esta realidad.

Sin embargo, también se pueden señalar algunas desventajas, como que mientras el ente de vigilancia tiene contacto directo con los prestadores y se acerca un poco más a la realidad del sector, el ente de regulación adelanta sus actividades sin dicho contacto directo.

Otra desventaja importante de mencionar es que se presente un problema de temporalidad entre la regulación y la vigilancia, de tal manera que si se expide una norma regulatoria pero la vigilancia sobre ella no se realiza oportunamente, es posible que no se cumplan los objetivos que buscaba dicha norma. Al contrario, si la entidad que vigila debe hacerlo sobre algún tema que no esté expresamente regulado, puede verse forzada a hacer interpretaciones que establecen cierto tipo de reglamentación no formal.

Por todo lo anterior, el esquema de agentes separados para las labores de regulación y control debe buscar que las entidades trabajen de manera muy coordinada y sincronizada.

“El esquema de agentes separados para las labores de regulación y control debe buscar que las entidades trabajen de manera muy coordinada y sincronizada”

Con estas bases constitucionales se expide la Ley 142 de 1994, en la que se crean las dos entidades en análisis: La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD).

Se creó la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, organismo de carácter técnico que asumió los complejos deberes de la regulación económica y por otro lado, se creó la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Superservicios o SSPD, a la cual se le atribuyó las funciones de inspección, vigilancia y control de los servicios públicos domiciliarios y de los individuos que los prestan, bajo principios de carácter especializado y de aplicación preferente. Y dentro de la estructura orgánica de la entidad, se encuentra el Despacho del Superintendente delegado para acueducto, alcantarillado y aseo, que debe asesorar al Superintendente en cuanto a sus funciones respecto de estos tres servicios.

“Cuando un servicio como el acueducto, alcantarillado o aseo, que por su naturaleza puede tener características monopolísticas, es prestado por particulares, se requiere un esquema de regulación que asemeje las condiciones de un mercado competitivo. Así mismo, la labor de inspección, control y vigilancia adquiere una gran relevancia, ambos como mecanismos de defensa de los usuarios y la garantía de la prestación de unos servicios públicos domiciliarios de calidad y cobrados a un precio razonable”

2. El esquema institucional en Colombia

Para el caso Colombiano, con la reforma que tuvo lugar a inicios de los años noventa, en el cual se definió el marco institucional en el que se iban a mover los diferentes actores que participarían en el sector de agua potable y saneamiento básico, y en el cual se promovió la participación de prestadores especializados en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, servicios que son de alta sensibilidad social, y que además, se desempeñan en mercados imperfectos, surgió la necesidad de crear instituciones gubernamentales que intervinieran, con el objetivo de garantizar un equilibrio entre productores y consumidores.

Lo anterior por cuanto la Constitución Política de Colombia en el año 1991 cambió el enfoque en cuanto a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, debido a que estableció que si bien el compromiso de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional sigue siendo responsabilidad del Estado, éstos podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares.

Bajo este nuevo esquema, surgió la importancia de las actividades de regulación, control y vigilancia. Cuando un servicio como el acueducto, alcantarillado o aseo, que por su naturaleza puede tener características monopolísticas, es prestado por particulares, se requiere un esquema de regulación que asemeje las condiciones de un mercado competitivo. Así mismo, la labor de inspección, control y vigilancia adquiere una gran relevancia, ambos como mecanismos de defensa de los usuarios y la garantía de la prestación de unos servicios públicos domiciliarios de calidad y cobrados a un precio razonable.



La SSPD, en consecuencia, tiene facultades de policía administrativa, económica, especializada y técnica para efectos del suministro de los servicios públicos y del control de los individuos prestadores bajo facultades sancionatorias y de intervención estatal, mientras que la CRA, tiene por objetivo, lograr un balance adecuado entre eficiencia económica, equidad social y sostenibilidad ambiental, y al mismo tiempo implementar medidas que permitan a los operadores cubrir los costos en que incurren por la prestación de los servicios públicos con calidad y continuidad.

Por lo anterior, es de gran importancia, la función que realiza una entidad especializada en la inspección, vigilancia y el control, ya que es el polo a tierra del ejercicio regulatorio, en el cual se define qué es lo que funciona y qué es lo que no, puesto que es el escenario donde se vive la realidad del sector y se conoce a fondo la problemática de la prestación de los servicios.

Dada la decisión de tener en Colombia una entidad regulatoria independiente a la que adelanta las labores de vigilancia, se estableció un esquema de funcionamiento de la CRA, en donde la Superintendencia tiene voz en las sesiones de Comisión, pero no tiene voto. Adicionalmente la SSPD tiene dentro de sus funciones dar concepto a las comisiones y ministerios sobre las medidas que se estudien en relación con los servicios públicos.

Al interior de la CRA, existen 4 Expertos Comisionados, que mediante el Comité de Expertos son los encargados de aprobar los temas que serán tratados en Comisión. Para efectos de facilitar las sesiones de Comisión, se lleva a cabo previo a ellas el Comité Técnico, que no funciona formalmente, pero que reúne a los técnicos de las entidades con voto (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente y Departamento Nacional de Planeación) con los técnicos de la CRA y la SSPD, con el fin de analizar los temas que serán tratados en cada sesión de Comisión.

“Cuando se examinan las diferentes funciones de la Superintendencia, se observa que en muchas de ellas depende de manera importante de las actividades de la CRA”

3. Desarrollo y relación a lo largo de estos 20 años y retos

A lo largo de la vigencia de la Ley 142 de 1994 tanto la CRA como la SSPD han sido entidades que han ido creciendo, fortaleciéndose institucionalmente y aprendiendo con el desarrollo sectorial. En este sentido, cuando se examinan las diferentes funciones de la Superintendencia, se observa que en muchas de ellas depende de manera importante de las actividades de la CRA.

Por ejemplo, en el tema de vigilancia, es en donde más se observa esta influencia, dado que debe vigilar que las personas prestadoras apliquen adecuadamente la regulación expedida por la CRA. El tema tarifario es el de mayor relevancia, dado que la CRA expide periódicamente la metodología tarifaria con la cual las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo deben calcular sus tarifas. Y para la SSPD es de bastante relevante vigilar que las empresas la apliquen adecuadamente con el fin de garantizar que se cobren las tarifas adecuadas a los usuarios.

No obstante, el tema tarifario no es el único a vigilar. La CRA debe expedir los criterios, características, indicadores y modelos que permitan evaluar la gestión y resultados de las empresas. Y con base en ello, la Superintendencia tiene la función de evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos.

En cuanto a la labor de Inspección, según lo establecido en la Ley 142 de 1994, el Superintendente puede acordar con las empresas programas de gestión para que se ajusten a los indicadores que hayan definido las comisiones de regulación. Pero para esta actividad nuevamente surge la interrelación con la Comisión, puesto que también la CRA define los indicadores con los cuales se evalúa el nivel de riesgo de los prestadores. Por lo tanto, depende de esta evaluación que la SSPD decida a quienes les practica una inspección más detallada o a quienes les aplica los mencionados programas de gestión.

Por otra parte, la SSPD tiene la labor de control con su correspondiente poder sancionatorio. En este aspecto, las facultades están contenidas en la Ley. Pero también en un punto de esta función aparece su relación con la CRA. Una de estas acciones es la toma de posesión de las empresas de servicios públicos, para lo cual debe tener concepto previo de la Comisión.

Finalmente, pero no menos importante es hablar de la función de la Superservicios de establecer



los sistemas uniformes de información que deben aplicar quienes presten servicios públicos. Dentro de esta función se creó el Sistema Único de Información (SUI). Y en gran parte, la definición de la información que contiene este Sistema depende de lo que establece la CRA en su regulación.

Por todo lo comentado, la relación de las dos entidades ha sido estrecha durante estos 20 años. Al tiempo que el sector de acueducto y saneamiento básico se desarrolló y se transformó empresarialmente, las dos entidades han avanzado simultáneamente. El trabajo se ha adelantado de manera coordinada, maximizando las ventajas del esquema de entidades separadas y tratando de superar las dificultades.

La desventaja de que el ente regulatorio no conozca directamente la realidad del sector, como si el de vigilancia, se supera en Colombia por cuanto la CRA presenta los temas regulatorios de manera anticipada a los miembros de la Comisión, incluida la Superintendencia, con el fin de que las entidades analicen la información, estudien los proyectos regulatorios y se efectúe los denominados Comités Técnicos. De esta manera se garantiza la retroalimentación de las entidades en el análisis de los temas regulatorios.

Incluso en las actuaciones particulares, se ha establecido un procedimiento mediante el cual le informa a los miembros de la Comisión el inicio del proceso, para que todas hagan sus comentarios; En especial, la SSPD tiene la oportunidad de analizar la información en el SUI de la empresa que está solicitando la modificación tarifaria, su situación tarifaria, la vigilancia e inspección que se le ha hecho, etc., de tal forma que le suministre elementos de análisis a la CRA en el estudio de la actuación.

La otra desventaja que se ha evidenciado en el desarrollo de las entidades en este período es la descoordinación temporal que se ha presentado en algunas oportunidades entre las acciones de la CRA y la SSPD. Por ejemplo, en la implementación del marco tarifario de los servicios de acueducto y alcantarillado contenida en la Resolución CRA 287 de 2004, el aplicativo para el cargue de la información del estudio de costos en el SUI estuvo terminado cerca de un año después de la entrada en vigencia de la resolución, situación que generó algunas dificultades en el desarrollo del marco tarifario.

Por su parte, la ventaja de que el ente regulador establezca la normatividad aplicable al sector, independiente de considerar las implicaciones en materia de vigilancia y control es por lo que en el esquema Colombiano la Superintendencia tiene voz pero no voto en las Sesiones de Comisión.

Así mismo, se expiden de manera conjunta entre la CRA y la SSP algunas circulares para el cargue de información, lo cual le da consistencia técnica y seguridad institucional al sector.

Bajo este esquema de funcionamiento de 20 años, el reto para las dos entidades es intensificar el trabajo en equipo y elaborar los cronogramas de implementación de manera coordinada, de tal manera que al tiempo que se desarrollen los proyectos regulatorios, y especialmente las metodologías tarifarias, la SSPD esté ajustando sus esquemas de vigilancia, inspección y control, y de manera especial el SUI, con el fin de optimizar el trabajo conjunto de las dos entidades, todo en beneficio de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo y buscando el desarrollo sectorial. 

UNIVERSALIDAD DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO: MANDATO CONSTITUCIONAL

Jaime Salamanca León¹
Experto Comisionado, Comisión de Regulación de
Agua Potable y Saneamiento Básico CRA

“Dentro de las responsabilidades y competencias que tiene el Estado frente a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, se advierte con especial relevancia el criterio de universalidad del servicio, es decir, la garantía de prestación a todos los habitantes del territorio nacional de manera permanente y en condiciones de calidad.”

El presente artículo busca reflexionar sobre el reto que tiene el sector para el cumplimiento del mandato de la Carta Política de 1991 sobre la universalidad de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo en Colombia, la evolución de estos servicios en las últimas décadas y el desarrollo y aplicación de la ley 142 de 1994².

¹ Este artículo es responsabilidad del autor y no compromete a la CRA. Colaboraron en la elaboración del documento, Iveth Andrea Rodríguez, Kelly Acuña y Nancy Marrero, Asesoras de la CRA.

² Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

Universalidad un mandato constitucional

El artículo 49³ de la Constitución Política expresa que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, quien debe organizar dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud y de “saneamiento ambiental” a los habitantes del territorio nacional, conforme a los principios de eficiencia, “universalidad” y solidaridad.

La finalidad social del Estado respecto de los servicios públicos, de conformidad con el artículo 365⁴ de la Carta Política, se refiere al deber de garantizar su prestación conforme a criterios de eficiencia, universalidad y solidaridad, a todos los habitantes del territorio nacional, ya sea directamente, como lo establece el artículo 6° de la Ley 142 de 1994; indirectamente, a través de contratos de concesión (arts. 31 y 40 L. 142/94); o en libre competencia por comunidades organizadas o por particulares.

Igualmente, en el artículo 366 íbidem, dentro de los fines del Estado se encuentran el bien general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, velando por solucionar sus necesidades básicas insatisfechas, especialmente las de saneamiento ambiental y las de agua potable.

³ Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley (...)

⁴ Artículo 365. 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.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

Dentro de las responsabilidades y competencias que tiene el Estado frente a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, se advierte con especial relevancia el criterio de universalidad del servicio, es decir, la garantía de prestación a todos los habitantes del territorio nacional de manera permanente y en condiciones de calidad.

Para ello, la Ley 142 de 1994, que establece el régimen básico de los servicios públicos domiciliarios, se encargó de fijar las competencias y responsabilidades relativas a su prestación, la cual debe atenderse bajo criterios de cobertura, calidad y eficiencia; asimismo señaló los deberes de las entidades territoriales en la prestación de los servicios públicos, entre otros aspectos. Así por ejemplo en su artículo 2°, señaló la facultad que tiene el Estado de intervenir en la prestación de los servicios públicos con el fin de garantizar la calidad del servicio, la ampliación de la cobertura, la continuidad, la prestación eficiente, la equidad y la solidaridad para los sectores de menores ingresos.

Por su parte, el artículo 5° presenta dentro de las competencias del municipio, asegurar a todos sus habitantes, de manera eficiente, la prestación de los servicios domiciliarios de Acueducto Alcantarillado y Aseo, para lo cual debe definir el esquema de prestación que permita su universalidad⁵.

Con respecto al principio de universalidad que debe caracterizar la atención de los servicios públicos esenciales, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

- “De este modo, la universalidad en la prestación, la calidad del servicio y la continuidad del mismo no solo aseguran la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas en lo concerniente a servicios públicos, sino que además constituyen la base fundamental para la garantía de otros derechos fundamentales como la vida en condiciones dignas y la salud.
- En este sentido, esta corporación ha considerado que la eficiencia, la continuidad y la universalidad de la cobertura de los servicios públicos son fines legítimos y, además, constitucionalmente importantes para el logro del bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la población y para la realización de los fines del Estado Social de Derecho. En efecto, tal como lo establece el artículo 365 Superior, el Estado debe asegurar que la prestación de los servicios públicos sea eficiente en todo el territorio nacional. Por su parte, el artículo 367 constitucional, junto con el artículo 365, resaltan el deber del Estado de garantizar la universalidad de la cobertura y la calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Igualmente, de conformidad con el artículo 366 de la Carta, la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas en materia de saneamiento básico y de agua potable es un objetivo fundamental de la actividad del Estado, y está orientado a la consecución de los fines sociales del Estado.

De esta manera, es claro que el Estado asegura la consolidación de uno de sus fines sociales al confirmar la importancia de la eficiencia y la universalidad en la prestación de tales servicios; procurando la solución a las necesidades mínimas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable; y ratificando la universalidad en la cobertura y calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, sin olvidar los principios de solidaridad y redistribución del ingreso en el cubrimiento de los costos que implica la prestación de dichos servicios públicos.”⁶

Las mencionadas normas constituyen herramientas jurídicas para que el Estado en cabeza del Municipio logre una prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios a todos los habitantes del territorio, y garantice la universalidad de los mismos en condiciones de calidad.

Acueducto, Alcantarillado, Aseo y el Saneamiento Ambiental

En su sabiduría la constitución es consistente al incluir el saneamiento ambiental como un servicio universal. Es así como los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo son servicios meritorios porque están asociados a la salud pública y por ende a la vida de los colombianos. El alcance del saneamiento ambiental está claramente asociado con el saneamiento básico. La Organización Mundial de la Salud (OMS, 1998), hace referencia al saneamiento cuando incluye la eliminación o gestión higiénica de excretas humanas y animales, las basuras y las aguas residuales, el control de vectores de enfermedades y la provisión de instalaciones

⁵ Artículo 5o. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. (...) 5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.”

El artículo 6° prevé la prestación directa de los servicios públicos, por parte del municipio, cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, pero cumpliendo con los procedimientos establecidos en la misma.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-055 de 4 de febrero de 2011. Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio. Al respecto también pueden verse las sentencias C-741 de 2003, -075 de 2006 y SU-1010 de 2008, entre otras.



de lavado para la higiene personal y doméstica⁷. La prestación de los servicios de Acueducto Alcantarillado y Aseo representa prácticas preventivas en salud para disminuir los costos asociados con la medicina curativa, en la morbilidad y mortalidad infantil por enfermedades de origen hídrico⁸ o vectores producidos por el manejo inadecuado de los residuos sólidos y líquidos.

En el gráfico N°1 se observa la evolución a nivel nacional de la mortalidad infantil en niños menores de 1 año, por enfermedades infecciosas intestinales de origen hídrico asociadas con el saneamiento ambiental. Durante el periodo de 1998 a 2011, la tasa de mortalidad a nivel nacional, por cada 10.000 niños nacidos vivos, pasó de 15.24 a 1.45. No obstante lo anterior, al revisar las cifras por regiones la situación es crítica (superan el promedio nacional) para el 2011, como son los casos de los departamentos: Amazonas con 14.08, Arauca 4.5,

La Guajira 3.97, Cesar 2.9, Bolívar 2.36, Magdalena 2.18 y Cauca 1.98. Para el 2010 el departamento del Chocó presentaba una tasa de 30.98, más de 21 veces el promedio nacional. Este último en el caso de la ciudad de Quibdó, es el que precisamente presentó en el 2012 la más baja cobertura en acueducto y alcantarillado (menor al 20%)⁹.

El Ente Territorial como responsable de la Universalidad de estos servicios

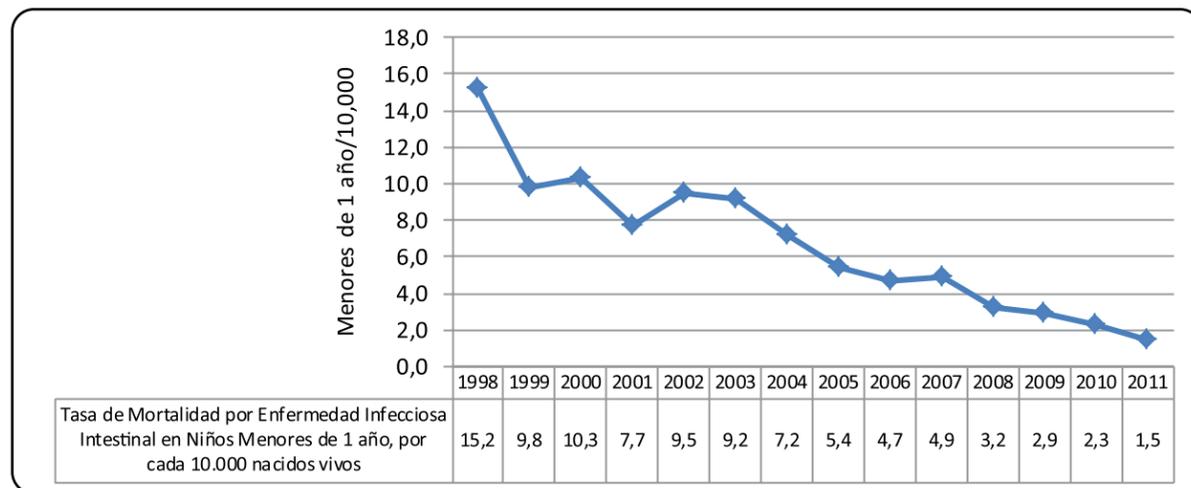
Ahora bien, para que el municipio logre la prestación eficiente y universal de estos servicios, debe escoger el esquema de prestación que garantice este mandato, pero para ello una de sus prioridades debe ser el ordenamiento de su territorio, toda vez que al determinar su espacio y cuáles deben ser los usos que se le den al mismo, podrá adaptar sus políticas a la resolución de sus diferentes necesidades.

⁷ El saneamiento en América Latina y el Caribe incluye el abastecimiento de agua para consumo humano; el manejo y disposición final adecuada de las aguas residuales y excretas; el manejo y disposición final adecuada de los residuos sólidos. (Organización Panamericana de la Salud, 2009):

⁸ (...) En los últimos años, la mala calidad del aire y del agua han originado gastos de salud equivalentes al 2% del PIB. (OCDE, 2014, pág. 80)

⁹ SSPD. (2012). Informe Sectorial de los Servicios Públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo – 2012. Grandes Prestadores. Bogotá: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Encuesta Nacional de Calidad de vida, 2012.

Gráfico N° 1. Tasa de mortalidad por enfermedades infecciosas intestinales en niños menores de 1 año por cada 10.000 nacidos vivos. Total nacional.



Fuente: DANE, 2014. Defunciones de menores de un año por grupos de edad y sexo, según departamento de residencia de la madre y grupos de causas de defunción.



La ley 388 de 1997 define el ordenamiento del territorio municipal como el conjunto de acciones políticas, administrativas y de planificación, orientadas al desarrollo del territorio y a regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, teniendo en cuenta el desarrollo socioeconómico de la región, el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales de su población¹⁰.

Con respecto a la necesidad de organizar el territorio, la competencia de los municipios radica en la formulación y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial, definidos por el artículo 9° de la referida ley "...como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo".

Teniendo en cuenta la definición anterior, los planes de ordenamiento territorial tienen diferente denominación, según el número de habitantes del municipio o distrito, sin embargo¹¹, sin importar su denominación, la ley establece que los Planes de Ordenamiento Territorial deben contemplar tres componentes: (i) Componente general, (ii) Componente urbano, y (iii) Componente rural.

De conformidad con la Ley 388 de 1997 y su Decreto reglamentario 879 de 1998¹², en el área Urbana, el componente general del POT prevalece sobre los demás componentes, tiene en cuenta los planes de ocupación del suelo, los planes viales y de transporte, los planes de vivienda social, los planes de manejo del espacio público y "los planes maestros de servicios

¹⁰ Artículo 5. El Ordenamiento del Territorio Municipal, Concepto.- El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

¹¹ Ley 388 de 1997. Artículo 9. según el nivel poblacional de las entidades territoriales, los planes de ordenamiento territorial se denominan: (i). Planes de Ordenamiento Territorial (POT): distritos o municipios con población superior a 100.000 habitantes; (ii) Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT): municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes; y (iii) Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT): municipios con población inferior a 30.000 habitantes.

¹² Artículos 9 a 16 del Decreto 879 de 1998.

públicos". En los PBOT y EOT, se deben identificar y señalar las redes de servicios públicos, el plan de servicios Públicos con los señalamientos de la localización de uso de suelo para garantizar su infraestructura.

Para el área rural el instrumento busca garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y su cabecera municipal, y la conveniente utilización del suelo rural, y enmarcar las actuaciones públicas tendientes a suministrar infraestructura y equipamiento básico para el servicio de la población rural.

El POT debe contener, entre otros aspectos, la localización y dimensionamiento de zonas determinadas como suburbanas con precisión de índices máximos de ocupación y usos admitidos, teniendo en cuenta su carácter de desarrollo de baja ocupación y baja densidad, las posibilidades de suministro de agua potable y saneamiento básico las normas de conservación y protección del medio ambiente. La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo.

Los PBOT y EOT deben señalar, identificar y delimitar en forma detallada por lo menos la localización de las áreas que forman parte de los sistemas de

aprovisionamiento de los servicios públicos y de disposición final de residuos sólidos y líquidos.

En cuanto al papel del Ordenamiento Territorial en la consecución de la universalidad del servicio, el parágrafo 2º del artículo 12 de la Ley 388 de 1997, establece que:

“En cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 367 de la Constitución Política, y a fin de evitar que pueda haber zonas urbanas sin posibilidad de cobertura de servicios públicos domiciliarios, en adelante el perímetro urbano no podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios”. Aspecto que reitera en el artículo 31 de la misma normativa que al definir suelo urbano señala que “(...) en ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitario”¹³.

Es así como las normas vigentes están orientadas para que el municipio asegure la cobertura universal de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo. Para ello el ente territorial debe definir el esquema que garantice la universalidad de estos servicios a todos sus habitantes y ejercer una coordinación eficaz con los operadores que lo prestan, dentro del marco de la ley 142 de 1994, basados en los Planes Maestros de Acueducto Alcantarillado y el Plan Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS)¹⁴.

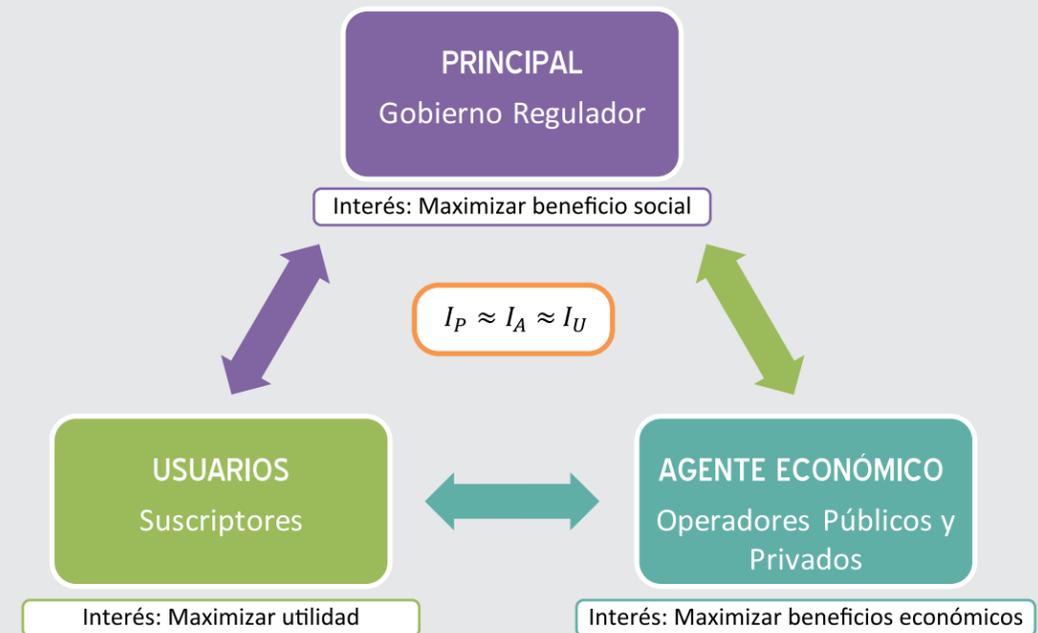
¹³ Perímetro urbano: la ley no lo define pero se conoce como la delimitación física del suelo urbano, mediante la cual se determina su área; se representa gráficamente por una línea continua que divide el suelo urbano del suelo rural y del suelo de expansión urbana. Perímetro sanitario o de servicios públicos: Es el área del perímetro urbano en la cual tienen cobertura los servicios públicos básicos.

¹⁴ DECRETO 2981 DE 2013. "Artículo 88. Plan para la gestión integral de residuos sólidos, PGIRS. Los municipios y distritos, deberán elaborar, implementar y mantener actualizado un plan municipal o distrital para la gestión integral de residuos o desechos sólidos en el ámbito local y/o regional según el caso, en el marco de la gestión integral de los residuos, el presente decreto y la metodología para la elaboración de los PGIRS. El PGIRS deberá incorporar y fortalecer de manera permanente y progresiva las acciones afirmativas a favor de la población recicladora. La formulación e implementación del Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, estará en consonancia con lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial y lo establecido en este decreto. La revisión y actualización es obligatoria y deberá realizarse dentro de los doce (12) meses siguientes al inicio del período constitucional del alcalde distrital o municipal. Parágrafo 3º. Los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y Ambiente y Desarrollo Sostenible deberán adoptar la metodología para la elaboración de los PGIRS. Mientras se expide la nueva metodología, se seguirá aplicando la Resolución 1045 de 2003, en lo que no sea contrario a lo dispuesto en el presente decreto"

Evolución del sector en la Universalidad y calidad del servicio. Problemas de azar moral

Para revisar la evolución del sector en relación con la universalidad en la prestación de los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, es necesario mirar hasta donde los avances regulatorios han sido eficaces para su cumplimiento. Una forma de verlo es a través del modelo del problema del agente y el principal ampliado:

Relación entre los Intereses del Regulador, los Operadores y los Usuarios



El problema del Gobierno como agente principal (regulador) es que depende de la conducta de los agentes económicos (operadores) sobre los cuales no tiene información perfecta. Esta asimetría está presente, primero, en la etapa precontractual¹⁵ o de vinculación en el sector, con el riesgo de selección adversa, al no disponer de todos los elementos de juicio para seleccionar el agente económico más idóneo (competencia por el mercado); y segundo, en el riesgo moral¹⁶ que se presenta en la etapa contractual o de prestación de los servicios públicos domiciliarios con la regulación general del sector. Esto sucede al no evaluar y distribuir adecuadamente los riesgos y, por consiguiente, no tener claridad y certeza sobre las consecuencias de las acciones del agente y el principal, asociadas con los incentivos regulatorios, así como con la efectividad del control y vigilancia de estos servicios.

¹⁵ Los pliegos de condiciones o los requisitos para vincularse al sector deben tener parámetros que disminuyan la asimetría de información.

¹⁶ Riesgo Moral: trata de las conductas ocultas de los agentes económicos que el principal no puede observar con precisión. Jouravlev Andrei. "Regulación de la Industria de Agua Potable". CEPAL, Volumen 1, 2001

El papel del regulador consiste en armonizar los intereses del agente económico y de los usuarios, con los del principal. Es así como el interés del Principal es maximizar el beneficio social, armonizar la eficiencia económica, la suficiencia financiera, la equidad y la integralidad del servicio con cobertura y calidad. El agente económico pretende maximizar los beneficios económicos y aumentar la rentabilidad. Los usuarios esperan maximizar su utilidad, según la Teoría del Consumidor, mediante la disponibilidad continua del servicio en calidad y cantidad a precios eficientes.

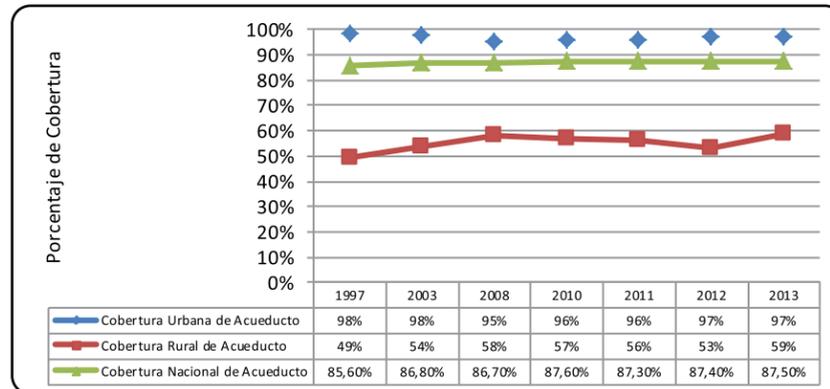
El regulador debe implementar una política de precios de eficiencia que permita alcanzar los objetivos del Estado. Cabe resaltar que la sola regulación de precios no soluciona el riesgo moral, el cual se presenta cuando el operador o contratista no se comporta de forma eficiente, de acuerdo con los incentivos exigidos por el regulador. Por eso se persigue la participación activa de los usuarios buscando, al observarnos todos, una tendencia hacia la autorregulación.

Servicios de acueducto y alcantarillado

En esta sección se muestra la evolución que ha tenido el sector de acueducto y alcantarillado en las últimas décadas; así como los problemas de azar moral por los resultados obtenidos con relación a las señales regulatorias que la CRA ha generado durante el periodo.

De conformidad con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, del DANE, en el periodo 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%.

Gráfico N° 2. Evolución de coberturas de acueducto. (1997-2013)

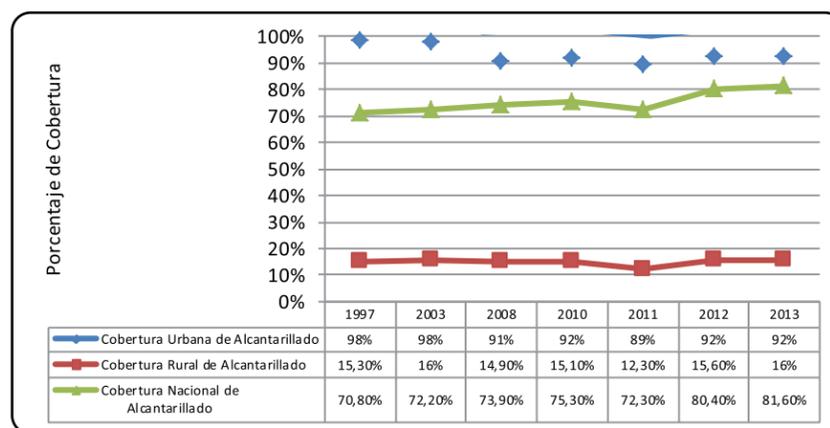


Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida, 2003, 2010, 2012 y 2013.

A nivel nacional la cobertura aumento, durante el periodo analizado, dos puntos porcentuales; a nivel urbano se redujo un punto porcentual y a nivel rural aumento diez puntos porcentuales.

Como se observa en el Gráfico N° 2, la evolución de la cobertura en el servicio de alcantarillado pasó: a nivel nacional, del 70.8% a 81.60%; a nivel urbano del 98% al 92%, y a nivel rural del 15% al 16%. A nivel nacional la cobertura aumentó, durante el periodo analizado, 10.3 puntos porcentuales; a nivel urbano se redujo 6 puntos porcentuales y a nivel rural aumentó un punto porcentual. Es el servicio más rezagado del sector.

Gráfico N° 3. Evolución de coberturas de alcantarillado. (1997-2013)



Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Calidad de Vida, 2003, 2010, 2012 y 2013.



Durante este periodo se presentaron algunos problemas de azar moral en la regulación vigente, que han afectado la universalidad en la prestación de estos servicios:

- Las coberturas de acueducto en el 2010, de una muestra de 19 empresas, por tipo de empresa¹⁹ fueron: las Públicas 99%, Mixtas 95% y privadas 92%²⁰.
- La regulación vigente reconoce en la tarifa el 100% de los costos para cobertura con calidad de agua potable. Sin embargo en la información reportada por la Defensoría del Pueblo, en el estudio de "Diagnóstico de la calidad del agua para consumo humano 2010", el 57,3% de los municipios (575) presentaron índices con alto riesgo de calidad del agua, mayor al permitido²¹ (no potable).

¹⁹ Jaime Salamanca. Reflexiones sobre participación privada en el sector de Acueducto y Alcantarillado. Muestra de 19 Empresas Públicas, Privadas y Mixtas. En Revista N° 17 Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico Agosto 2012.

²⁰ Reflexiones sobre participación privada en el sector de Acueducto y Alcantarillado. Muestra de 19 Empresas Públicas, Privadas y Mixtas. En Revista N° 17 Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico Agosto 2012.

²¹ Diagnóstico de la calidad de Agua para consumo humano año 2010. Defensoría del Pueblo. Índice de riesgo de la calidad de agua IRCA (IRCA > 5 riesgo alto. Agua no potable)

¹⁷ Resoluciones 8 y 9 de 1995

¹⁸ La CRA define la metodología tarifaria general y los agentes económicos la aplican para cada caso.



- La metodología tarifaria estableció unas pérdidas de agua máximas del 30% entre pérdidas técnicas y comerciales. En la muestra de 19 empresas, las pérdidas de agua (técnicas y comerciales) en el 2010 estaban en un 46%²², superior al límite permitido.
- La Resolución CRA 287 de 2004 reconoce en la tarifa la continuidad del 100%, 24 horas diarias de la prestación del servicio. En el 2010, la continuidad de las empresas privadas y mixtas fue de 99.6%, las empresas públicas presentaron un rezago en el estándar de 97.7%²³.
- La regulación reconoce el 100% de cobertura de Alcantarillado. Este servicio presenta el mayor rezago en el 2010. En el mismo análisis por tipo de empresa²⁴, se encontró que la cobertura era 97% para las Empresas Públicas, 93% las Mixtas y 81% las Privadas. Este rezago está asociado con la capacidad de pago (estratos de menores ingresos) y con los subsidios disponibles.

El nuevo marco tarifario de acueducto y alcantarillado, que se encuentra en estudio, busca garantizar la suficiencia financiera con eficiencia económica para la prestación universal de estos servicios, y reducir los problemas de azar moral: con la regulación del sistema de calidad y descuento por fallas en la prestación de estos servicios; con las declaraciones de las inversiones e incentivos para la expansión de los servicios, en coordinación con el municipio, y con el desarrollo del plan de obras e inversión regulado, en función de unas metas de cobertura y calidad (incluida las pérdidas de agua) asociadas con la tarifa y el fortalecimiento de mercados regionales

22 Jaime Salamanca. Reflexiones sobre participación privada en el sector de Acueducto y Alcantarillado. Muestra de 19 Empresas Públicas, Privadas y Mixtas. En Revista N° 17 Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Agosto 2012.
Por tipo de empresa las pérdidas fueron: Privadas 57%, Públicas 45% y Mixtas 37%.

23 Jaime Salamanca. Reflexiones sobre participación privada en el sector de Acueducto y Alcantarillado. Muestra de 19 Empresas Públicas, Privadas y Mixtas. En Revista N° 17 Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Agosto 2012.

24 Jaime Salamanca. Reflexiones sobre participación privada en el sector de Acueducto y Alcantarillado. Muestra de 19 Empresas Públicas, Privadas y Mixtas. En Revista N° 17 Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Agosto 2012.

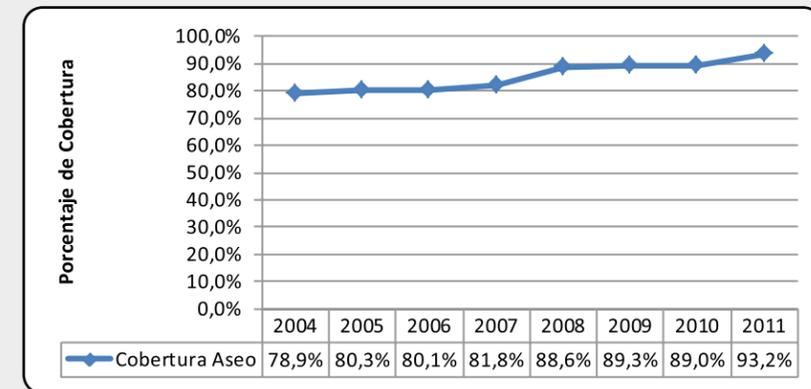
Servicio de aseo

La evolución de la cobertura del servicio de aseo a nivel urbano, Gráfico N° 4, durante el periodo 2004 2011²⁵, pasó de 78% a 93,2%.

25 Diagnóstico del Servicio Público de Aseo, CRA. 2012.



Gráfico N° 4. Evolución de coberturas de aseo. (2004-2011)



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-SSPD²⁶.

26 La cobertura se calcula como el número de viviendas con servicio (suscriptores), dividido en el número total de viviendas estimado a partir del Censo y la proyección de población del DANE 2005.

Lo anterior se puede explicar por el dinamismo de la participación privada (Gráfico N° 5) y el desarrollo de las etapas regulatorias que ha tenido la Comisión después de la expedición de la Ley 142 de 1994: en la primera etapa regulatoria en 1996 y 1997²⁷ se dieron señales para fortalecer la suficiencia financiera de las empresas.

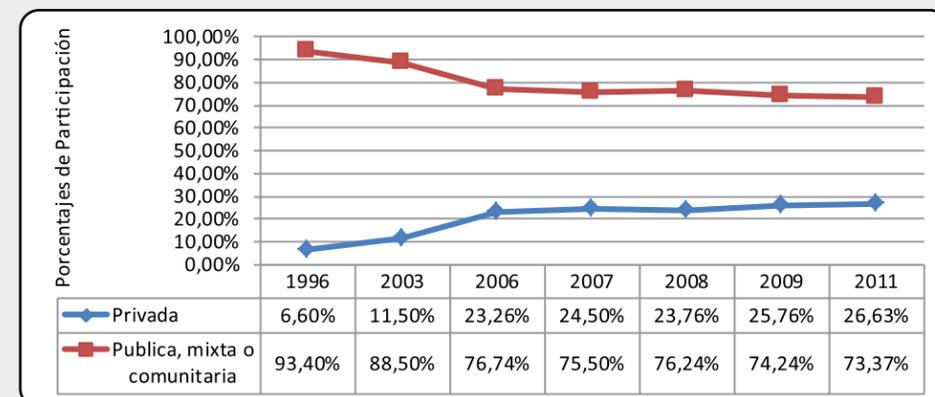
En 1997 con la desagregación tarifaria por actividades de recolección y transporte y disposición final, se buscó superar el equilibrio de bajo nivel (precios bajos, mala calidad de los servicios y politización en la prestación). Con las resoluciones CRA 351 y 352 de 2005, el marco del servicio de aseo se orientó hacia la eficiencia económica (producir

más con menos recursos) desagregando aún más las actividades complementarias de la prestación del servicio (Comercial, recolección y transporte, barrido y limpieza, tramo excedente, asociado a estaciones de transferencia y disposición final con incentivos para el aprovechamiento, la tarifa se orientó en función de la medición, de la producción de residuos, a los usuarios). En los desarrollos regulatorios se buscó garantizar la recuperación de los recursos de inversión de operación y de mantenimiento, a través de tarifas para llegar al 100% de cobertura en el servicio de aseo. En las anteriores etapas regulatorias, para el área urbana, se utilizó el régimen de libertad regulada²⁸ y la metodología de precio techo.

27 Resoluciones N° 12 y 19 1996 y 15 del 1997, que establecieron el marco tarifario para el servicio de aseo.

28 La CRA define la metodología tarifaria general y los agentes económicos la aplican para cada caso.

Gráfico N° 5. Naturaleza Jurídica de los prestadores del servicio de aseo



Fuente: (1). 1996-2003. CEDE-ANDESCO. Análisis de la evolución de los servicios públicos domiciliarios durante la última década- Sector aseo. Bogotá, 2004. (2). Diagnóstico del Servicio de Aseo, CRA, 2013.



Durante este periodo se presentaron algunos problemas de azar moral en la regulación vigente que afectan la universalidad en la prestación de este servicio:

- En una muestra de 17 Municipios²⁹, en la que participaban 35 empresas públicas y privadas, en el año 2011, se encontró que el esquema con Área de Servicio Exclusivo ASE³⁰ era la que garantizaba la cobertura universal de prestación del servicio de Aseo.
- En Los esquemas sin ASE (libre competencia), se encontraron coberturas de Aseo menores al 90%. Este rezago está asociado con la capacidad de pago (estratos de menores ingresos) y con los subsidios disponibles.
- En los esquemas sin ASE, se evidenció en el 2011, una conducta oportunista (free riding) que afectó el concepto de área limpia. Los responsables del componente de recolección y transporte de residuos no asumían la responsabilidad del componente de barrido y limpieza.

²⁹ Información Sui 2011. Muestra de 17 municipios. Análisis Diagnóstico del servicio público de aseo. Jaime Salamanca León, Experto comisionado CRA. 2013

³⁰ Artículo 40 de la ley 142 de 1994. "Por motivos de interés social y con el propósito de que la cobertura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, saneamiento ambiental, distribución domiciliar de gas combustible por red y distribución domiciliar de energía eléctrica, se pueda extender a las personas de menores ingresos, la entidad o entidades territoriales componentes, podrán establecer mediante invitación pública, áreas de servicio exclusivas, en las cuales podrá acordarse que ninguna otra empresa de servicios públicos pueda ofrecer los mismos servicios en la misma área durante un tiempo determinado. Los contratos que se suscriban deberán en todo caso precisar el espacio geográfico en el cual se prestará el servicio, los niveles de calidad que debe asegurar el contratista y las obligaciones del mismo respecto del servicio. También podrán pactarse nuevos aportes públicos para extender el servicio (...)"

- Para el 47% de los municipios analizados en el 2011, la frecuencia de barrido y limpieza era menor a 1 (uno), inferior al establecido en la regulación vigente (mínimo 2 frecuencias en los municipios de categoría 1 o especial)³¹. En el 35% de los suscriptores, la frecuencia de barrido y limpieza era menor a 2 veces por semana³².
- En los contratos con ASE se presenta rivalidad por el precio al competir por el mercado. En la libre competencia más del 89% de los prestadores asumen directamente el precio techo³³; en este esquema no se observa competencia en el mercado por el precio.

El nuevo marco tarifario de aseo que se encuentra en estudio, busca garantizar la suficiencia financiera con eficiencia económica para la prestación universal del servicio y reducir los problemas de azar moral: con la regulación del sistema de calidad y descuento por fallas en la prestación de estos servicios; con la regulación de la promoción de la competencia, la remuneración del aprovechamiento, el reconocimiento de los costos de las plantas de tratamiento de lixiviados y el fortalecimiento de los mercados regionales.

³¹ Información Sui 2011. Muestra de 17 Municipios. Análisis Diagnóstico del Servicio Público de aseo, CRA, 2012. Jaime Salamanca León, Experto comisionado CRA. 2013

³² Diagnóstico del servicio público de Aseo, CRA, 2013.

³³ Información Sui 2011. Muestra de 17 Municipios. Análisis Diagnóstico del Servicio Público de aseo, CRA, 2012. Jaime Salamanca León, Experto comisionado CRA. 2013.



Necesidades de inversión para la universalidad

El reto de la universalidad está supeditado a entender la complejidad socioeconómica del país, especialmente en la población con baja capacidad de pago o en aquellas zonas, incluida el área rural, donde existen brechas para el acceso a estos servicios meritorios que están asociados con la salud pública de los colombianos.

Para llegar a la universalidad, las políticas públicas deben tener en cuenta que los estratos subsidiables (a la demanda, estratos 1, 2 y 3) para diferentes tipologías de municipios, varían entre el 83% y el 92% de los suscriptores de los servicios de acueducto y alcantarillado³⁴.

³⁴ Evaluación de la estratificación socio económica como instrumento de clasificación de los usuarios y herramienta de asignación de subsidios y contribuciones a los servicios públicos domiciliarios. Econometría 2008.DNP. Naciones Unidas. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Adicionalmente, se deben considerar los diferentes estadios de la escalera del desarrollo³⁵ que existen en nuestro país, para definir subsidios a la oferta: especialmente donde existen economías de subsistencia donde hay poco margen para el ahorro, ya que los ingresos deben emplearse para satisfacer las necesidades básicas; hay poca o ninguna inversión privada y pocas posibilidades de recaudar impuestos por los niveles de pobreza y es precisamente donde existe limitación al accesos de agua potable y saneamiento básico.

En el cuadro N° 1 se presentan las coberturas del 2013 reportadas por el DANE en la encuesta de calidad de vida con una proyección de la población hasta el 2019. La población beneficiada en el periodo para la universalización de los servicios de acueducto y alcantarillado se estiman en 8.6 millones y 9.8 millones de colombianos respectivamente durante el periodo.

³⁵ Jeffrey Sachs. Economía para un planeta abarrotado. Primera Edición 2008. Estadios del desarrollo cada uno representa un nivel de renta: Economía de Subsistencia; Economía comercial; economía de mercado emergente y economía basada en la tecnología.

Cuadro N° 1. Población nueva a cubrir para la universalización de los servicios de acueducto y alcantarillado en el 2019

Población nueva a cubrir (2019)				
	Cobertura 2013		Población nueva a Cubrir 2019	
	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL
ACUEDUCTO	96,80%	58,70%	4.104.063	4.562.724
ALCANTARILLADO	92,40%	16,00%	5.726.442	4.122.024

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad de Vida, 2013. Presentación de resultados generales.

En el cuadro N° 2, como una aproximación preliminar se muestran las necesidades de inversión de capital para llegar a la universalidad de los servicios de Acueducto y Alcantarillado. Los costos per-cápita fueron tomados del reporte de la OMS, 2012³⁶. Es así como para acueducto y alcantarillado para el área Urbana y Rural se requieren aproximadamente 7.100 millones

³⁶ OMS. Global cost and Benefits of drinking water supply and sanitation interventions to reach the MDG target and universal coverage, 2012.

de dólares adicionales, sin contar las necesidades de recursos operación y mantenimiento de los sistemas. La OMS estimó para el 2012, con otras coberturas, necesidades por 5.500 millones de dólares. Estas inversiones no incluyen las Plantas de Tratamiento de aguas Residuales. Si las inversiones se realizaran en los próximos 6 años representan el 0.32 % del PIB.

Cuadro N° 2. Necesidades de inversión para la universalidad de los servicios de acueducto y alcantarillado en el 2019³⁷. (US\$, precios 2010)

Necesidades de Inversión (millones US\$, 2010)	
Acueducto	3.872
Alcantarillado	3.230
Total	7.103

Fuente: Costos. OMS. Global Cost and Benefits of drinking-water supply and sanitation interventions to reach the MDG target and universal coverage. 2012. Coberturas: (1) ENCV, Presentación de resultados generales, 2013.

Las estimaciones de necesidades de subsidios adicionales durante el periodo 2014-2019 son de 977 millones de dólares lo que representa aproximadamente el 0,04% del PIB.

El cuadro N° 3 muestra las necesidades de inversión para la universalidad del servicio de Aseo para el área urbana y rural nucleada por un valor de 725 millones de dólares. Los costos están basados en el informe del BID/AIDIS/ OPS, 2011³⁸.

Las necesidades de subsidios se estiman en 393.8 millones de dólares y representan para el periodo 2014- 2019 el 0.016% del PIB. La población beneficiada se estima en 7.532.599 habitantes como se puede observar en el cuadro N° 4.

Cuadro N° 3 necesidades de Inversión para la universalidad del servicio de aseo en el 2019³⁹. (Millones US\$, precios 2010)

Necesidades de inversión	
Urbano	\$ 559
Rural	\$ 166
Total	\$ 725

Fuente: Costos: BID/AIDIS/OPS. Informe de la evaluación regional del manejo de residuos sólidos urbanos en América Latina y el Caribe, 2011. Coberturas: * Diagnóstico del Servicio de Aseo, CRA, 2013; * SSPD. Informe Sectorial de los Servicios Públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo - 2012 - Grandes Prestadores. Bogotá, 2012.

Cuadro. N°4. Población nueva a cubrir para la universalización del servicio de aseo en el 2019

	Cobertura 2011		Población nueva a Cubrir 2019	
	URBANO*	RURAL**	URBANO	RURAL
ASEO	93,00%	21,70%	5.505.209	2.027.390

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-SSPD⁴⁰. **SSPD. Informe Sectorial de los Servicios Públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo - 2012 - Grandes Prestadores. Bogotá, 2012.

Estas cuantiosas inversiones son un verdadero reto para el país, pero para determinar con precisión los recursos necesarios, el sector necesita del censo sanitario urbano y rural con el fin de establecer las estrategias urgentes y reales que permitan cumplir con el mandato constitucional de la universalidad de los servicios de acueducto alcantarillado y aseo en Colombia.

³⁷ El costo de capital financiero per cápita de acueducto es de US\$ 447 y el de alcantarillado es de US\$ 328. Estos datos son cálculos propios con base en los datos de la OMS de costo de capital financiero total y de la población a cubrir.

³⁸ Informe evaluación regional del manejo de residuos sólidos urbanos en América Latina y el Caribe 2010 2011. BID/AIDIS/OPS.

³⁹ Los costos unitarios de los distintos componentes del servicio de aseo en Colombia, según el BID/AIDIS/OPS son: Barrido (9.41 US\$/Km), Recolección (34.12 US\$, Ton) y Disposición (23.31 US\$, Ton). Para el servicio de aseo rural no se tiene en cuenta el componente de barrido.

⁴⁰ La cobertura se calcula como el número de viviendas con servicio (suscriptores), dividido en el número total de viviendas estimado a partir del Censo y la proyección de población del DANE 2005.

“El sector necesita del censo sanitario urbano y rural con el fin de establecer las estrategias urgentes y reales que permitan cumplir con el mandato constitucional de la universalidad de los servicios de acueducto alcantarillado y aseo en Colombia”

Bibliografía

CEDE-ANDESCO. (2004). Análisis de la evolución de los servicios públicos domiciliarios durante la última década-sector acueducto y alcantarillado. Bogotá.

CEDE-ANDESCO. (2004). Análisis de la evolución de los servicios públicos domiciliarios durante la última década-sector aseo. Bogotá.

Centro de Estudios Económicos de la Regulación. (s.f.). Notas de Economía de la Regulación. Buenos Aires: Universidad Argentina de la Empresa.

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. (2012). Diagnóstico del Servicio Público de Aseo. Bogotá.

Defensoría del Pueblo- Colombia. (2011). Diagnóstico de la calidad del agua para consumo humano año 2010. Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2005). DANE. Recuperado el 05 de 2014, de Censo General 2005: www.dane.gov.co

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2013). DANE. Recuperado el 5 de 2014, de Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV): www.dane.gov.co

Econometría S.A. (2008). Evaluación de la estratificación socio económica como instrumento de clasificación de los usuarios y herramienta de asignación de subsidios y contribuciones a los servicios públicos domiciliarios . Bogotá: DNP. Naciones Unidas. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

JMP. OMS-UNICEF. (2014). Colombia: estimates on the use of water sources and sanitation facilities (1980-2012). Recuperado el 3 de 2014, de Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation. OMS. UNICEF: http://www.wssinfo.org/documents/?tx_displaycontroller%5Bregion%5D=&tx_displaycontroller%5Bsearch_word%5D=colombia&tx_displaycontroller%5Btype%5D=country_files

Jouravlev, A. (2001). Volumen I: Regulación de las conductas. En A. Jouravlev, Regulación de la Industria de Agua Potable. Santiago de Chile: CEPAL.

Ministerio de Salud y Protección Social. (s.f.). Ministerio de Salud y Protección Social. Recuperado el 25 de 3 de 2014, de Salud Pública: <http://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/salud-publica.aspx>

OCDE, O. p. (2014). Evaluaciones de Desempeño Ambiental-Colombia. Naciones Unidas, CEPAL.

OMS. (2012). Global costs and benefits of drinking water supply and sanitation interventions to reach the MDG target and universal coverage. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

OPS-AIDIS-BID. (2011). Informe de la Evaluación Regional del Manejo de Residuos Sólidos Urbanos en América Latina y el Caribe 2010.

Organización Mundial de la Salud. (1998). Promoción del Saneamiento. (M. Simpson-Hébert, & S. Wood, Edits.)

Organización Panamericana de la Salud. (2009). Guía de Orientación en Saneamiento Básico.

Sachs, J. (2008). Economía para un planeta abarrotado. Debate.

Salamanca, J. (2012). Reflexiones sobre Participación Privada en el Sector Acueducto y Alcantarillado. En C. d. Básico, Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Revista No. 17. (págs. 9-59). Bogotá: CRA.

SSPD. (2012). Informe Sectorial de los Servicios Públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo - 2012 - Grandes Prestadores. Bogotá: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

EVOLUCIÓN DE LAS COBERTURAS DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO (1985-2013)

Subdirección de Agua y Saneamiento.
Dirección de Desarrollo Urbano
Departamento Nacional de Planeación

1. Introducción

El 8 de septiembre de 2000 la *Declaración del Milenio* fue aprobada por los 189 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas - ONU en la Cumbre del Milenio, donde reafirmaron el propósito de tener un mundo más pacífico, más próspero y más justo, para todos los habitantes. Bajo esta declaración se acordaron ocho objetivos claves, desarrollados como los “Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM”¹. Colombia estableció las metas y estrategias para el logro de los ODM – 2015, en el documento Conpes Social 90 del 14 de marzo de 2005, modificado posteriormente por el Conpes Social 140 del 11 de marzo de 2011 con el propósito de formalizar los compromisos del Gobierno; actualizando, para algunos indicadores, sus líneas base y las metas correspondientes.

Para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, se definió la meta de “Reducir a la mitad, para el año 2015 el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento”, tomando como línea base el año 1990². Cabe destacar que el país definió metas superiores a las establecidas internacionalmente, lo cual generó nuevos retos para su cumplimiento³. El logro de esta meta significaba que desde 1993 y hasta 2015, la Nación tenía el reto de alcanzar una cobertura de acueducto⁴ del 99% en el área urbana y 78% en el área rural y llegar a un indicador de cobertura de alcantarillado de 93% en el área urbana y 72% en el área rural, incluyendo soluciones alternativas.

¹ (i) Erradicar la pobreza extrema y el hambre, (ii) Cobertura universal de la educación básica primaria, (iii) Promover la equidad e igualdad de género, (iv) Reducción de la mortalidad infantil, (v) Mejorar la salud materna, (vi) Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades infecto-contagiosas, (vii) Asegurar la sostenibilidad ambiental, (viii) Fomentar la asociación mundial para el desarrollo.

² Colombia utiliza como línea base la información de coberturas calculadas a partir de los datos del Censo de 1993

³ Por ejemplo: Al realizar una proyección lineal del avance anual requerido en la cobertura de acueducto para dar cumplimiento a lo establecido en los ODM, hasta llegar a la meta de 2015, esta sería del 97%. El país estableció como meta el 99%.

⁴ Para el área urbana por cobertura de acueducto y alcantarillado, se entiende como la conexión de la vivienda a los servicios. Para el área rural, la cobertura de suministro de agua incluye la conexión de la vivienda al servicio de acueducto o suministro de agua a través de soluciones alternativas como otra fuente por tubería, pozo con bomba y pila pública; en el caso del alcantarillado para el área rural se incluyen conexiones al servicio, así como soluciones alternativas como inodoro conectado a pozo séptico y letrina.

“El país definió metas superiores a las establecidas internacionalmente, lo cual generó nuevos retos para su cumplimiento. El logro de esta meta significaba que desde 1993 y hasta 2015, la Nación tenía el reto de alcanzar una cobertura de acueducto del 99% en el área urbana y 78% en el área rural y llegar a un indicador de cobertura de alcantarillado de 93% en el área urbana y 72% en el área rural, incluyendo soluciones alternativas.”

2. Evolución de las coberturas de acueducto y alcantarillado

En los últimos 20 años se han presentado cambios importantes en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico a partir de la expedición de la Ley 142 de 1994 (Ley de Servicios Públicos Domiciliarios), como la definición de marcos tarifarios que permiten la recuperación de costos de inversión, operación y mantenimiento vía tarifa con criterios de solidaridad, el impulso a esquemas de prestación con participación privada⁶ y mecanismos para la articulación de fuentes de financiación para ejecutar inversiones en el sector y fortalecer la planeación sectorial a nivel local, como son los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento – PDA, que han permitido una dinámica en el sector hacia el aumento de las coberturas de los servicios de acueducto y alcantarillado y mejora en la calidad de los mismos.

Al observar las coberturas de los servicios de acueducto y alcantarillado a nivel nacional entre períodos intercensales, sin incluir soluciones alternativas para el área rural, se observa que la cobertura de acueducto entre 1985 y 2005 se incrementó en 11 puntos porcentuales (p.p.) y la cobertura de alcantarillado en 17 p.p. (Gráfico N°1). Entre 1985 y 1993 se presentó un mayor incremento en las coberturas de acueducto y posteriormente el énfasis se presentó en la cobertura de alcantarillado, en la medida que las ciudades, principalmente las que tienen población con más de 100.000 habitantes, alcanzaron una mejor cobertura de acueducto.

Teniendo en cuenta que la disponibilidad de información censal no permite hacer un seguimiento anual a las coberturas de los servicios, se utiliza la información generada a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE en la que se incluyen soluciones alternativas para el área rural. Como se observa en la serie 2002 a 2013 (Gráficos N°2 y N°3) las coberturas de los servicios han incrementado paulatinamente, en una mayor medida se presenta incremento en la cobertura de alcantarillado. Es preciso aclarar que en el año 2009 el DANE realizó la actualización de los marcos de muestreo de las encuestas de hogares con base en las proyecciones de población que surgen del censo de población y vivienda 2005, por lo que se observa una caída en las coberturas, respecto a los años anteriores.

⁶ BURGOS, Felix (2005), Seguimiento a la Participación Privada en los Servicios de Acueducto y Alcantarillado en el Marco del Programa de Modernización Empresarial, DDUPA - Subdirección de Agua y Ambiente, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

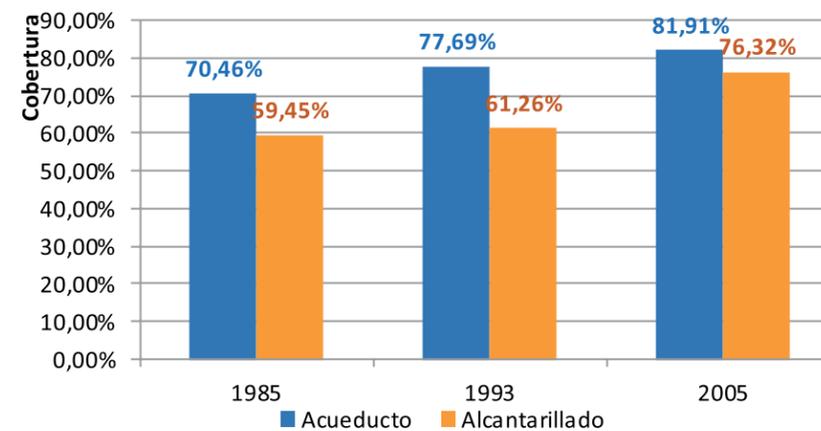
Para 2013 Colombia estaba a 2 puntos porcentuales de alcanzar todas las metas, excepto la de cobertura de acueducto rural en la que hay una diferencia de 5 puntos porcentuales (p.p). La cobertura de acueducto en el área urbana fue de 97,16% y de 73,34%⁵ en el área rural, incluyendo soluciones alternativas. En el servicio de alcantarillado la cobertura alcanzada en el área urbana fue de 91,18% y cobertura de 69,93% para lo rural, incluyendo soluciones alternativas. Este aumento en las coberturas en los servicios de acueducto y alcantarillado, tiene una implicación en la calidad de vida y salud de la población, principalmente en menores de 5 años, quienes son propensos a contraer enfermedades de origen hídrico; pero también es un factor que aporta a la disminución de la pobreza y reducir brechas de equidad entre regiones.

En el presente documento se presenta un análisis de la evolución de las coberturas entre censos 1993 y 2005 y su avance desde el año 2005, medido a partir de la información obtenida a través de la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH del DANE. Posteriormente, se realiza una breve reseña del comportamiento de las coberturas de acueducto y alcantarillado y su relación con la pobreza y finalmente, se presentan los retos sectoriales a nivel de coberturas.

⁵ Datos calculados a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)

“Para 2013 Colombia estaba a 2 puntos porcentuales de alcanzar todas las metas, excepto la de cobertura de acueducto rural”

Gráfico N° 1 Cobertura nacional de acueducto y alcantarillado - sin soluciones alternativas (1985, 1993, 2005)



Fuente: DANE. No incluye soluciones alternativas

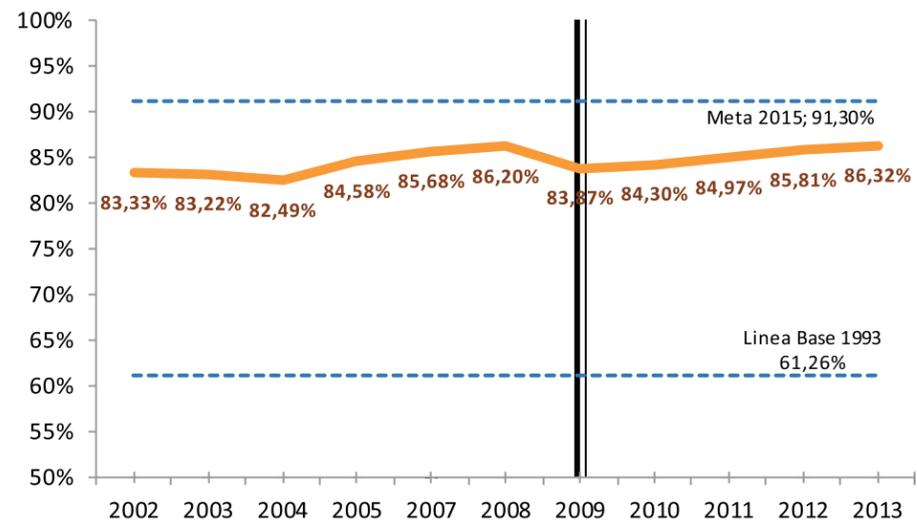
De cualquier modo, a partir de dicho año el incremento en las coberturas ha sido continuo, debido en parte al mayor esfuerzo sectorial en inversiones de acueducto y alcantarillado, las cuales en promedio en los últimos 4 años han alcanzado, en promedio, \$4 billones anuales (incluyendo SGP, regalías, tarifas y recursos del Presupuesto General de la Nación). En particular el Gobierno Nacional incrementó el presupuesto casi en un 50%, al pasar de \$330 mil millones en promedio anual en el período 2007-2010 a \$500 mil millones en promedio anual entre 2011 y 2014.

Gráfico N° 2 Cobertura nacional de acueducto - con soluciones alternativas (2002 - 2013)



Fuente: GEIH (DANE). Cálculos DDU/DNP. Incluye soluciones alternativas

Gráfico N°3 Cobertura nacional de alcantarillado - con soluciones alternativas (2002 - 2013)



Fuente: GEIH (DANE). Cálculos DDU/DNP. Incluye soluciones alternativas

Por su parte las coberturas urbanas y rurales de acueducto y alcantarillado, han disminuido sus brechas logrando pasar de diferencias de 25 p.p. en acueducto y alcantarillado en 2009 a diferencias de 24 y 21 respectivamente en 2013 (Ver Gráficos N°4 y N°5). Se presentan menores coberturas en el servicio de alcantarillado, principalmente en las regiones Caribe y Pacífica.

Gráfico N° 4 Cobertura de acueducto Urbano - Rural. 2009, 2011, 2013

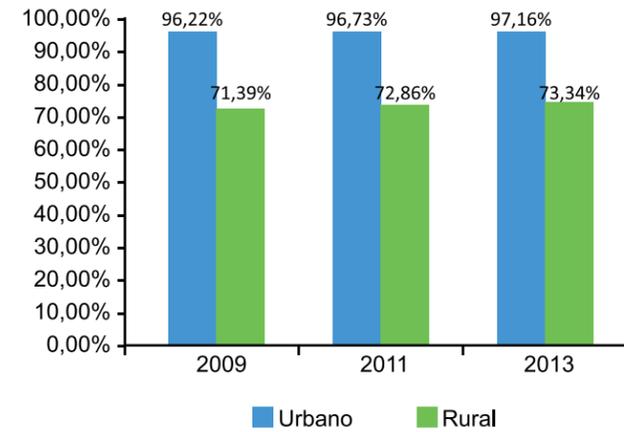
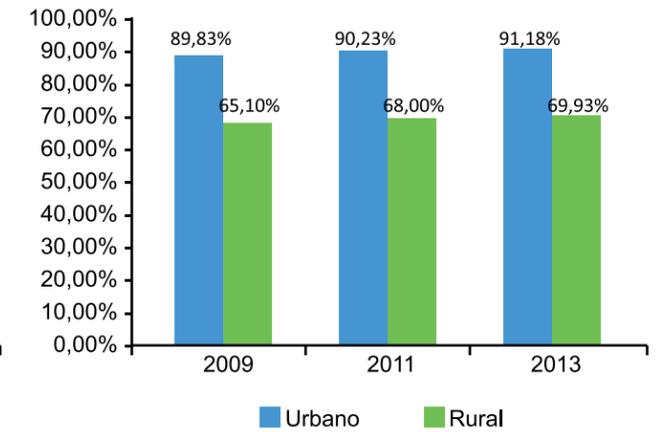


Gráfico N° 5 Cobertura de alcantarillado Urbano - Rural. 2009, 2011, 2013



Fuente: GEIH (DANE). Cálculos DNP





Gráfico N° 6 Índice de Pobreza Multidimensional

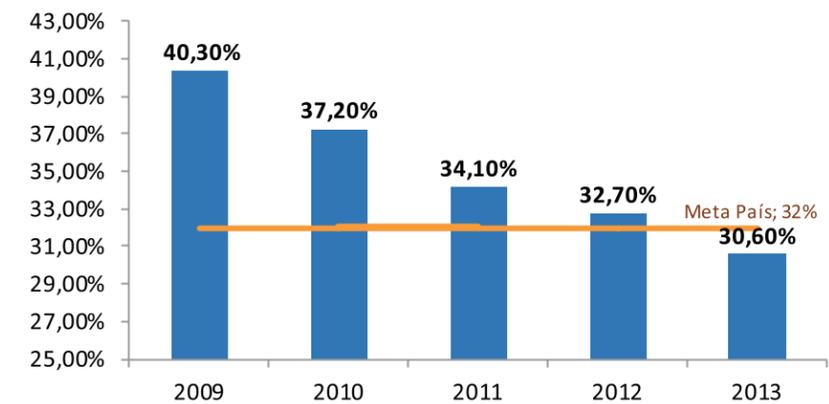


Gráfico 5. Índice de Pobreza Multidimensional. Muestra una tendencia progresivamente decreciente. El aumento de las coberturas, tiene incidencia sobre la disminución de este índice. Fuente: DANE

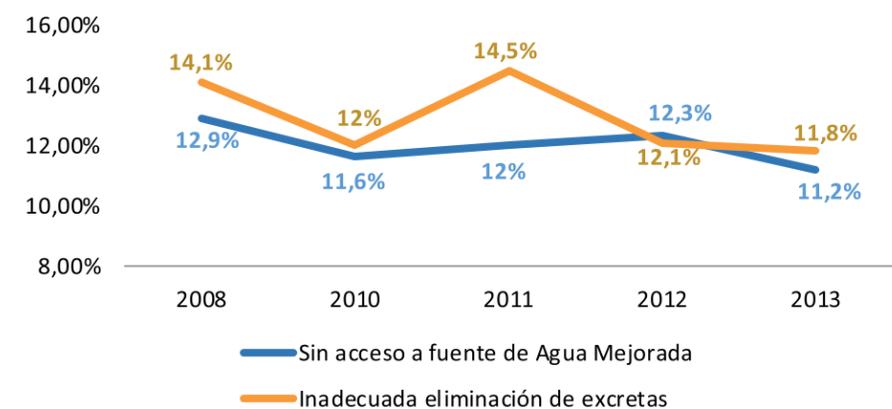
Si bien en el presente Gobierno se ha destinado un rubro particular para inversiones en el área rural, se contrató un crédito por US\$ 60 millones, donde se estipuló una línea de financiación especial para acelerar el desarrollo de proyectos en infraestructura y aseguramiento de la prestación en dichas áreas; es claro que la política en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico se debe concentrar ahora hacia las áreas rurales para aumentar coberturas y apuntar a cerrar las brechas de pobreza entre las zonas urbano y rural, sin olvidar que en las áreas urbanas, principalmente en las ciudades con más de 100.000 habitantes, se debe iniciar un trabajo de planeación que permita garantizar la ejecución de inversiones necesarias para suplir la demanda del servicio que se presentará en las urbes en el año 2035, que según los resultados de la Misión de Ciudades⁷ cobijarían el 83% de la población (Pachón, 2012) y en los cuales algunos ejes del sistema de ciudades presentarán problemas de abastecimiento en el mediano plazo.

3. Cobertura de los servicios y pobreza multidimensional

El mejoramiento de las coberturas de los servicios de acueducto y alcantarillado también apunta a disminuir la pobreza. Dentro del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que refleja la privación de los hogares en cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, salud, trabajo, y acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda, se encuentran las variables “sin acceso a fuente de agua mejorada” e “inadecuada eliminación de excretas” dentro de la dimensión de servicios públicos, en tal sentido, en la medida en que se mejoren las coberturas de los servicios también se ayuda a la disminución de la pobreza multidimensional.

En el periodo 2010-2013, se redujo la pobreza multidimensional en 7 p.p. (Gráfico N°6) lo que significa que 2,1 millones de personas han salido de esta condición; presentándose la mayor reducción en la zona rural (7,2 p.p.). Las variables de acceso a los servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda, muestran mejoras en las condiciones de habitabilidad (Gráfico N°7).

Gráfico N° 7 IPM - Dimensión Acceso a Servicios Públicos y Condiciones de Vivienda. Proporción de Privaciones Variables Sin Acceso a Fuentes Mejoradas e Inadecuada Eliminación de Excretas (2008 – 2013)



Fuente: Cálculos DNP con base en DANE

⁷ El objetivo de la Misión es definir una política con visión de largo plazo para fortalecer el Sistema de Ciudades como motor de crecimiento del país, promoviendo la competitividad regional y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

“Si bien en el país se ha avanzado en el aumento de las coberturas de los servicios de acueducto y alcantarillado, se observa un rezago en las áreas rurales”

Conclusión

Si bien en el país se ha avanzado en el aumento de las coberturas de los servicios de acueducto y alcantarillado, se observa un rezago en las áreas rurales, principalmente para el servicio de alcantarillado en regiones como la Caribe y Pacífica, en donde a pesar de las inversiones realizadas se requieren mayores esfuerzos sectoriales para lograr cumplir con las metas propuestas por el país en los ODM, así como en visión 2019. Un mayor impulso a inversiones en el área rural en los PDA y articulación con las diferentes fuentes de financiación.

En las áreas urbanas, principalmente en las mayores de 100.000 habitantes, la política se debe concentrar a lograr una mayor planeación y articulación entre el sector ambiental y ordenamiento territorial para que estas zonas puedan suplir la demanda que tendrán en los próximos 20 años, sin dejar a un lado los retos que se presentan en el tratamiento de aguas residuales y drenajes urbanos.

Finalmente, se requiere avanzar no sólo en el aumento de las coberturas, sino en garantizar los servicios con calidad y continuidad, a través de esquemas empresariales que garanticen el aseguramiento en la prestación de los servicios y su sostenibilidad; así como también se requiere continuar con la ejecución de programas como el de conexiones intradomiciliarias (conéctate con el agua) que aumentan la cobertura de los servicios e implementar una política particular para el área rural, que reconozca sus particularidades y apunte al aumento del acceso a los servicios de agua potable y saneamiento básico en estas áreas. 



Bibliografía

Angulo Salazar Roberto Carlos, Díaz Cuervo Yadira, Pardo Pinzón Renata. Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010. Archivos de Macroeconomía.

Burgos, Félix (2005). Seguimiento a la Participación Privada en los Servicios de Acueducto y Alcantarillado en el Marco del Programa de Modernización Empresarial, DDUPA - Subdirección de Agua y Ambiente, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

Conpes Social 90 del 14 de marzo de 2005

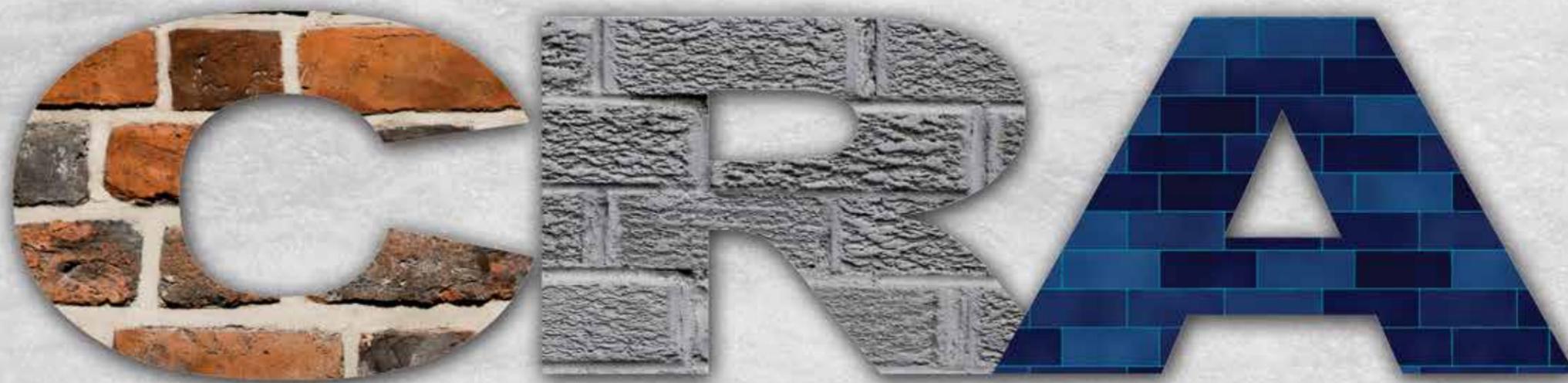
Conpes Social 140 del 11 de marzo de 2011

Departamento Nacional de Planeación. Informe de Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. DNP 2013.

Departamento Nacional de Planeación. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia (2010 - 2013), DNP 2013.

Pachón, Álvaro (2012). Proyecciones de población a nivel departamental y municipal agregadas por área, urbano y rural, por sexo y grupos de edad, para el período 2010-2050 incluyendo la totalidad del país. DNP, Bogotá.

BIOGRAFÍA DE LA CRA EN SUS 20 AÑOS



Alejandro Gualy Guzmán

Experto Comisionado, Comisión de Regulación de
Agua Potable y Saneamiento Básico CRA

Presentación

En el vigésimo aniversario de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), he querido hacer un recuento de su historia. Para muchos lectores que incluso hoy en día no saben que existen las comisiones de regulación de servicios públicos, considero importante dar a conocer la biografía de esta querida entidad. Su punto de partida es incluso anterior al año 1994, se hace un repaso de los primeros años de la regulación y del nacimiento de la CRA, las sedes que tuvo, la planta de personal que trabajó en ella, los marcos tarifarios, resoluciones importantes y algunas anécdotas. Todo lo anterior, mediante un recuento cronológico de las actividades que ha desarrollado durante los 20 años de creación. La recopilación de datos y anécdotas han sido obtenidas a partir de mis vivencias y experiencias adquiridas durante más de 17 años de trabajo en su interior y en el sector de agua potable y saneamiento básico, así como de información suministrada por algunos Ex Comisionados y asesores de la entidad¹.

El artículo se divide en cuatro aspectos. El primero, se refiere al inicio de la CRA y las etapas previas a su conformación. El segundo, pretende describir el primer marco regulatorio desde la perspectiva operativa, sus actuaciones administrativas y anécdotas particulares que sucedieron. Es de resaltar que los temas técnicos ya han sido suficientemente expuestos y comentados en muchos textos nacionales e internacionales de regulación. El tercero, se enfoca en el segundo marco tarifario de la regulación en el país, también destacando hitos importantes en este período. Finalmente, el último acontecimiento se dedica a presentar las labores adelantadas para la expedición del tercer marco regulatorio de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo. Espero que aquellas personas que no conocen la función de la CRA, una vez lean el contenido del presente escrito, lo sepan y resalten la importancia de la regulación y los desafíos que ha afrontado la entidad desde su creación.

¹ Agradezco la información suministrada por Diego Fernández Giraldo, Rubén Darío Avendaño Zuluaga y Patricia Pinzón Durán.

El inicio de la CRA

La creación de las comisiones reguladoras de servicios públicos fue anterior a la expedición de la Ley 142 de 1994. El 30 de diciembre de 1992 se expidieron los decretos 2167 y 2152. El primero de ellos suprimió la Junta Nacional de Tarifas y sus funciones fueron asumidas por las comisiones reguladoras energética, de telecomunicaciones, y de agua potable y saneamiento básico (Art. 28). El segundo creó la Comisión Reguladora de Agua Potable, conformada por tres expertos para periodos de 3 años (Art. 58).

En el año 1993, la Comisión Reguladora de Agua inició sus labores dentro de las instalaciones de la Superintendencia de Sociedades ubicada en la avenida El Dorado de Bogotá. Por lo que se puede afirmar que fue su primera sede. Los primeros expertos comisionados fueron los doctores Margarita Durán Ariza (primera directora), Jaime Saldarriaga Sanín y Rubén Darío Avendaño Zuluaga. La Resolución N°1 de la comisión se expidió en octubre de 1993 con el objeto de delegar funciones del director. Ese mismo año, el caricaturista Rodrigo Guerreros fue el encargado de diseñar el logo de la entidad, el cual se encuentra vigente a la fecha. Este logo fue aprobado en una sesión de comisión presidida por el entonces Ministro de Desarrollo Económico, doctor Luis Alberto Moreno Mejía, actualmente presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El 11 de julio de 1994 se expidió la Ley 142 - Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios, donde finalmente se crean las comisiones de regulación de los servicios públicos como unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial. En la referida Ley nace la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) adscrita al entonces Ministerio de Desarrollo Económico. (Art. 69 ídem). Es de anotar que la primera resolución expedida por la CRA fue la Resolución N°5 del 1 de agosto de 1994, con el objeto de establecer los estatutos y el reglamento de funcionamiento de la entidad. Su primera estructura contó con una reducida planta de personal que constaba de 22 funcionarios, de los cuales solamente 6 eran de tipo directivo-misional y 16 de apoyo administrativo.

“Como resultado del primer marco tarifario, se evidenció que las tarifas requeridas para cubrir la prestación del servicio eran bastante altas respecto a las aplicadas. La cultura de pago no era la mejor y la calidad del servicio era deficiente en muchos casos”

El primer marco regulatorio

Como unidad administrativa especial, en el año 1995 la CRA buscó independencia y se trasladó a su segunda sede ubicada en la Carrera 15 N° 95-98 Interior 4, en el norte de la ciudad de Bogotá. Ese año se puede considerar como el inicio de la regulación del sector de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en Colombia. A pesar de la limitada planta de personal que desempeñaba labores misionales, al interior de la entidad, estos 6 funcionarios, con el apoyo de un reducido número de contratistas, crearon las primeras metodologías tarifarias para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, aplicable a prestadores que atendían a más de 8000 usuarios. Es así como el 11 de agosto de 1995, se expidió la Resolución CRA 08 donde se estableció el primer marco regulatorio del servicio público de acueducto y al mes siguiente, esto es el 14 de septiembre, se expidió la Resolución CRA 09 que definió el marco regulatorio del servicio público de alcantarillado.

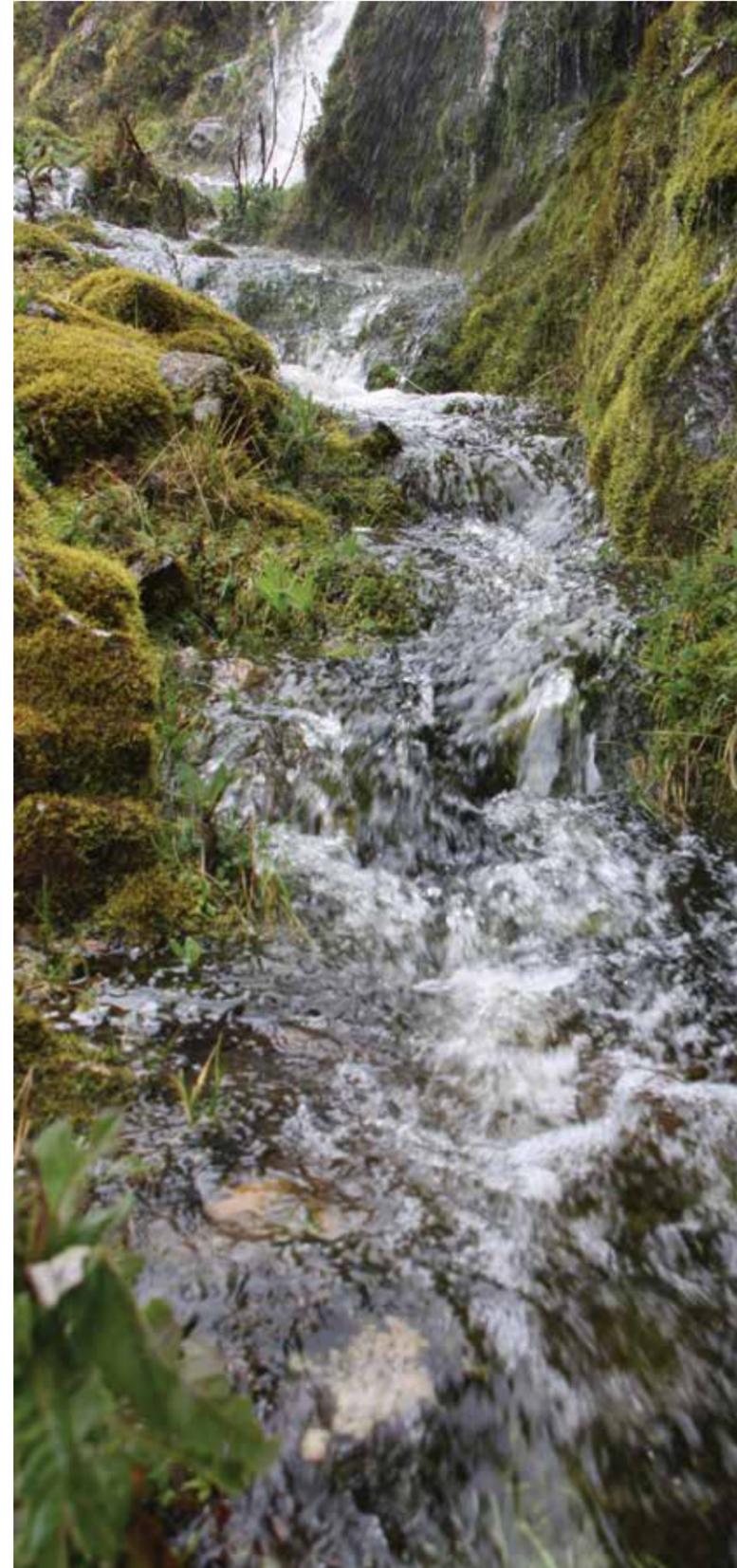
En el año 1996, al interior de la CRA, este mismo grupo de profesionales elaboró tres importantes marcos regulatorios. El primero de ellos fue el marco tarifario para el servicio público de aseo para prestadores que atendían más de 8000 usuarios, mediante la Resolución CRA 12 del 9 de mayo. A su turno, el 20 de mayo, se expidió la Resolución CRA 15 que estableció el marco regulatorio de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado para prestadores que atendían a menos de 8000 usuarios. Por último, se expidió la Resolución CRA 19 del 18 de

julio que contenía el marco tarifario del servicio público de aseo para prestadores que atendían a menos de 8000 usuarios. De estas tres resoluciones, tuvo problemas para su implementación la Resolución CRA 12 referida al servicio de aseo debido a las dificultades por parte de los prestadores para recopilar la información requerida y al parecer se efectuaron estimaciones alejadas de la realidad. Esto generó que no se pudiera aplicar este marco tarifario.

Con la expedición de la Ley 373 de 1997, por la cual se estableció el programa para el uso eficiente y ahorro del agua, se modificó el numeral 71.2 de la Ley 142 de 1994, adicionando un experto comisionado más a la composición de la CRA, para un total de 4 expertos por un periodo de tres (3) años. Ese mismo año, para reemplazar la Resolución CRA 12 de 1996, con base en los resultados de un estudio que permitió recopilar información del servicio público de aseo, se expidió la Resolución CRA 15 del 21 de julio de 1997, con el objeto de establecer las metodologías tarifarias del servicio público de aseo para prestadores que atendían a más de 8000 usuarios. De esta forma, la CRA cumplía con su mandato legal de regular los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

Como resultado del primer marco tarifario, se evidenció que las tarifas requeridas para cubrir la prestación del servicio eran bastante altas respecto a las aplicadas. La cultura de pago no era la mejor y la calidad del servicio era deficiente en muchos casos. Por esta razón dentro de las metodologías tarifarias se dispuso de un primer plan de transición tarifario por cinco años que culminaría en diciembre de 2001 en concordancia con lo dispuesto en la Ley 286 de 1996, de forma que gradualmente las tarifas se ajustaran a los límites en materia de subsidios señalados en la Ley 142 de 1994. Aunque era necesaria esta medida para lograr la suficiencia financiera de los prestadores, la población del país tuvo que hacer muchos esfuerzos para el pago de sus facturas en estos servicios. Esto ocasionó que el Congreso de la república, dentro de su control al ejecutivo, citara en varias ocasiones a la CRA para que aclarara las razones por las cuales se generaban estos incrementos que en muchas oportunidades se encontraron por encima del índice de precios al consumidor.

Posterior a la expedición de estos primeros marcos tarifarios, la CRA dedicó sus recursos a atender las asesorías y revisiones de los estudios de costos y tarifas de todas las empresas a nivel nacional, lo que demandó la necesidad de contar con un mayor



número de asesores. Esto sumado al nuevo experto comisionado, hizo necesario el cambio de la sede de la CRA. En enero de 1998 se trasladaron las oficinas a la tercera sede de la entidad, ubicadas en la carrera 7 N° 71-52 Torre B piso 14-Edificio Carrera Séptima, en el centro financiero de Bogotá.

Dentro de estas asesorías, las cuales se encontraban enfocadas en explicar las metodologías tarifarias, inquietudes particulares de los municipios, así como los derechos de los usuarios respecto a las conductas de los prestadores, es de destacar la inquietud particular elevada por un ciudadano N° A finales de los años 90, la empresa de acueducto de Bogotá, quien le suministraba agua potable al municipio de Soacha como si fuera un barrio más de Bogotá, planteó la opción de dejar de hacerlo de esa manera y en lugar de eso, suministrarle agua en bloque al municipio. De forma que éste, en cabeza de otro operador o directamente por el alcalde, realizara la distribución de agua. El ciudadano, envió una comunicación a la CRA, donde manifestaba su molestia y pedía su intervención para que se evitara que le enviaran a su casa bloques de hielo y que le continuaran suministrando el agua por la tubería. Este caso real, que a primeras luces puede ser curioso y gracioso para el lector, desenmascaró una realidad que debe mantener presente el regulador: emplear permanentemente el lenguaje adecuado y sin tecnicismos para explicar los temas de su competencia y la regulación a la población.

Otro aspecto importante para destacar, consistió en una regulación especial como consecuencia del terremoto del eje cafetero en el país ocurrido el 25 de enero de 1999. En este caso, se expidió la Resolución CRA 84 de 1999 que reguló la asignación de subsidios en el pago de los servicios de acueducto,

alcantarillado y aseo a los usuarios afectados, según el grado de destrucción de sus inmuebles. En esta resolución se llegó a subsidiar hasta la totalidad del cargo fijo para aquellos suscriptores cuyos inmuebles se encontraban seriamente afectados.

Ese mismo año, se resolvió una solicitud de modificación de fórmulas tarifarias presentada en el año 1998 por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), acogiéndose para ello al procedimiento consagrado en las Resoluciones 26 de 1997 y 40 de 1998 de la CRA. Los motivos se fundamentaron principalmente en la caída de la demanda de agua debido a las campañas de ahorro del momento para evitar posibles racionamientos de agua por el derrumbe de los túneles del sistema Chingaza, principal fuente abastecedora del recurso en la ciudad de Bogotá, así como el efecto de la elasticidad precio de la demanda por el incremento tarifario en los últimos años; los planes de expansión que tenían un significativo rezago en las inversiones que se requerían en la ciudad; costos de mantenimiento y la inclusión de pasivos pensionales en los gastos de administración. Esta modificación se decidió mediante la Resolución CRA 76 del 05 de mayo de 1999. Allí se aceptaron parcialmente las pretensiones de la empresa ocasionando un considerable incremento en la tarifa de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en la ciudad de Bogotá.

En relación con la estructura administrativa de la CRA, se expidió el Decreto 2474 del 13 de diciembre de 1999, en el cual se modificó la composición de las comisiones de regulación de servicios públicos y además se dispuso el período de duración de los expertos comisionados por cuatro años.

Durante los años 1999 y 2000 empezó la etapa de Pablo Spiller, quien era un conocido consultor internacional de servicios públicos. Su estudio a nivel nacional, con base en un diagnóstico sectorial, acuñó el famoso término en el sector denominado “equilibrio de bajo nivel”: Las tarifas son un fortín político y no hay incentivos para aumentarlas. Al no aumentarlas el falso beneficio para el bolsillo del usuario se traduce en mala calidad del servicio. Asimismo se rezaga el sector debido a que no se pueden financiar las obras en expansión requeridas para aumentar la cobertura. Algunos lectores podrán asociar esta situación con la necesidad de haber expedido la Resolución CRA 76 de 1999.

Las ideas de Spiller, revolucionarias para el grado de madurez regulatorio de la época en nuestro país, no fueron acogidas en el sector. Sin embargo, hoy algunas de esas medidas, tales como el tema de calidad y la interconexión son una realidad.

A inicios del año 2000, se observó que la gran mayoría de los municipios no aplicaron la gradualidad requerida para alcanzar el plan de transición tarifario. Esto significaba que para cumplir dicho plan, la gradualidad debía realizarse en el último año de la transición. Por esta razón, se expidió la Ley 632 del 29 de diciembre de 2000, modificatoria de la Ley 142 de 1994, la cual no sólo amplió el periodo de transición hasta diciembre de 2005, sino que dispuso que para asegurar que se cumpliera la gradualidad en el ajuste de las tarifas, el desmonte de subsidios no podría realizarse en una proporción anual inferior a la quinta parte del total necesario. En cumplimiento de esta disposición, la CRA expidió las Resoluciones CRA 153 y 156 de 2001, determinando la gradualidad para la fijación de las tarifas.

Así mismo, dicha ley modificó el porcentaje máximo de aporte solidario de los estratos y sectores aportantes fijado hasta ese entonces en el 20%. Se estableció que este porcentaje máximo de aporte solidario se ajustara al necesario para asegurar que el monto de las contribuciones fuera suficiente para cubrir los subsidios que se apliquen teniendo en cuenta los límites máximos fijados para los estratos bajos en la Ley 142 de 1994, y se lograra mantener el equilibrio.

En relación con la página web, la CRA inició oficialmente este servicio al cumplir con lo requerido en la Directiva Presidencial 02 de 2000, consistente en lograr el suministro de información en línea a los ciudadanos, tales como la consulta de la normatividad que rige la entidad y normas en curso, contratación, planes en ejecución y presupuesto, entre otros servicios propios de un portal web.

El 16 de mayo de 2000, la CRA expidió la Resolución 12, donde se modificaron los estatutos y el reglamento de funcionamiento. De esta forma, se incorporó el cuarto experto comisionado y hubo una redistribución de los cargos de la entidad manteniendo el mismo número de 22 funcionarios en su planta de personal. La redistribución aumentó los cargos de nivel directivo-misional a 8. El personal de apoyo administrativo quedó conformado por 14 funcionarios.

De otra parte, el 3 de noviembre de 2000, motivada por posibles ineficiencias en los costos que se estaban trasladando a las tarifas de los usuarios del servicio en la ciudad de Bogotá, la CRA expidió la Resolución CRA144 con el objeto de abrir una actuación administrativa a la EAAB para determinar la existencia de un grave error de cálculo tarifario en sus costos de

“Las ideas de Spiller, revolucionarias para el grado de madurez regulatorio de la época en nuestro país, no fueron acogidas en el sector. Sin embargo, hoy algunas de esas medidas, tales como el tema de calidad y la interconexión son una realidad”.



prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, y si fuera necesario modificarlos de oficio. En una primera instancia, mediante la Resolución 161 del 11 de junio de 2001, se decidió reducir sus costos de referencia en un porcentaje cercano al 20%. Como era de esperarse, la EAAB interpuso recurso de reposición contra esta resolución.

Finalmente esta actuación se decidió con la rebaja en los costos de referencia en un porcentaje cercano al 2%, mediante la Resolución CRA 195 del 13 de diciembre de 2001. Sin embargo, su aprobación no fue unánime. Previo a la actuación, un experto comisionado presentó un impedimento. Los tres comisionados restantes votaron en forma negativa y presentaron salvamento de voto frente a la decisión adoptada por los demás miembros de la CRA. Además, para la decisión de esta actuación, fue nombrado un ministro de desarrollo ad hoc debido al impedimento presentado por el ministro en propiedad.

Para el año 2001 se modificó nuevamente la Ley 142 de 1994, mediante la Ley 689 del 28 de agosto. Entre las modificaciones al régimen de los servicios públicos domiciliarios, es de resaltar la creación del Sistema Único de Información (SUI) en cabeza de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), quien además de crearlo, debía administrarlo, mantenerlo y operarlo. La razón para su creación, obedeció a que la asimetría de información de los regulados también era causada por la multiplicidad de solicitudes a éstos por parte de las entidades del Estado de aquella época: CRA, SSPD, Ministerio de Desarrollo, Ministerio del Medio Ambiente, Departamento Nacional de Planeación (DNP), entre otros. Por tanto, el dato de un mismo año reportado por algún prestador, podía ser diferente en alguna de las entidades mencionadas anteriormente. Además, para los prestadores resultaba también engorroso reportar permanentemente la misma información pero con diferente forma de calcular o en diferentes unidades o períodos de tiempo a alguno de los organismos anteriores.

De esta manera, la creación del SUI serviría para: evitar la duplicidad de información reportada por los prestadores; el cumplimiento de las funciones de control, inspección y vigilancia de la SSPD; la adopción de las decisiones regulatorias de la CRA; emplearla como base para los ministerios y otros organismos estatales en el desarrollo de sus funciones; así como facilitar el derecho de los usuarios de contar con información veraz y oportuna de los pres-



tadores de servicios públicos. Como estrategia para la puesta en marcha del SUI de los servicios públicos domiciliarios, se formuló el documento CONPES 3168 del 23 de mayo de 2002.

Como se mencionó, una de las actividades de la CRA ha sido la de brindar asesoría y absolver las preguntas de los temas de su competencia. Esta labor no solamente se limitó en atender los requerimientos que efectuaban por escrito los interesados, sino visitar regiones del país para divulgar y capacitar sobre temas regulatorios. El 21 de septiembre de 2001, en una de estas visitas, por un acuerdo entre la Gobernación de Cundinamarca y la CRA, se realizaron varias jornadas de capacitación dirigida a los alcaldes municipales y funcionarios de empresas de servicios públicos del departamento de Cundinamarca en el municipio de Girardot. Es de resaltar que en esa visita, el vehículo que transportaba a los delegados de la CRA durante el trayecto se accidentó, dejando cuatro asesores con heridas de consideración. Si se tiene en cuenta la limitada planta de funcionarios de la entidad que realizaban actividades misionales y de los pocos contratistas que apoyaban estas labores, este accidente se sintió también al interior de la entidad.

El segundo marco regulatorio

Debido a la no adopción de las propuestas de Pablo Spiller, se buscó la contratación de un estudio que permitiera plantear la propuesta para la segunda etapa regulatoria de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Luego de varios intentos para su contratación, se observó que el costo no podía ser financiado por la CRA. Por tanto, se tomó la decisión de realizar el estudio al interior de la entidad.

Paralelamente, como consecuencia de lo dispuesto en la Ley 780 del 18 de diciembre de 2002, los órganos estatales que se encontraban desempeñando sus funciones en inmuebles particulares en calidad de arrendatarios, debían durante la vigencia fiscal de 2003, efectuar las gestiones necesarias para su traslado a un inmueble desocupado propiedad de alguna entidad pública, la CRA adelantó las gestiones necesarias para cumplir con esta disposición. Así las cosas, la opción que reunía las mejores condiciones para el traslado de la entidad, fue el inmueble ofrecido en comodato por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ubicado en la Carrera 13 N°

28-01 en los Pisos 5 y 6 del Edificio Palma Real en la ciudad de Bogotá. En enero del año 2004 la CRA se trasladó a su cuarta sede.

Se ha mencionado que una de las actividades de la CRA, ha sido la de absolver las consultas en temas de su competencia. Así mismo, el artículo 126 de la Ley 142 de 1994, relativo a la vigencia quinquenal de las fórmulas tarifarias, hace mención a las razones por las cuales las mismas pueden ser modificadas antes de ese período.

Como consecuencia de esta disposición, se han expedido resoluciones sobre este complejo tema. La regulación vigente actualmente está contenida en la Resolución 271 del 17 de diciembre de 2003. A la fecha se han adelantado múltiples actuaciones administrativas al interior de la CRA para modificar costos o fórmulas tarifarias particulares. Se han realizado estudios de tiempos respecto a la duración que conlleva el impulso de cada actuación particular. Sin mencionar que cada decisión debe ser aprobada previamente



en sesión de Comité de Expertos y posteriormente en Sesión de Comisión, por cada actuación se requieren de mínimo cuatro profesionales y alrededor de seis a doce meses en promedio para su decisión. Como una opinión personal, me permito afirmar que los recursos de la CRA en algunos períodos se han destinado a atender la multiplicidad de actuaciones, lo que ha contribuido a que se hayan generado retrasos en la expedición de los marcos tarifarios.

Durante cerca de tres años la CRA trabajó arduamente en la elaboración de los estudios necesarios que soportaran el nuevo marco tarifario de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. Es el momento de reconocer que varios de los profesionales que intervinieron para su realización, hoy en día son reconocidos expertos en regulación de servicios públicos en Colombia. Finalmente, el 25 de mayo de 2004 se expidió la Resolución 287. No voy a entrar en detalles sobre sus características que han sido suficientemente expuestas en diversos textos. Solamente menciono que se incluyó además de la suficiencia financiera, la eficiencia económica y los costos ambientales.

Aun cuando hasta el miércoles 25 de agosto de 2004 se expidió el Decreto 2696, el cual exigía un proceso de participación de la ciudadanía respecto a las decisiones regulatorias de las comisiones de regulación, es de destacar que la Resolución CRA 287 de 2004 cumplió anticipadamente con este mandato. Esto en cumplimiento de la sentencia de la H. Corte Constitucional C-150 del 25 de febrero de 2003, que entre otras cosas dispuso que la regulación también debe ser un garante del estado social de derecho proclamado en la Constitución Política de 1991. Por ende, si bien las comisiones de regulación de servicios públicos son órganos autónomos e independientes en sus decisiones regulatorias, debían asegurar en estas la participación de la ciudadanía. Es así como previo a la expedición de la citada Resolución CRA 287, fue presentada a la ciudadanía la propuesta regulatoria por medio de la Resolución 276 del 04 de febrero de 2004.

Para el mes de mayo de 2005, con el objeto de optimizar su labor de asesorar a la ciudadanía, prestadores y terceros, la CRA adoptó el sistema de gestión documental denominado "ORFEO" desarrollado por la SSPD, siendo la primera entidad pública en conformar esta comunidad de desarrollo que hoy cuenta con numerosos organismos del estado. Esta herramienta permitió simplificar los procesos de asignación y seguimiento de la correspondencia, agilizar su control, así como eliminar el uso del papel de la entidad.

Para el segundo marco tarifario del servicio público de aseo, a partir de un estudio externo contratado por la CRA, junto con algunas modificaciones por parte de un equipo técnico al interior de la entidad, se elaboró la propuesta. En cumplimiento con lo dispuesto en el Decreto 2696 de 2004, se presentaron a la ciudadanía las resoluciones que contenían la propuesta tarifaria de este servicio mediante las Resoluciones CRA 321 y 322 del 29 de marzo de 2005. Finalmente, posterior a dicho proceso de participación ciudadana, se expidieron las metodologías de costos y tarifas para el servicio público de aseo el día 20 de diciembre de 2005, por medio de las Resoluciones CRA 351 y 352.

Desde el año 2005, el sector ya contaba con una gran cantidad de información producto de los datos cargados periódicamente por los prestadores del sector al SUI. No obstante, la generación de reportes obtenidos directamente de las bodegas de datos de la SSPD, eran dispendiosos, demorados y en algunos casos el enlace de transmisión de datos entre la CRA y la SSPD se interrumpía. Por tanto, debido a la necesidad de obtener reportes de información del sector de agua potable y saneamiento básico, actualizados, con el nivel de detalle y la oportunidad requerida para sustentar debidamente las actuaciones administrativas expedidas por la CRA, a finales del año 2006, fue desarrollado un aplicativo de reportes de información del SUI denominado "SINFONÍA". Este aplicativo ha sido el producto de esfuerzos humanos, organizacionales y financieros orientados al fortalecimiento y optimización de los sistemas de información de la entidad. Actualmente, se cuenta con una plataforma tecnológica y humana donde permanentemente se realizan desarrollos y monitoreos de la información reportada por los prestadores para consulta periódica por parte de los técnicos de la CRA.

Posteriormente, en el año 2007 se modificó nuevamente la estructura administrativa de la entidad. El 31 de julio se expidieron los Decretos 2882, 2883 y 2884. El primero de ellos modificó los estatutos y el reglamento, el segundo modificó la estructura y el tercero modificó la planta de personal de la CRA. Esta nueva planta de personal aumentó a 57 cargos. De estos, 25 cargos eran de nivel directivo-misional y 32 de nivel administrativo.

Para cumplir con lo dispuesto en el Decreto 2696 de 2004, el mes de junio de 2008, se expidió el documento: "Bases para la revisión quinquenal de la fórmula tarifaria para los servicios públicos de acueducto y alcantarillado". Como se ha mencionado en diferentes artículos, estas bases tenían como objetivo realizar un diagnóstico de la metodología tarifaria actual, y definir los lineamientos del nuevo marco, de forma que la prestación de estos servicios sea más eficiente, con mayor cobertura y de mejor calidad, en beneficio de la población.

En el mes de diciembre del año 2008, venció el contrato de comodato con el Ministerio Comercio, Industria y Turismo. Pese a las múltiples gestiones adelantadas ante el ministro de dicha cartera por parte de la Presidencia de la CRA y de los Directores Ejecutivos, no fue posible una prórroga. Ante este hecho, la Entidad, solicitó ante el Programa de Gestión de Activos (PROGA) y ante el Sistema de Información para Gestión de Activos (SIGA) la identificación y asignación de un inmueble. La no consecución del mismo conllevó a tomar en renta, a partir de Enero de la vigencia fiscal de 2009, un bien localizado nuevamente en la Carrera 7 N° 71-52 Torre B piso 4-Edificio Carrera Séptima, en la ciudad de Bogotá. Esta fue la quinta sede de la CRA.

Es de resaltar, que la CRA obtuvo por primera vez la certificación de calidad bajo la norma ISO 9001:2000 en el año 2004. Posteriormente, realizó con éxito su proceso de recertificación bajo el mismo estándar en el mes de julio de 2007, donde además logró la acreditación internacional de Comité de Acreditación Nacional de los Estados Unidos y del Servicio de Acreditación del Reino Unido (ANAB y UKAS por sus siglas en inglés respectivamente).

Durante el mes de diciembre de 2008, se implementó con éxito la Norma Técnica de Gestión Pública NTCGP 1000:2004, así como el Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000:2005. El 28 de agosto del año 2009, logró ser la primera entidad del sector en obtener la certificación de calidad NTCGP 1000:2004, en cumplimiento con lo dispuesto en el Decreto 4110 de 2004. En el mes de diciembre del año 2013 se realizaron las recertificaciones en Sistema de Gestión de Calidad modelo ISO 9001:2008 y NTCGP 1000:2009.



En búsqueda de la tercera etapa regulatoria

Dentro de la revisión tarifaria quinquenal de la CRA, con miras a la adopción del tercer marco tarifario de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, el día 22 de diciembre de 2009, se presentaron para su discusión de la ciudadanía, las propuestas tarifarias mediante las Resoluciones CRA 485, 486 y 487. La primera resolución contenía la metodología tarifaria para los prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado que atendían a más de 2.500 suscriptores, la segunda resolución hacía referencia a la metodología para prestadores que atendían a menos de 2500 suscriptores y la última, contenía la propuesta para establecer el nivel de pérdidas aceptable de agua para los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

Esta tercera etapa enfatizó en la eficiencia comparativa de los gastos y costos de administración, operación y mantenimiento de los prestadores; en la eficiencia de las inversiones y su seguimiento por parte de la SSPD; aprovechar las economías de escala; un nuevo nivel de pérdidas de agua aceptable; establecer metodologías simplificadas para prestadores menores y zonas rurales; la incorporación de estándares de calidad en los servicios para

que los usuarios puedan ser objeto de descuentos tarifarios en los eventos en que se presenten fallas en la prestación de los servicios; así como detallar de una mejor forma el tratamiento para el cobro por el acceso a bienes indispensables para la prestación del servicio público de acueducto y sus actividades complementarias (se conoce también como la venta de agua en bloque o en grandes cantidades).

Durante el año 2010, estas resoluciones fueron objeto de participación ciudadana en cerca de 20 municipios del país, producto de ello, se recibieron más de mil observaciones, reparos y sugerencias sobre las propuestas.

Respecto al servicio público de aseo, el 21 de diciembre de 2010 se aprobaron las bases tarifarias para este servicio. Los temas relevantes de estudio estuvieron orientados en enfatizar las señales regulatorias para promover las actividades de aprovechamiento y reciclaje; incorporar el concepto de área limpia; proponer un régimen para corte de césped, poda de árboles, manejo de escombros y limpieza de playas y el concepto de mercado especial.

Como dato importante, en el mes de diciembre de 2011, la H. Corte Constitucional profirió el Auto 275 del 19 de diciembre de 2011. Dicho auto, se pronunció respecto a lo concerniente al trámite de verificación del cumplimiento de la Sentencia T-724 de 2003 y el Auto 268 de 2010, en relación con la Licitación Pública N° 001 del Distrito Capital cuyo objeto era la concesión bajo la figura de áreas de servicio exclusivo de la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá. En el Auto 275 se reiteró que toda contratación respecto al servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá, el Distrito Capital debería incluir acciones afirmativas en favor de los recicladores de esta ciudad.

Este Auto exhortó a la CRA para que revisara y definiera parámetros generales en la prestación de los servicios de separación, reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos. Dispuso que la CRA debía remitir un informe a la Corte Constitucional que contenga los parámetros mencionados y que estos se reflejen en la estructura tarifaria general.

Se exhortó también a la CRA para que brinde acompañamiento y colaboración al Distrito Capital en la definición de la regulación especial a nivel distrital dirigida a la regularización de la población recicladora.

En cumplimiento a los exhortos anteriores, esta entidad, envió el informe con los parámetros generales para la prestación de la actividad complementaria de aprovechamiento de residuos sólidos, el cual, el día 30 de marzo de 2012 fue enviado al Presidente de la H. Corte Constitucional, doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y aceptado por dicha corporación mediante el Auto 084 de 2012. Este informe contiene además las actividades que desarrollará el gobierno para cumplir con el mandato del Auto y permita la inclusión de la población recicladora en la ciudad de Bogotá.

De otro lado, y en respuesta a una necesidad del sector, en relación con regular expresamente los temas de interconexión y acceso a fuentes de agua, el día 28 de diciembre de 2011, se presentó ante la ciudadanía la Resolución CRA 582 de 2011, donde se propusieron los requisitos generales para el suministro de agua potable y la interconexión para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado y sus actividades complementarias, así como su remu-

neración. Este proyecto, luego de haberse aplazado su participación ciudadana mediante la Resolución CRA 591 del 31 de enero de 2012, finalmente fue expedida su regulación mediante la Resolución CRA 608 del 25 de abril de 2012.

De la misma forma, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 126 de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014), el día 08 de octubre de 2012, se presentó a la ciudadanía la propuesta tarifaria para definir el concepto de mercado regional y sus condiciones para declararlos y verificarlos, por medio de la Resolución 623 de 2013. El objeto de este proyecto consiste en determinar una tarifa unificada en aquellos mercados no interconectados, que son atendidos por un mismo operador, con el fin de mejorar las condiciones de cobertura, calidad y continuidad de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Las resoluciones definitivas que regularon este tema fueron la 628 del 15 de enero de 2013 y la 633 del 15 de febrero de 2013.





Como se ha mencionado a lo largo del presente escrito, la CRA ha desempeñado sus labores en cinco diferentes sedes. Todas estas en calidad de arriendo o en comodato. Desde el año 2010, se planteó la opción de comprar una sede propia. De esta forma, los ahorros de los arrendamientos se podrían emplear en otros proyectos de la entidad. Es así como se inscribió la compra de la sede de la CRA como un proyecto de inversión ante el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el cual se materializó finalmente con la compra de un inmueble propio ubicado en la carrera 12 N° 97-80 piso 2 Edificio 97 punto empresarial de la ciudad de Bogotá. El traslado a esta nueva y definitiva sexta sede se realizó en el mes de diciembre de 2012.

A principios de año 2013, la CRA tomó una decisión de fondo al replantear nuevamente la propuesta regulatoria de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Su motivación se debió a los numerosos comentarios estructurales respec-

to a la propuesta de esta tercera etapa regulatoria, además de las nuevas políticas del gobierno nacional, pero por supuesto rescatando algunos aspectos de la propuesta contenida en la Resolución 485 de 2009. Dentro de los temas replanteados, se encontró la segmentación, proponiendo una división del marco en una metodología que aplicara a prestadores que atendieran más de 5000 suscriptores y otra mucho más sencilla, que aplicara a prestadores que atendieran menos de 5000 suscriptores. De este modo, el 15 de febrero de 2013 se presentó una nueva propuesta tarifaria a la ciudadanía, por medio de la Resolución CRA 632 aplicable a prestadores que atienden a más de 5000 suscriptores.

Esta propuesta fue adicionada el 21 de marzo de 2013 mediante la Resolución CRA 634, en el sentido de incluir los descuentos asociados a la calidad del servicio. Posteriormente, el 16 de julio de 2013 fue adicionada también con la Resolución CRA 646, con la metodología para realizar la Auto-declaración de las

inversiones planeadas y ejecutadas incluidas en los planes de inversión de los estudios de costos establecidos con base en la Resolución CRA 287 de 2004.

El plazo de la participación ciudadana de las resoluciones anteriores, fue modificado en tres ocasiones mediante las Resoluciones CRA 641 del 17 de mayo de 2013, 645 del 24 de junio de 2013 y 651 del 29 de agosto de 2013. El plazo definitivo para la participación ciudadana de esta propuesta regulatoria culminó el 31 de octubre de 2013.

La tercera etapa del servicio público de aseo se presentó a la ciudadanía mediante la Resolución CRA 643 del 24 de junio de 2003, para prestadores del servicio público de aseo que atiendan a más de 5000 suscriptores. Al igual que en la propuesta tarifaria de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, el plazo para recibir las observaciones de la ciudadanía, fue modificado en tres ocasiones mediante las Resoluciones CRA 655 del 24 de septiembre de 2013, 658 del 25 de octubre de 2013 y 664 del 27 de diciembre de 2013. De esta forma, la fecha definitiva para la recepción de observaciones de esta propuesta regulatoria culminó el 07 de abril de 2014.

Se espera que la expedición de los nuevos marcos tarifarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, se realice antes de finalizar la vigencia 2014.

Nuevamente en el año 2013, se modificó la estructura administrativa y la planta de personal de la CRA. Esto sucedió mediante los Decretos 2650 y 2651 de 2013 del 20 de noviembre de 2013, debido a una recomendación de la Contraloría General de la República para evitar posibles contingencias. Con esta modificación, la planta de personal quedó conformada por 84 cargos, de los cuales 37 son de nivel misional y 47 de nivel operativo.

De esta forma, se resume en estas líneas los 20 años de funcionamiento de la CRA. Los retos que debe afrontar son bastantes, como son la expedición definitiva de los marcos tarifarios y la propuesta tarifaria de los prestadores pequeños y de zonas rurales. Hoy podemos decir que se cuenta con personal técnico muy bien capacitado, recursos adecuados para su funcionamiento, una regulación que ha sido exitosa en el sector y los avances que se proponen para su continuo mejoramiento han tenido la aceptación esperada. Confío plenamente que la regulación en Colombia seguirá siendo reconocida a nivel internacional como un esquema exitoso.~



“Se espera que la expedición de los nuevos marcos tarifarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, se realice antes de finalizar la vigencia 2014”

REGULACION DE “NO MERCADOS” DE AGUA Y EL SANEAMIENTO FRENTE A LA RURALIDAD COLOMBIANA

Maryluz Mejía de Pumarejo
Presidente Ejecutiva de Asociación Colombiana de
Ingeniería Sanitaria y Ambiental ACODAL

El gran reto o quizás la imposibilidad de regular desde el nivel nacional los mercados del agua y saneamiento básico donde no existen mercados en el sentido capitalista del concepto, lleva a plantearse la pregunta sobre la posibilidad de aplicar la Ley 142 de 1994 en el 90% del territorio del país.

Si, Colombia tiene formas de vida y economías rurales en la mayoría de su territorio. Esta dificultad aumenta si pensamos en la diversidad, donde se asientan desde centros poblados hasta viviendas aisladas. En el campo colombiano y en general en las zonas con altos indicadores de ruralidad, no existen las formas de mercado en las cuales se pueda aplicar y simular desde el punto de vista regulatorio, las *condiciones de competencia perfecta*, relación *agente prestador-usuario* y por consiguiente no es posible diseñar una regulación tarifaria con base en el *benchmarking* o de *eficiencia comparativa de mercados* ni por precios techo (*Price Cap*).

En el campo colombiano no existen monopolios que regular, ni la demanda cuenta con la suficiente capacidad de pago para asumir una tarifa que garantice la *suficiencia financiera del negocio*, aun recibiendo los aportes del 15% de los recursos disponibles para subsidios financiados con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).

“En el campo colombiano no existen monopolios que regular, ni la demanda cuenta con la suficiente capacidad de pago para asumir una tarifa que garantice la suficiencia financiera del negocio, aun recibiendo los aportes del 15% de los recursos disponibles para subsidios financiados con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).”

Regulación Metropolitana y Regional

Es imposible comparar costos de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado frente a una presencia diversa de tecnologías en cada escenario local, además hay que considerar el grado de aglomeración de los usuarios, la calidad y variaciones de caudal de la fuente hídrica para abastecimientos de centros nucleados o de viviendas aisladas.

En este panorama de dificultades no es posible expedir una regulación que atienda la diversidad de la demanda caracterizada por auto-prestadores, organizaciones comunitarias de todo tipo, en las que la mayoría de los usuarios forman parte del mismo prestador, el reto no es sólo para el regulador pues esta agencia no cuenta con suficientes instrumentos en la Ley 142 de 1994 para organizar mercados de autogestores o auto-generadores.

Tal vez lo que no se ha resuelto por vía regulatoria es el hecho de que los asentamientos poblados y zonas rurales cercanos a las ciudades queden atendidos por las empresas de servicios públicos (ESP) de los grandes y medianos centros urbanos, bajo esquemas más solidarios.

Como es evidente, son las grandes empresas que atienden los mercados regulados las llamadas a atender pequeños centros poblados y zonas rurales de su entorno, mediante tecnologías apropiadas a las características de cada asentamiento y fuentes de abastecimiento.

En este frente regulatorio, habría que revisar los costos que asumen las ESP urbanas en la atención a las zonas rurales por falta de economías de aglomeración, que sin embargo son menores a las que asumirían los autogeneradores rurales. En estos mercados, que combinan grandes y medianos centros urbanos, pequeños centros poblados y viviendas dispersas rurales, el regulador y el reglamentador encuentran instrumentos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Son los casos de las regiones de planificación y gestión que no pueden ser tan extensas como las que se han venido proponiendo, sino ligadas a los menores costos de prestación de servicios públicos domiciliarios sin que esto no implique la conexión física de los sistemas. De esta forma, se logran economías de escala en gestión comercial y administrativa y economías de alcance ya incorporadas en la gestión de estos servicios en las zonas urbanas y se atendería el principio de solidaridad tan mencionado en la LOOT.

“Tal vez lo que no se ha resuelto por vía regulatoria es el hecho de que los asentamientos poblados y zonas rurales cercanos a las ciudades queden atendidos por las empresas de servicios públicos (ESP) de los grandes y medianos centros urbanos, bajo esquemas más solidarios”.

Papel subsidiario nacional para atender agua y saneamiento rural

Es pertinente reconocer que el mayor reto es para el Gobierno Nacional que debe poner en marcha un Programa Nacional de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural que atienda la diversidad de demandas tecnológicas y de organización de sistemas e instalaciones por distintas organizaciones y familias autogestoras de estos servicios, vitales para la calidad de vida y la superación de la pobreza.

Algunos afirman que los servicios de agua potable y saneamiento básico rural son de competencia municipal, sin embargo, los hechos y normas demuestran el importante papel subsidiario de la nación:

1. La Nación tiene un papel subsidiario frente a la incapacidad de alcaldías y gobernaciones para atender estas zonas de alta pobreza. De hecho, los fallos de las altas cortes siempre exigen al Gobierno Nacional atender emergencias ambientales y desastres, donde la ausencia de servicios públicos fundamentales es la exigencia más urgente. Véanse fallos para la atención de las emergencias en las zonas del sur del Departamento de Atlántico y Bolívar pues, no en vano, entre otras normas, el artículo 8º de la Ley 142 de 1994 señala:

Ley 142 de 1994:

“Artículo 8o. Competencia de la Nación para la prestación de los servicios públicos. Es competencia de la Nación:....

8.4. Apoyar financiera, técnica y administrativa-mente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos y a las empresas cuyo capital pertenezca mayoritariamente a una o varias cooperativas o empresas asociativas de naturaleza cooperativa....

8.6. Prestar directamente cuando los departamentos y municipios no tengan la capacidad suficiente, los servicios de que trata la presente Ley....

2. La Ley 1454 de 2011 en su Artículo 34, le ofrece a la Nación un importante instrumento para actuar en zonas de pobreza donde las coberturas y la calidad de los servicios de agua y saneamiento así sea no domiciliaria, carecen de las mínimas condiciones.

Ley 1454 de 2011:

“Artículo 34. Zonas de Inversión Especial para superar la Pobreza. Son Zonas de Inversión Especial para superar la Pobreza las receptoras del Fondo de Compensación Regional que defina la Constitución y la ley como instrumento para superar condiciones de desequilibrio en el desarrollo económico y social entre las regiones de planeación y gestión y entre los distintos entes territoriales del país. Estas serán instrumentos de planificación e inversión orientada a mejorar

“El mayor reto es para el Gobierno Nacional que debe poner en marcha un Programa Nacional de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural que atienda la diversidad de demandas tecnológicas y de organización de sistemas e instalaciones por distintas organizaciones y familias autogestoras de estos servicios, vitales para la calidad de vida y la superación de la pobreza”

“La atención a las zonas rurales del país exige inversión y fundamentalmente una “filigrana” organizativa que deje preparados a gobernaciones y municipios para lograr la sostenibilidad de las intervenciones. Los programas de asistencia técnica y capacitación deben estar considerados en forma prioritaria en el presupuesto nacional”

las condiciones de vida de los habitantes de esas zonas y serán creadas por una sola vez mediante decreto expedido por el Gobierno Nacional.”.

3. Los programas que se avecinan para superar la pobreza rural por responsabilidad natural del Estado y por las demandas para un eventual período de post-conflicto, deben ser estructurados desde el nivel nacional.
4. Por su parte, la ejecución de los programas para las zonas rurales, también debe ser liderada desde el nivel central, en coordinación con los municipios y departamentos para que en el mediano plazo estos cuenten con estructuras sólidas institucionales y capacitadas para seguir apoyando la inevitable desconcentración posterior que para el mantenimiento y operación de los sistemas, exige la diversidad nacional y la atención con enfoque orientado a la demanda.

La atención a las zonas rurales del país exige inversión y fundamentalmente una “filigrana” organizativa que deje preparados a gobernaciones y municipios para lograr la sostenibilidad de las intervenciones. Los programas de asistencia técnica y capacitación deben estar considerados en forma prioritaria en el presupuesto nacional. Por tanto, ACODAL propone un gran acuerdo entre el Gobierno Nacional y las Organizaciones de la Sociedad Civil para atender el rezago de las zonas rurales, convencidos que la sostenibilidad de la paz, pasa por la atención de la pobreza, de la cual una de sus mayores expresiones es la ausencia de agua potable y mal manejo de residuos sólidos y líquidos que contaminan las fuentes ya escasas que alimentan acueductos e instalaciones domiciliarias y explica en buena parte la alta morbilidad de la población.~

POR LA COSECHA DEL AGUA

Gustavo Galvis Hernández

Presidente Asociación Nacional de Servicios Públicos
y Comunicaciones ANDESCO

“Si toda el agua de La Tierra
estuviera concentrada en un
balde de 10 litros, apenas una
cucharadita sería agua dulce”

Sin duda el agua es fundamental para la vida. No solamente es necesaria para abastecer con agua potable y segura a una población; también lo es para proveer energía limpia; para generar las condiciones adecuadas para las actividades agropecuarias y piscícolas; como vía de transporte, como lugar de esparcimiento y recreación, entre otros usos. El agua dulce que escurre por las cuencas en formas de arroyos, ríos, lagunas y lagos es una mínima fracción del agua del planeta. Gráficamente, si toda el agua de La Tierra estuviera concentrada en un balde de 10 litros, apenas una cucharadita sería agua dulce para ser utilizada en los usos que hemos mencionado, sin tener en cuenta que parte de esa cucharada está contaminada por las actividades humanas. No sobra recordar que apenas se tratan parcialmente el 30% de las aguas residuales del país.

Cada vez que el clima estornuda más de 300 municipios comienzan a tener problemas de suministro de agua y los campos asolados. Si llueve, las inundaciones y arrastre de piedras, lodo y árboles, destruyen bocatomas, vías de penetración, cultivos, entre otros. Estamos ante un vaivén de sequías e inviernos sin avanzar en una gestión integral del agua.

En ese contexto, lo primero es reconocer que EL AGUA ES ESCASA y que es imperativo cuidarla, tratar de regularizar su ciclo desde el nivel local. Nada más perjudicial para el manejo adecuado del agua que el habernos creído potencia hídrica mundial, lo cual motiva su derroche, su contaminación, y la falta de interés de los ciudadanos por ella.

Ecoversa hizo un estudio para ANDESCO donde se identificaron y evaluaron los instrumentos económicos, financieros y tributarios ambientales existentes en el país.

La mayoría de los instrumentos presentan dificultades en su implementación. Todavía existen instrumentos económicos y financieros que no han sido reglamentados (Tasas Compensatorias, Tasas de Aprovechamiento Forestal, Pago por Servicios Ambientales) o que no se les ha asignado recursos para su implementación (CIF de Conservación). Esta falta de reglamentación crea un vacío en instrumentos que incentiven la conservación de ecosistemas naturales por parte de particulares.

“Nada más perjudicial para el manejo adecuado del agua que el habernos creído potencia hídrica mundial, lo cual motiva su derroche, su contaminación, y la falta de interés de los ciudadanos por ella”

Frente al agua, es indispensable que además de poner en práctica aquellos instrumentos que ni siquiera han sido reglamentados, hay que ser ingeniosos para generar INCENTIVOS PODEROSOS para garantizar LA COSECHA DEL AGUA.

El país está en un dilema entre conservación y desarrollo. Lo que se impone es la premisa de la sostenibilidad, entendida ella como el equilibrio entre lo económico, lo social y lo ambiental. Es un clamor nacional que páramos, zonas de manglar, humedales, pantanos, áreas de inundación natural, tienen que formar parte del catálogo de sitios en donde las actividades productivas, distintas a la cosecha del agua, no pueden llevarse a cabo. La deforestación es el cáncer que carcome a la nación. No es posible que alrededor de 300 mil hectáreas por año de bosque sean taladas para potrerización, cultivos lícitos e ilícitos, explotación ilegal de la madera, entre otros.

Por lo tanto, el incentivo lógico es pagar como sociedad por estos servicios ambientales; pagar por esta cosecha del agua a quienes la deben proteger, que son los dueños de los terrenos en donde estos ecosistemas están; en palabras sencillas, pagar para que no se talen los frailejones, las matas de monte, los mangles, los morichales, las riberas de las cuencas, entre otros. Pagar por ampliar la frontera de las zonas de cosecha de agua, con estímulos para



“No es posible que alrededor de 300 mil hectáreas por año de bosque sean taladas para potrerización, cultivos lícitos e ilícitos, explotación ilegal de la madera, entre otros”

hacer pequeños lagos artificiales, lagunas de ponda-je, jagüeyes; incentivar la creación de reservas de la sociedad civil con facilidad en sus trámites.

Una medida complementaria es un descuento en el impuesto predial al dueño del predio que conserve estos ecosistemas; el municipio que los otorgue debería ser compensado con recursos provenientes de otras fuentes como regalías, o sistema general de participaciones.

Hay que ampliar el presupuesto de los Parques Nacionales y Áreas Protegidas; ser eficientes en el manejo de los recursos destinados a la conservación como los correspondientes a la sobretasa predial; inversión del 1% del presupuesto municipal; transferencias del sector eléctrico; tasas del agua y retributivas entre otros.

Hay que sembrar millones de árboles para mitigar el Cambio Climático, y así regular naturalmente la escorrentía del agua y evitar que los sedimentos sean lo único que llegue a nuestros ríos.

Debemos pensar que los empleos verdes de guardabosques y sembradores de árboles pueden ser una alternativa para muchos de nuestros compatriotas que están en proceso de reinserción.

Finalmente, no olvidar las campañas masivas de educación ambiental a todo nivel por parte de los medios de comunicación y los colegios. La televisión regional y comunitaria deben ser los abanderados de la defensa y cuidado del agua.

En fin como en Fuenteovejuna, TODOS A UNA POR LA COSECHA DEL AGUA. 

“Estamos ante un vaivén de sequías e inviernos sin avanzar en una gestión integral del agua”

LA REGULACIÓN Y EL CONTROL SOCIAL EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO

Gustavo Alzate Forero

Presidente, Confederación Colombiana de Comités de Desarrollo y Control Social y sus Vocales de Control y las TICS CONFEVOCOLTICS

La inherencia de la prestación de los servicios públicos a la finalidad del estado, concebida en la Constitución de 1991, entre las que se encuentra la “Regulación”, como elemento primordial de garantía entre unos y otros es decir entre “prestadores y usuarios”. Tarea complicada ya que la situación económica, de cobertura, calidad y sostenibilidad son aspectos determinantes para un nuevo modelo financiero que debería de adoptarse para asegurar la prestación del servicio y el desarrollo del sector.

Ante un nuevo modelo de Estado que abría la posibilidad que capital privado invirtiera en el sector de los servicios públicos domiciliarios, el gobierno nacional presenta el nuevo esquema de prestación de estos servicios, el cual debía contener un régimen tarifario que debía de sujetarse a criterios de costos, de solidaridad (Subsidios) y redistribución del ingreso.

El 11 de julio de 1994, se sanciona la Ley 142, denominado el régimen especial de servicios públicos domiciliarios, el cual determina las competencias y responsabilidades, cobertura, calidad de la prestación de financiación, criterios de costos, entre otros. A partir de esto la transformación institucional recae sobre constitución de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), la cual da inicio al desarrollo de la regulación económica de los llamados mercados, tarea que no es sencilla, ya que se adolecía de historia y estadísticas para formular la estructura tarifaria que regiría a los usuarios y los prestadores en Colombia de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Desde el año 2006, he tenido contacto directo con la CRA, inicialmente como VOCAL DE CONTROL donde la participación era poco representativa; años más tarde se conforma la Confederación Colombiana de Comités de Desarrollo y Control Social a los Servicios Públicos Domiciliarios y TICS (CONFEVOCOLTICS), la cual cuenta con 850 asociados, que a su vez representan a más de 35.000 hogares con una población cercana a 180.000 habitantes. Nuestros asociados se encuentran ubicados en 30 departamentos y en el 50% de los municipios del país, los cuales han participado de los diferentes procesos regulatorios, realizando las observaciones pertinentes en cada uno de los proyectos, como en la socialización de las bases regulatorias del nuevo marco de regulatorio de Acueducto y Aseo.

“La transformación institucional recae sobre constitución de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), la cual da inicio al desarrollo de la regulación económica de los llamados mercados, tarea que no es sencilla, ya que se adolecía de historia y estadísticas para formular la estructura tarifaria que regiría a los usuarios y los prestadores en Colombia de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo”

De la comisión se destaca que en sus marcos regulatorios que desde sus inicios, ha contemplado **los pisos y techos** en sus componentes tarifarios que hasta la fecha se sigue conservando, lo que a nuestro juicio hay que rescatar como un aspecto positivo.

Igualmente la evolución y ajuste en los componentes tarifarios con respecto a la estructura ha sido significativa en la regulación del sector, cada vez se ajustan los criterios de costos, indicadores de la inversión y calidad determinantes, dejando de lado la calidad y la continuidad, en lo concerniente de la disponibilidad y salubridad en el sector del acueducto. Comprendemos que es un tema estructural, por tanto debe trascender de una política pública de los gobiernos de turno y pasar a ser una política de Estado.

Si bien es cierto y aplaudimos los esfuerzos de la Comisión en los estudios del sector, en procura de la sostenibilidad financiera y la solvencia económica, pero se hace necesario que la regulación se ocupe del impacto social y ambiental ya que como ente regulador se ha ocupado de regular los mal llamados mercados, y para nosotros es un servicio público vital y necesario para conservar la vida y el acceso a una vida digna.

Igualmente sabemos que debe actuar ese ente responsable de asegurar la provisión eficiente de los servicios a precios razonables, es entonces el momento de realizar los ajustes pertinentes en la regulación del esquema de solidaridad y redistribución del ingreso, para los cual se debe determinar indicadores y controles tanto para prestadores como para entes territoriales.

También se debe regular y propender por que los recursos de tasas de captación, ambientales y retributivas que cancelamos todos los usuarios de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, vía factura, y que son calculadas como un componente tarifario en la formula tarifaria, sean invertidos de forma concreta y eficiente; por lo que se requiere de elementos normativos de regulación de indicadores y elementos administrativos que permitan, además, ejercer el control social que nos convoca, ya que éste sólo se puede hacer si somos dotados las herramientas para hacerlo.

Aspecto relevante es que la CRA y CONFEVOCOL-TICS, desde su existencia han creado un canal de comunicación de primer grado entre ambas organizaciones lo que ha permitido una sinergia institucional con la sociedad civil organizada (Comités de Desarrollo y Control Social y Sus Vocales de Control, agrupados por capítulos departamentales), dado que la Comisión de Regulación ha entendido la importancia de la participación ciudadana y el control social de la nueva generación.

Los retos del siglo XXI, para nosotros como vocales de la nueva generación es trabajar por un esquema regulatorio en pro de la sostenibilidad social y comunitaria, ambiental, financiera y económica del sector.

Saludo fraterno. 🌊

“La evolución y ajuste en los componentes tarifarios con respecto a la estructura ha sido significativa en la regulación del sector”

“Es entonces el momento de realizar los ajustes pertinentes en la regulación del esquema de solidaridad y redistribución del ingreso, para los cual se debe determinar indicadores y controles tanto para prestadores como para entes territoriales”



FELICITACIONES PARA 20 AÑOS DE EXCELENCIA

Salvador Vadalá Ruggiero
Presidente Confederación Colombiana de Vocales de
Control



Es para la Confederación Colombiana de Vocales de Control de mucha complacencia hacer parte de la conmemoración de los 20 años de existencia de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA.

Es el caso que en el tiempo que llevo como vocal de control social, inicialmente, y luego como Representante Legal de la Agremiación Nacional, hemos podido comprender la clara responsabilidad que tiene esta Comisión de Regulación en lo atinente a la provisión de excelente servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en nuestro país, indudablemente con el acompañamiento de los municipios en la búsqueda de minimizar al máximo las necesidades básicas insatisfechas de la población colombiana.

Entendemos igualmente que existe un gran número de habitantes de nuestro territorio requieren que se mejore el suministro del agua potable, es decir, atender un mayor número de habitantes de las poblaciones, pero igualmente mejorar la calidad del agua que se les brinda y, sobre todo, que tengan continuidad en el servicio, que para muchos pobladores es escaso aun, a pesar de ser un líquido vital para el ser humano. Sin embargo, y aunque debemos recordar que para cumplir con esta meta se necesita el consenso de varios entes gubernamentales, estoy seguro que la Comisión, como ente regulador, estará presta a aportar para ello.

En relación con el servicio de alcantarillado a pesar que se han realizado algunas acciones tendientes a su masificación es mucho lo que aún falta, y que

permita minimizar al máximo el impacto ambiental que ello conlleva y los riesgos para la vida del ser humano, debido a la inadecuada utilización de las fuentes de vertimientos para las aguas residuales. También considero se debe hacer un acompañamiento a los municipios para la construcción de los planes maestros de acueducto y alcantarillado como faro para el crecimiento ordenado de las ciudades y sobre todo la obligatoriedad de los prestadores, quienes deben trabajar más de la mano con la Comisión de Agua Potable y Saneamiento Básico, para lograr sacar adelante este sector.

Cada día es mayor la producción de residuos sólidos y la inadecuada disposición de las basuras que está poniendo en riesgo a la población con los consabidos perjuicios que ello conlleva. A pesar de que

se han diseñado rellenos sanitarios regionales en la búsqueda de mejores resultados, aún falta mucho camino que recorrer para lograr lo deseado, pues la puja por quién presta el servicio y quién maneja el relleno no ha dejado avanzar este propósito en muchos lugares.

El reto que hoy tiene la Comisión de Regulación es grande: avanzar para lograr los resultados esperados.

Confiamos enormemente en esta Comisión, la cual a través del tiempo ha demostrado compromiso con su sector... Adelante siempre adelante. 