



Comisión
de Regulación
de Agua Potable y
Saneamiento Básico



MinVivienda
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Documento de trabajo proyecto general

Condiciones generales para regular la opción de pago anticipado en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado

**Julio Cesar Aguilera Wilches
Silvia Juliana Yepes Serrano
Alejandro Gualy Guzmán
Jaime Salamanca León**

Diciembre de 2013

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
1. OBJETIVOS	3
1. 1.1 Objetivo general	3
2. 1.2 Objetivos específicos	3
2. JUSTIFICACIÓN	4
3. 2.1. Fundamentos normativos	4
4. 2.2. Fundamentos técnicos	11
5. 2.3. Costos bajo la opción de pago anticipado	13
3. PROPUESTA	14
6. 3.1. Generalidades de la opción de pago anticipado en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado	15
4. IMPACTOS	18
7. 4.1 Descripción y costo de los medidores de agua potable de la opción de pago anticipado	18
8. 4.2. Impacto en los usuarios y en los ingresos de los prestadores	20
CONCLUSIONES	23
RECOMENDACIONES	24
BIBLIOGRAFÍA	24
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	24
ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA	24
ANEXO	26

INTRODUCCIÓN

De conformidad con la Constitución Política de 1991, así como la Ley 142 de 1994, el Estado tiene la obligación de intervenir en el ámbito de los servicios públicos, teniendo, entre otras, las finalidades de garantizar la atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico y la creación de mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios.

Así mismo, si bien se propende por la universalización de los servicios públicos, en condiciones de continuidad y eficiencia, no es menos cierto que la propia legislación actual prohíbe la gratuidad de los mismos, toda vez que el correspondiente suscriptor debe retribuir, mediante el pago de lo consumido, el servicio prestado, con el fin de que a la persona prestadora no se le afecte su suficiencia financiera.

En sede de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, por regla general, todos los usuarios tienen derecho a que sus consumos sean medidos y, además, que con base en dicha medición, el servicio les sea cobrado. En cuanto a los servicios públicos de saneamiento básico y aquellos en que por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social, no exista medición individual, la comisión de regulación respectiva definirá los parámetros adecuados para estimar el consumo.

Ahora bien, de conformidad con el numeral 86.4 del artículo 86 de la Ley 142 de 1994, el régimen tarifario está compuesto, entre otras, por "Las reglas relativas a **procedimientos**, fórmulas, estructuras, estratos, facturación, opciones, valores y, **en general, todos los aspectos que determinen el cobro de las tarifas**". (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Así las cosas, compete a esta Comisión de Regulación no solamente expedir las metodologías tarifarias y las respectivas fórmulas que deben ser aplicadas por los prestadores, sino que su competencia también recae en la regulación de **todos** los aspectos que determinan el cobro de las tarifas, como: procedimientos, facturación, opciones, valores, etc.

Por lo anterior, con el fin de facilitar el pago de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, mediante la presente resolución se propone la creación de una opción para el pago anticipado de dichos servicios, que podrá ser implementada por las empresas prestadoras.

1. OBJETIVOS

1.1 Objetivo general

Presentar una propuesta que permita implementar la opción de pago anticipado en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

1.2 Objetivos específicos

- Establecer las condiciones generales con base en las cuales se puede aplicar la opción de pago anticipado en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.
- Definir la forma de implementar la opción de pago anticipado en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, teniendo en cuenta que la misma no se constituye en una nueva fórmula tarifaria, toda vez que se basará en la metodología tarifaria que se encuentre vigente al momento de su implementación, aplicable a estos servicios públicos.

2. JUSTIFICACIÓN

Mediante la opción de pago anticipado, el usuario pagaría previamente por el consumo que está en capacidad de pagar y los metros cúbicos consumidos serán los que efectivamente canceló previamente, para lo cual deberá contar un medidor especial para el efecto.

La opción de pago anticipado tiene por finalidad que los suscriptores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado tengan acceso al servicio, de acuerdo con sus recursos, en condiciones de calidad y continuidad.

Aunado a lo anterior, dicha opción permitirá el recaudo de los costos administrativos asociados a la misma, el consumo asociado a las recargas realizadas por los usuarios o suscriptores, así como el recaudo del servicio público de aseo, cuando exista con el prestador de acueducto un convenio de facturación conjunta.

2.1. Fundamentos normativos

Resulta necesario traer a colación el artículo 365 de la Constitución Política de Colombia, el cual dispone:

“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.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)”.

Tal y como lo señala la Carta Política, puede decirse que dicho texto refleja la importancia que el constituyente le otorgó a los servicios públicos dentro del Estado Social de Derecho y así lo reconoció la Corte en la sentencia C-247 de 1997, donde consagró:

“El Constituyente de 1991 concibió la prestación de los servicios públicos como una función inherente a los fines del Estado Social de Derecho (CP, Artículo 365), con el deber correlativo de una realización eficiente para todos los integrantes del territorio nacional, dada la estrecha vinculación que los mismos mantienen con la satisfacción de derechos fundamentales de las personas, con la vida y la salud. Dicha prestación debe adelantarse bajo un régimen jurídico determinado por el legislador (CP, Artículo 150-23) acorde con las necesidades de la comunidad y dentro de nueva perspectiva expansionista del ámbito tradicionalmente estatal de ejecución de actividades que comprenden servicios públicos, permitiendo la participación de las comunidades organizadas y de los particulares.” (Subrayado fuera de texto).

Ahora bien, el Congreso de la República, expidió la Ley 142 de 1994 “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

La citada Ley 142 de 1994, en su artículo 2º, dispone que el Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334,

336, 365, 367, 368, 369 y 370 de la Constitución Política, entre otros, para los siguientes fines: (...) “2.9 Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad”.

El artículo 3 ibídem establece: “Constituyen instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos todas las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos de que trata esta Ley, especialmente las relativas a las siguientes materias: (...) 3.3. Regulación de la prestación de los servicios públicos teniendo en cuenta las características de cada región; fijación de metas de eficiencia, cobertura y calidad, evaluación de las mismas, y definición del régimen tarifario”.

El anterior artículo también señala que “Todos los prestadores quedarán sujetos, en los que no sea incompatible con la Constitución o con la ley, a todo lo que esta ley dispone para las empresas y sus administradores y, en especial, a las regulaciones de las comisiones, al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos...”

El artículo 9 ídem, dispone: “Los usuarios de los servicios públicos tienen derecho, además de los consagrados en el Estatuto Nacional del Usuario y demás normas que consagren derechos a su favor, siempre que no contradigan esta ley, a:

9.1. Obtener de las empresas la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados, dentro de plazos y términos que para los efectos fije la comisión reguladora, con atención a la capacidad técnica y financiera de las empresas o las categorías de los municipios establecida por la ley”.

El artículo 14 de la Ley 142 de 1994 establece lo siguiente: “Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...) 14.18. Regulación de los servicios públicos domiciliarios. La facultad de dictar normas de carácter general o particular en los términos de la Constitución y de esta ley, para someter la conducta de las personas que prestan los servicios públicos domiciliarios a las reglas, normas, principios y deberes establecidos por la ley y los reglamentos”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por su parte en Sentencia C-150 de 2003, la Corte Constitucional refiriéndose al tema de la función de regulación señaló:

“Dadas las especificidades de la función de regulación y las particularidades de cada sector de actividad socio-económica regulado, dicha función se puede manifestar en facultades de regulación y en instrumentos muy diversos. En un extremo se encuentra la facultad normativa de regulación, consistente en la adopción de normas que concreten reglas de juego dentro de ámbitos precisos predeterminados, en cumplimiento del régimen fijado por el legislador. En otro extremo se ubican facultades que, en principio, carecen de efectos jurídicos como la de divulgar información relativa al sector con el fin de incidir en las expectativas de los agentes económicos y consumidores o usuarios dentro del mismo, lo cual podría llevarlos a modificar su comportamiento. Entre estos extremos se pueden identificar múltiples facultades encaminadas al ejercicio de la función de regulación. Estas comprenden la facultad de conocer información proveniente de los agentes regulados con el fin de que el órgano de regulación cuente con todos los elementos de juicio para adoptar sus decisiones; la facultad de rendir conceptos a petición de un interesado, de oficio o por mandato de la ley; la facultad de emitir recomendaciones; la facultad de adoptar medidas individuales como autorizaciones o permisos; la facultad de efectuar el seguimiento del comportamiento de un agente regulado para advertirle que reoriente sus actividades dentro de los fines señalados por la ley o para dirigirle órdenes de hacer o no hacer después de haber seguido el procedimiento establecido en el régimen vigente; la facultad de presentar denuncias o iniciar acciones judiciales; la facultad de imponer sanciones administrativas respetando el debido proceso y el derecho de defensa; la facultad de definir tarifas dentro del régimen establecido por el legislador, en fin. Corresponde al legislador en ejercicio de su

*poder de configuración y respetando los límites constitucionales determinar qué facultades son adecuadas para que el órgano de regulación correspondiente **cumpla sus funciones en aras de promover el interés general y de alcanzar los fines públicos que justifican su existencia.***

A estos elementos de la función estatal de regulación, se puede sumar otro que ha conducido a que el esquema de regulación adoptado por el constituyente o el legislador adquiera rasgos específicos. En efecto, en algunos sectores, se presenta la necesidad de proteger los derechos de las personas. Cuando ello ocurre, la función de regulación se orienta en sus aspectos estructurales, instrumentales y procedimentales al cumplimiento de esa finalidad primordial. Es lo que sucede en el sector de los servicios públicos donde la Constitución ha protegido específicamente los derechos de los usuarios (artículos 78 y 369 C.P.). Ello conduce a que en estos ámbitos la función de regulación estatal esté orientada constitucionalmente al logro de unos fines sociales también específicos como los de redistribución y solidaridad en el ámbito de los servicios públicos domiciliarios (artículo 367 C.P.) o el de acceso universal en todos los servicios (artículo 365 C.P.)....”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

De conformidad con lo establecido en el artículo 73 de la Ley 142 de 1994, las Comisiones de Regulación tienen la función, entre otras, de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea de hecho posible y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de posición dominante, y produzcan servicios de calidad.

El numeral 73.21 del citado artículo 73 establece como una de las funciones generales de las Comisiones de Regulación, *señalar, de acuerdo con la ley, criterios generales sobre abuso de posición dominante en los contratos de servicios públicos, y sobre la protección de los derechos de los usuarios en lo relativo a facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación de la empresa con el usuario.*

El artículo 86 de la Ley 142 de 1994 establece que el régimen tarifario en los servicios públicos a los que se refiere dicha Ley, está compuesto por varias reglas, entre ellas, 86.4 ***“Las reglas relativas a procedimientos, fórmulas, estructuras, estratos, facturación, opciones, valores y, en general, todos los aspectos que determinen el cobro de las tarifas”.*** (Negrilla y subrayado fuera de texto).

A su turno, el artículo 87 de la Ley 142 de 1994 dispone que *“el régimen tarifario estará orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia”.*

En adición a lo anterior, el artículo 88 de la mencionada Ley señala que las empresas de servicios públicos al fijar sus tarifas se someterán al régimen de regulación que fije la Comisión respectiva, el cual podrá incluir las modalidades de libertad regulada y libertad vigilada, o un régimen de libertad.

Por su parte, el numeral 88.1 del artículo 88 ibídem, establece que las personas prestadoras deberán ceñirse a las fórmulas que defina periódicamente la respectiva comisión para fijar sus tarifas, salvo en las excepciones establecidas en la Ley. De acuerdo con los estudios de costos, la comisión reguladora podrá establecer topes máximos y mínimos tarifarios, de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas; igualmente, podrá definir las metodologías para la determinación de tarifas si conviene en aplicar el régimen de libertad regulada o vigilada.

El artículo 90 de la Ley 142 de 1994 señala que sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, se pueden incluir como elementos de las fórmulas tarifarias, un cargo por unidad de consumo, que refleje siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos que varíen con el nivel de

consumo como la demanda por el servicio; un cargo fijo, que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso; y un cargo por aportes de conexión, el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio.

En sentencia T-055 de 2011, la Honorable Corte Constitucional, en relación con los servicios públicos domiciliarios, el acceso al servicio público de acueducto – derecho fundamental al agua, señaló:

“4. Servicios Públicos Domiciliarios. El acceso al servicio de acueducto.

4.1 Dentro del marco jurídico constitucional de la figura de Estado Social de Derecho adoptada por la Constitución de 1991, el texto Superior dispuso en sus artículos 365 a 370 que los servicios públicos son factores esenciales y de gran importancia para materializar la función del Estado. Así, la eficiencia, la oportunidad y el mayor cubrimiento de los servicios públicos, son los medios más adecuados que tiene el Estado para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas y dar solución a las necesidades básicas insatisfechas en materia de saneamiento ambiental y de agua potable, de tal suerte que muchos de los factores que regulan legalmente su prestación deben tener como consideración fundamental el interés social que ellos revisten. Es a partir de este criterio general de cubrimiento a toda la población que la misma Carta delegó en la ley, la función reguladora de tales servicios públicos, estableciendo que los mismos pueden estar a cargo del Estado de manera exclusiva o indirectamente por comunidades organizadas o por particulares. (Negrilla fuera de texto).

“De esta manera, el Legislador cuenta con la libertad para regular todos los aspectos inherentes a los servicios públicos, que van desde la implementación de un esquema de competencia económica y libertad de empresa, pasando por la reglamentación de su esquema tarifario, así como por la forma en que se darán los subsidios a los estratos más pobres.

a. Con todo, la razón de ser de los servicios públicos y la necesidad de su regulación por parte del Legislador se regirá siempre por la necesidad de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Además, la jurisprudencia constitucional ha señalado lo siguiente:

De los postulados consagrados en los artículos 365 a 370 de la Constitución, pueden deducirse estas características en relación con los servicios públicos: tienen una connotación eminentemente social en la medida en que pretenden el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y por ello deben ser prestados en forma eficiente; constituyen un asunto de Estado y por lo tanto pertenecen a la órbita de lo público, de ahí que deben ser prestados a todos los habitantes; (...).

El contenido social de los fines del Estado se desarrolla de manera particular en los servicios públicos domiciliarios, en la medida en que se orientan a satisfacer las necesidades básicas esenciales de las personas. Por lo tanto, ‘la idea de tales servicios no puede concebirse en otra forma, teniendo en cuenta el inescindible vínculo existente entre la prestación de los mismos y la efectividad de ciertas garantías y derechos constitucionales fundamentales de las personas, que constituyen razón de la existencia de la parte orgánica de la Carta y de la estructura y ejercicio del poder público. Indudablemente, una ineficiente prestación de los servicios públicos puede acarrear perjuicio para derechos de alta significación como la vida, la integridad personal, la salud, etc. Connotación esencial de estos servicios públicos que se

consagró expresamente en el artículo 4° de la Ley 142 de 1994, para efectos de lo establecido en el inciso primero del artículo 56 de la Carta.”(Negrilla fuera de texto).

4.3 Ahora bien, en cuanto a las características y elementos esenciales de los servicios públicos, la misma Constitución estableció preceptos que constituyen su fundamento esencial, siendo la **solidaridad** y el **derecho a la igualdad** los postulados que han de orientar su prestación, teniendo especial alcance en la aplicación proporcional de un régimen tarifario preferente o beneficioso respecto de los sectores sociales de bajos ingresos y asegurando con esta medida la garantía de principios de equidad y solidaridad (arts. 367 y 368 Superior).

4.4 Además de estos factores que orientan la misma razón de ser de los servicios públicos, existen otros que deben entenderse integrados a las características de tales servicios, en cuanto medio propicio para asegurar el respeto y eficacia de otros derechos fundamentales. Ello implica el desarrollo de un entorno legal que fue esbozado a nivel constitucional y que conlleve (i) la calidad y la eficiencia del servicio público y su aptitud para satisfacer las necesidades básicas de los usuarios (art. 367 Superior); (ii) la atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico (art. 366 Superior), y (iii) la ampliación permanente de la cobertura hasta que llegue a cobijar a todos los habitantes del territorio nacional (art. 365 Superior).

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, la Corte consideró lo siguiente:

‘... 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.’ (Negrilla fuera del texto original).

4.6 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.

5. El agua potable como derecho fundamental. Evolución jurisprudencial.

5.1 Desde sus inicios la Corte ha considerado que en virtud a lo dispuesto por la Constitución en el artículo 366, permitir el acceso al agua potable y al saneamiento básico, además de ser un objetivo fundamental como Estado Social de Derecho y un medio para

asegurar el desarrollo y realización de necesidades básicas insatisfechas, ha adquirido la connotación de derecho fundamental para todas las personas.

5.2 El agua potable como derecho de todas las personas ha sido ampliamente contemplado en los tratados internacionales. En efecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mediante la Observación 15 de 2002, dijo que en tanto “el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud”, es una “condición previa para la realización de otros derechos humanos”, por ello los Estados deben implementar las medidas adecuadas para garantizar la eficacia de los derechos y libertades implícitos al agua, de tal forma que todas las personas puedan gozar en igualdad de condiciones del derecho a su suministro para suplir las necesidades alimenticias, agrícolas y tecnológicas, además que debe evitarse los cortes arbitrarios del suministro, e impedir la contaminación de los recursos hídricos para así disfrutar del derecho al agua. Así lo sostuvo:

Para lograr dichos objetivos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dijo que el derecho al agua debe cumplir los siguientes elementos: i) debe ser adecuado a la dignidad, la vida y la salud humana, ii) el agua debe tratarse como un bien social y cultural y no como un bien económico, iii) el ejercicio del derecho al agua debe ser de tal forma que sea sostenible tanto para las generaciones actuales como para las futuras.

a) La disponibilidad. El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.

b) La calidad. El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.

c) La accesibilidad. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

i) Accesibilidad física. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.

ii) Accesibilidad económica. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.

iii) No discriminación. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

*iv) **Acceso a la información.** La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua”. (Negrillas y subraya fuera del texto original)*

*5.3 Ahora bien, en sentencia T-389 de 2009 la Corte recordó el detallado análisis hecho en la sentencia T-888 de 2008, **en la que se expusieron los diferentes criterios jurisprudenciales concernientes al acceso al agua potable como derecho y su connotación de fundamental cuando la misma es para consumo humano.** (Negrilla fuera de texto).*

*Esa decisión inicia recordando que el agua apta para consumo humano es un derecho fundamental y que el servicio de acueducto como medio para acceder al agua potable es igualmente esencial. En efecto, se sostuvo que **“el agua potable constituye un derecho fundamental que hace parte del núcleo esencial del derecho a la vida en condiciones dignas cuando está destinada al consumo humano. En esa línea, entonces, la Corte ha dicho que el derecho al agua puede protegerse por medio de la acción de tutela cuando contribuye a la vida, la salud y salubridad de las personas, pero no lo es cuando está destinada a otras actividades, tales como la explotación agropecuaria o a terrenos deshabitados.”** (Negrilla y subraya fuera del texto original).*

El numeral 99.5 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994 dispone que *“Los subsidios no excederán, en ningún caso, del valor de los consumos básicos o de subsistencia”.*

El Decreto 1013 de 2005 señala la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo. Una vez implementada la opción de pago anticipado, será responsabilidad de la persona prestadora dar aplicación a la normatividad vigente sobre el régimen de subsidios y contribuciones, teniendo en cuenta que la obligación de otorgar dichos subsidios está en cabeza de los municipios y distritos.

Precisado lo anterior, se debe indicar que la regulación propuesta está dirigida a todos los prestadores consagrados en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, que presten conjunta o separadamente los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

Cuando un prestador de acueducto y/o alcantarillado tenga vigente un convenio de facturación conjunta con un prestador de aseo, en el momento de implementar la nueva opción de pago anticipado, deberá seguir garantizando el cobro del servicio público de aseo.

Ahora bien, el artículo 128 de la Ley 142 de 1994 dispone que: el contrato de servicios públicos *“Es un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados. Hacen parte del contrato no sólo sus estipulaciones escritas, sino todas las que la empresa aplica de manera uniforme en la prestación del servicio”.*

El segundo inciso del citado artículo señala que *“Existe contrato de servicios públicos aun cuando algunas de las estipulaciones sean objeto de acuerdo especial con uno o algunos usuarios (...).”.*

Aun cuando la opción de pago anticipado propuesta podrá ser ofrecida, a todos sus suscriptores, por el prestador que lo considere viable, una vez éstos decidan acogerse a dicha opción, deberán contar con un contrato de condiciones uniformes específico, el cual contendrá cláusulas especiales respecto de la opción en mención.

REGG-FOR07

El artículo 135 ibídem señala que *“la propiedad de las redes, equipos y elementos que integran una acometida externa será de quien los hubiere pagado, si no fueren inmuebles por adhesión (...)”*.

Por otra parte, el artículo 140 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 19 de la Ley 689 de 2001 establece que *“El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato de servicios y en todo caso en los siguientes:*

La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de tres períodos de facturación, y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas.

Es causal también de suspensión, la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario o suscriptor de las condiciones contractuales de prestación del servicio.

Durante la suspensión, ninguna de las partes puede tomar medidas que hagan imposible el cumplimiento de las obligaciones recíprocas tan pronto termine la causal de suspensión.

Haya o no suspensión, la entidad prestadora puede ejercer todos los demás derechos que las leyes y el contrato uniforme le conceden para el evento del incumplimiento”.

También es importante señalar que el Capítulo IV del título VIII de la Ley 142 de 1994 establece lo relacionado con los instrumentos de medición del consumo, sin que se señalen disposiciones particulares para los tipos de medidores. Por tal razón, lo dispuesto en los artículos 144 y 145 de la citada ley, así como en las Resoluciones CRA 413 de 2006 y CRA 457 de 2008 aplica también a los instrumentos de medida que se requieren para la implementación de la opción de pago anticipado.

Finalmente, el artículo 146 ibídem dispone: *“La empresa y el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos se midan; a que se empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles; y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario”*. Así mismo señala que *“En cuanto a los servicios de saneamiento básico y aquellos en que por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social, no exista medición individual, la comisión de regulación respectiva definirá los parámetros adecuados para estimar el consumo”*.

La implementación de la opción de pago anticipado está sometida a la normatividad vigente sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, en especial, a lo referente al corte y la suspensión del servicio, así como en lo que se refiere a la solidaridad de las obligaciones y derechos del contrato de condiciones uniformes, establecidos en la Ley 142 de 1994.

2.2. Fundamentos técnicos

El artículo 90 de la Ley 142 de 1994 establece que, sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, se pueden incluir como elementos de las fórmulas tarifarias, un cargo por unidad de consumo, que refleje siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos que varíen con el nivel de consumo como la demanda por el servicio; un cargo fijo, que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso; y un cargo por aportes de conexión el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio.

En relación con el cobro del cargo fijo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-041 de 2003 se refirió a su constitucionalidad, entre otros, en el siguiente sentido:

“De acuerdo con lo anterior, la Corte encuentra que con el cargo fijo contemplado en el artículo impugnado el Estado no se despoja de su función de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos, pues la gratuidad de los servicios públicos domiciliarios no

está contemplada por el Constituyente de 1991 y además dentro de los deberes de toda persona se encuentra el de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado. La tarifa que se paga por la prestación de un servicio público domiciliario está vinculada no sólo con el nivel de consumo del usuario, sino con los costos en que incurre la empresa respectiva para poder brindar el bien o servicio en condiciones de competitividad y está determinada por el beneficio que finalmente recibe el usuario. El sólo hecho de que el prestador del servicio esté disponible para brindar el mismo genera costos, los cuales son independientes del consumo real que se efectúe. A juicio de la Corte, la norma acusada, en cuanto contempla un cargo fijo que debe pagar el usuario, no vulnera la Carta Política toda vez que tal concepto se ve reflejado en su propio beneficio, es decir en una prestación eficiente y permanente del servicio”.

En concordancia con lo anterior, la Resolución CRA 287 de 2004 dispone que las fórmulas tarifarias para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, incluyen un cargo fijo y un cargo por unidad de consumo. El cargo fijo para cada uno de los servicios se determina con base en los costos medios de administración (CMA) y el cargo por consumo para todos los rangos de consumo se determinará para cada servicio y se dividirá en tres componentes: el costo medio de operación y mantenimiento (CMO), el costo medio de inversión (CMI) y el costo medio de tasas ambientales (CMT).

$$CC_{ac} = CMO_{ac} + CMI_{ac} + CMT_{ac}$$

$$CC_{al} = CMO_{al} + CMI_{al} + CMT_{al}$$

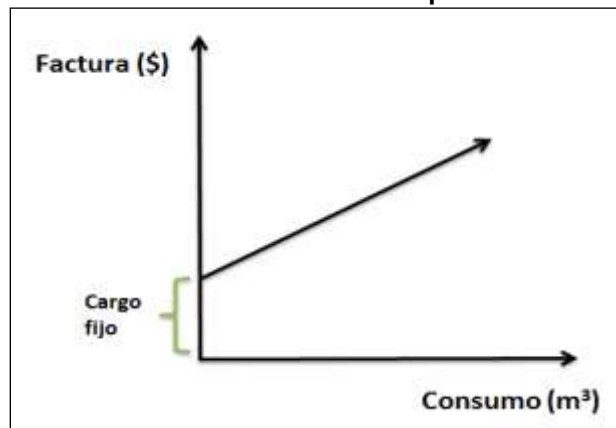
El Costo Medio de Operación para cada servicio estará determinado por dos componentes: uno particular del prestador y uno definido por comparación entre los prestadores. El costo particular se determina para cada servicio en función de los insumos directos de químicos para tratamiento, costos de energía utilizada para fines estrictamente operativos, costos operativos del tratamiento de aguas residuales e impuestos y tasas clasificados como costos operativos diferentes de las tasas ambientales. El costo medio de operación definido por comparación corresponde a aquel resultante de la aplicación de un modelo de eficiencia comparativa, a partir del cual se reconocen costos eficientes.

Por su parte, el Costo Medio de Inversión reconoce el valor presente de inversiones en expansión, reposición y rehabilitación y la remuneración de los activos construidos de cada uno de los sistemas de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, junto con las inversiones en terrenos y descontando los aportes bajo condición de que trata el numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, modificado por el Artículo 143 de la Ley 1450 de 2011. En este mismo sentido, para efectos del cálculo del costo asociado a las inversiones, en la Resolución CRA 312 de 2005 se establece la tasa de descuento para las personas prestadoras de los mencionados servicios, así: aquellas que a diciembre de 2004 atiendan a más de 25.000 suscriptores, escogerán la tasa dentro del rango comprendido entre 13.34% y 13.92%, y las que a diciembre de 2004 atiendan hasta 25.000 suscriptores, deben ubicarse en el rango comprendido entre 14.24 y 14.58%. Estos valores están dados en términos reales antes de impuestos.

A su turno, el Costo Medio generado por Tasas ambientales – CMT, para el servicio público domiciliario de acueducto se calculará con base en las tasas por uso de agua. Para el servicio público domiciliario de alcantarillado la referencia será la normatividad relacionada con las tasas retributivas por la utilización directa del agua como receptor de vertimientos puntuales. Por otra parte, en relación con las tasas ambientales, es preciso señalar que las mismas obedecen a las disposiciones derivadas de la Ley 99 de 1993, y que se encuentran reglamentadas en los Decretos 155 de 2004, 4742 de 2005 y 2667 de 2012.

En este contexto, la metodología establecida por la CRA es de aquellas conocidas como tarifas no lineales¹, con base en la discusión presentada por Coase en 1946. En particular, la tarifa está compuesta por dos partes: una cuota fija, asociada al valor del cargo fijo y otra variable, que corresponde al valor del cargo por consumo que es multiplicada por el consumo de las unidades del servicio. Esto se observa en la gráfica 1.

Gráfica 1. Tarifa en dos partes.



Fuente: CRA

Este esquema tiene una ventaja importante, y es que garantiza el cubrimiento de los costos asociados a la disponibilidad de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, en los términos señalados en el artículo 90 de la Ley 142 de 1994, así como la expedición de la factura con base en los consumos medidos por la persona prestadora. Esto se evidencia en el documento de trabajo de la Resolución CRA 287 de 2004 en los siguientes términos:

“Así las cosas, no existiría razón, en concordancia con el criterio de neutralidad descrito, para que a un usuario que consume el doble del promedio, se le cobre el equivalente a dos cargos fijos y que a un usuario que no consume agua, no se le cobre valor alguno; aun cuando ambos usuarios generan los mismos costos administrativos para el prestador. En virtud de lo establecido en el artículo 90 de la Ley 142 de 1994 (...).”

Teniendo en cuenta el anterior fundamento técnico, la propuesta para la implementación de la opción de pago anticipado en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, pretende permitir la recuperación de los costos administrativos, operativos, de inversión y de tasas ambientales en los que incurra el prestador por la prestación del servicio, de conformidad con lo establecido en la regulación vigente, y garantizar el recaudo del servicio público de aseo.

2.3. Costos bajo la opción de pago anticipado

Una de las premisas fundamentales para la implementación de la opción de pago anticipado en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, es que los suscriptores de estos servicios tengan acceso en condiciones de calidad y continuidad.

¹ Son esquemas no lineales porque el gasto medio o precio pagado por cada consumidor no es constante y, varía con el número de unidades adquiridas. (Lasheras, 1999).

REGG-FOR07

Así mismo, dicha opción permitirá la recuperación de los costos administrativos, operativos, de inversión y de tasas ambientales en los que incurra el prestador por la prestación del servicio, y garantizará el recaudo del servicio público de aseo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone que los mencionados costos se calculen con base en las disposiciones que se definan en la metodología tarifaria que se encuentre vigente.

De igual forma, se espera que los prestadores que adopten esta medida, determinen si se presentan ahorros en los costos administrativos asociados a la medición, esto es, aquellos costos referidos a la toma de lecturas, impresión y entrega de facturas, gestión de cartera, entre otros, que posibilitan que el prestador reduzca el valor de dichos costos.

Ahora bien, los costos de inversiones y los costos generados por tasas ambientales también se calcularán con base en las disposiciones que se definan en la metodología tarifaria que se encuentre vigente, aplicarán a todos los usuarios de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y deberán ser asumidos por los mismos, sin que exista la posibilidad de eximir a un grupo de su cobro.

Por su parte, para la implementación de la opción de pago anticipado se deberá tener en cuenta el cobro del servicio público de aseo, cuando exista con el prestador de acueducto y alcantarillado un convenio de facturación conjunta vigente.

En conclusión, se plantea que los costos asociados a la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, bajo la opción de pago anticipado, sean recuperados en la tarifa, en los términos previstos en la metodología tarifaria que se encuentre vigente y que se tenga en cuenta en la misma la aplicación de los criterios que definen el régimen tarifario, especialmente, los de suficiencia financiera, solidaridad y redistribución de ingresos.

Adicionalmente, se debe aclarar que en ningún caso la implementación de la opción de pago anticipado puede comprometer la calidad en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, razón por la cual, no se pueden establecer niveles de costos que impidan cumplir con los estándares de servicio y de eficiencia que se definan en la metodología tarifaria o en la legislación vigente.

3. PROPUESTA

La regulación económica es definida como *“una forma de intervención pública que restringe, influye o condiciona las actuaciones de los agentes económicos, y que obliga a que las empresas reguladas actúen de manera distinta a como actuarían si la regulación no existiera”*. (Lasheras, 1999).

Desde un punto de vista legal, y para el caso del sector de los servicios públicos domiciliarios de Colombia, la regulación es la facultad de dictar normas de carácter general o particular en los términos de la Constitución y de la Ley 142 de 1994, para someter la conducta de las personas que prestan dichos servicios a las reglas, normas, principios y deberes establecidos por la ley y los reglamentos.

En concordancia, el artículo 88 de la Ley 142 de 1994 estipula que al fijar sus tarifas, las empresas de servicios públicos se someterán al régimen de regulación, el cual podrá incluir las modalidades de libertad regulada y libertad vigilada, o un régimen de libertad.

De acuerdo con lo anterior y con los fundamentos normativos y técnicos, se propone que el pago de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, bajo la opción de pago anticipado, se realice de tal manera que siempre se permita la recuperación de los costos administrativos asociados a esta opción, en los que incurre la persona prestadora, el valor asociado al consumo futuro que tengan los usuarios, así como el

recaudo del servicio público de aseo, cuando la facturación se realice conjuntamente con los mencionados servicios, por la existencia de convenios de facturación conjunta.

3.1. Generalidades de la opción de pago anticipado en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado

Mediante esta opción, los suscriptores deben realizar una carga mínima mensual que cubra el valor de los cargos fijos mensuales de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, y el valor facturado del servicio público de aseo. De igual forma, los suscriptores podrán realizar recargas por consumo de acuerdo con el consumo que se desee adquirir.

Para su implementación, se deben tener en cuenta las siguientes definiciones:

Carga Mínima Mensual: Cantidad de dinero que un suscriptor vinculado a esta alternativa cancela por concepto de cargos fijos de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y del valor facturado del servicio público de aseo, cuando se encuentre vigente un convenio de facturación conjunta.

Medidor pago anticipado: Equipo o dispositivo de medición que permite el control del consumo del servicio público domiciliario de acueducto.

Medio de pago anticipado: Elemento por medio del cual los suscriptores vinculados a la opción de pago anticipado realizan la carga mínima mensual y las recargas por consumo.

Opción de pago anticipado: Modalidad de medición y pago de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, en la cual la persona prestadora de estos servicios ofrece la alternativa de pago anticipado de cargos fijos y consumos de acueducto y vertimientos de alcantarillado, así como también, el recaudo de la tarifa del servicio público de aseo, cuando exista un convenio de facturación conjunta vigente.

Recarga por consumo: Cantidad de dinero por medio de la cual un suscriptor vinculado a la opción de pago anticipado cancela, previo a su consumo y vertimiento, por una cantidad equivalente de metros cúbicos de acueducto y alcantarillado.

Del mismo modo, las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado deberán tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- La persona prestadora de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado podrá ofrecer a todos sus suscriptores esta alternativa, informando en todo caso, las variaciones de las condiciones uniformes del contrato que acompañan dicha opción.
- Una vez el suscriptor manifieste su voluntad de acogerse a la opción de pago anticipado, bajo la presente alternativa, la persona prestadora determinará las condiciones para la instalación y financiación del medidor pago anticipado, teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en el artículo 97 de la Ley 142 de 1994, si a ello hubiere lugar.
- El retiro, la revisión y demás aspectos relacionados con el correcto funcionamiento de los medidores pago anticipado, estará sujeto a las disposiciones establecidas en la Ley 142 de 1994 y en las Resoluciones CRA 413 y 457 de 2008 y en aquellas que las modifiquen, aclaren o sustituyan.
- La persona prestadora deberá informar cuáles son los diferentes medios que se emplearán para realizar las cargas mínimas mensuales y las recargas por consumo que requiera el suscriptor. El prestador deberá poner a disposición de los suscriptores los medios para realizar las cargas mínimas mensuales y las recargas por consumo que éstos requieran, durante las 24 horas del día.

REGG-FOR07

- La persona prestadora del servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado deberá contar con los canales de comunicación que permitan al suscriptor presentar peticiones, quejas y reclamos.
- Las actualizaciones de las tarifas se realizarán con base en lo establecido en la legislación y regulación vigentes.
- El valor de la carga mínima mensual y de la recarga por consumo, será el correspondiente a las tarifas vigentes en el momento del pago; en consecuencia, la actualización de dichas tarifas no se aplicará a las pagos efectuadas con anterioridad por los usuarios.
- Los inmuebles desocupados recibirán los descuentos en la tarifa del servicio público de aseo, de acuerdo con lo establecido en la legislación y regulación vigente.
- De conformidad con lo establecido en el artículo 140 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 19 de la Ley 689 de 2001, se configurará una suspensión por incumplimiento, por la falta de pago de la carga mínima mensual por el término que fije la persona prestadora, sin exceder en todo caso la falta de pago de las cargas mínimas mensuales de los últimos tres (3) meses.
- El medidor debe cumplir con las especificaciones técnicas que determine el prestador. al respecto, se aplicarán las condiciones sobre adquisición y garantía de los instrumentos de medición, previstas en la Ley 142 de 1994.

Por otro lado, los suscriptores que se acojan a la opción de pago anticipado deberán tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- Se deberá realizar una carga mínima mensual, la cual cubrirá los cargos fijos de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y el valor facturado del servicio público de aseo. En todo caso, los suscriptores podrán pagar anticipadamente varias cargas mínimas mensuales, correspondientes a meses subsiguientes.
- La persona prestadora y el suscriptor podrán convenir la inclusión, dentro de la carga mínima mensual, de valores correspondientes a deudas anteriores del suscriptor. De igual forma, podrán convenir el plazo para el pago de la deuda.
- No será obligatorio realizar recargas por consumo.
- Una vez consumidos los metros cúbicos pagados de forma anticipada, el suscriptor no podrá hacer más consumos salvo que haga una nueva recarga por consumo.
- Al finalizar un período de consumo, los metros cúbicos pagados anticipadamente que no se hayan consumido se podrán consumir en el mes siguiente, siempre y cuando no se hayan dejado de pagar las cargas mínimas mensuales de meses anteriores.
- El suscriptor y la persona prestadora deberán tener en cuenta que los subsidios no excederán, en ningún caso, el valor del consumo básico mensual, definido por la Comisión de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA.
- En el momento en el que el suscriptor efectúe una carga mínima mensual o una recarga por consumo, recibirá un comprobante de pago, el cual contendrá, como mínimo, la siguiente información:
 - a) Identificación del suscriptor.
 - b) Identificación del medidor.
 - c) El estrato.
 - d) Valor pagado anticipadamente por concepto de carga mínima mensual.
 - e) Valor pagado anticipadamente por concepto de recarga por consumo.
 - f) Valor facturado del servicio público de aseo, cuando ello aplique.
 - g) El valor total pagado.
 - h) El volumen recargado.
 - i) El subsidio o la contribución correspondiente con la carga mínima mensual o la recarga por consumo.
 - j) El promedio de consumos de los últimos seis (6) meses.
 - k) La tarifa aplicada para cada carga mínima mensual o recarga por consumo.

Aunado a lo anterior, en caso de que existan deudas del suscriptor con la persona prestadora, y que se haya pactado el abono a las mismas, el comprobante de pago contendrá el valor abonado.

3.1.1.1 Fórmulas para la implementación de la opción de pago anticipado

Para efectos de cálculo por parte de las personas prestadoras, se hace necesario establecer la fórmula para la determinación de la Carga Mínima Mensual, la cual se expone a continuación:

$$\text{Carga Mínima Mensual (\$/mes)} = \text{Carga fijo}_{ac,i} + \text{Carga fijo}_{alc,i} + \text{Valor facturado Aseo}_i$$

Donde:

$\text{Carga fijo}_{ac,i}$: Cargo fijo del servicio público domiciliario de acueducto para el estrato i .
 $\text{Carga fijo}_{alc,i}$: Cargo fijo del servicio público domiciliario de alcantarillado para el estrato i .
 i : Estratos 1, 2, 3, 4, 5, 6, y usuarios comerciales, industriales y oficiales.
 $\text{Valor facturado Aseo}_i$: Valor del servicio público de aseo para el estrato i .

El prestador, bajo su riesgo, podrá fraccionar libremente el pago de la recarga mínima mensual, siempre y cuando el valor total de dicha recarga sea garantizado durante el mes respectivo.

Lo dispuesto en el presente artículo no se constituye, en ningún caso, en una nueva fórmula tarifaria general. El cargo fijo del servicio público domiciliario de acueducto ($\text{Carga fijo}_{acu,i}$), el cargo fijo del servicio público domiciliario de alcantarillado ($\text{Carga fijo}_{alc,i}$) y el valor facturado del servicio de aseo que se empleen para la determinación de la carga mínima mensual serán los calculados en el estudio de costos aplicado por la persona prestadora con base en lo establecido en el régimen tarifario vigente.

Ahora bien, las recargas por consumo se calcularán teniendo en cuenta la fórmula que se presenta a continuación:

$$\text{Recargas por Consumo} = CC_{ac,i} + CC_{alc,i}$$

Donde:

CC_{ac} : Cargo por consumo del servicio público domiciliario de acueducto para el estrato i , en $\$/m^3$.
 CC_{al} : Cargo por consumo del servicio público domiciliario de alcantarillado para el estrato i en $\$/m^3$.
 i : Estratos 1, 2, 3, 4, 5, 6, y usuarios comerciales, industriales y oficiales.

Las personas prestadoras, con base en el valor de la recarga por consumo que realice el suscriptor, establecerán el equivalente en volumen (m^3 con fracción hasta 3 decimales) que debe recibir el suscriptor.

Lo dispuesto en el presente artículo no se constituye, en ningún caso, en una nueva fórmula tarifaria general. El cargo por consumo en acueducto ($CC_{ac,i}$) y el cargo por consumo en alcantarillado ($CC_{al,i}$) que se empleen para la determinación de la recarga serán los cargos por consumo calculados en el estudio de costos aplicado por la persona prestadora, con base en lo establecido en el régimen tarifario vigente.

Las personas prestadoras que implementen la opción de pago anticipado, deberán dar cumplimiento a los fallos jurisprudenciales referentes al mínimo vital.

Si los prestadores que implementen la opción de pago anticipado en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado contenida en esta resolución, determinan que se presenta una disminución en los costos administrativos asociados a las actividades de medición, toma de lecturas, impresión, entrega de facturas, gestión de cartera, entre otros, deberán reducir el valor de la carga mínima mensual, exclusivamente, para los usuarios que accedan a la opción de pago anticipado.

El suscriptor que decida acogerse a la opción de pago anticipado, tendrá la libertad de retornar a la opción de pago tradicional en el momento en el que lo desee. En los casos en los que el medidor pago anticipado le haya sido financiado por la persona prestadora y el suscriptor aún no haya cancelado la totalidad de su valor, continuará pagando las cuotas de financiación pactadas.

Las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado que deseen ofrecer la opción de pago anticipado deberán realizar un análisis financiero en el que se establezca la viabilidad de la implementación de la mencionada opción y que no se afecta la suficiencia financiera de la empresa.

Las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado que decidan implementar la opción de pago anticipado deberán tener a disposición el mencionado análisis financiero, en caso de que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico o la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios lo requieran.

4. IMPACTOS

Como consecuencia de la implementación de la opción de pago anticipado en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, se espera que se generen diferentes impactos, tanto en los usuarios como en los prestadores, los cuales se exponen a continuación:

- *Impactos en los usuarios de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado:*
 - Mayor control para regular el consumo.
 - Conocimiento del usuario acerca de su consumo promedio diario.
 - Disminución de pagos por concepto de suspensión, corte y reconexión del servicio.
 - Posibilidad de realizar recargas de acuerdo con la capacidad adquisitiva del suscriptor.
- *Impactos en los prestadores de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado:*
 - Disminución de clientes en estado moroso.
 - Cobro anticipado por la prestación del servicio.
 - Reducción de costos asociados a la lectura de medidores.
 - Reducción de costos y tiempos de facturación.
 - Disminución de procedimientos de corte del servicio.
 - Disminución de procedimientos de reconexión del servicio.
 - Reducción de costos asociados a procedimientos de corte del servicio.
 - Reducción de costos asociados a procedimientos de reconexión del servicio.

De igual forma, en este capítulo se presentan los costos en los cuales tienen que incurrir los suscriptores y prestadores que decidan implementar la opción de pago anticipado, así como las posibles disminuciones en las tarifas de los suscriptores.

4.1 Descripción y costo de los medidores de agua potable de la opción de pago anticipado

Como resultado del estudio de mercados realizado por Empresas Públicas de Medellín – E.P.M. E.S.P. se encontraron varias alternativas y soluciones potenciales que pueden ser tenidas en cuenta para el pago anticipado de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Las tecnologías más usadas en el mercado para la prestación de los servicios de agua potable son las siguientes:

- PIN: Medidor con teclado incorporado, que permite al usuario ingresar un número de 20 caracteres entregado por el punto de venta en el momento en que realiza la recarga, el cual es descifrado por el

medidor para habilitar los metros cúbicos vendidos según el valor el valor de la recarga efectuada. La tecnología PIN debe utilizar el estándar STS de 20 caracteres, el cual es ampliamente conocido en el mercado y permite utilizar los medidores de los proveedores que utilicen este estándar sin depender de uno solo.

- Contact Less – DLL: Medidor que utiliza tarjetas inteligentes sin contacto con un componente de software que permitirá descryptar y leer la información de la tarjeta en el formato correspondiente en el momento en que el cliente realice la recarga. Con esta información se realizan las operaciones, conversiones para generar, encriptar y escribir en la tarjeta los datos requeridos para que al descargar la información en el medidor a través de dicha tarjeta, el cliente pueda consumir el servicio.
- TAG: Mecanismo de recarga por medio de diferentes llaves conocidas como iButton o Etiquetas (Tag), las cuales permiten realizar diferentes operaciones sobre el medidor tales como recargar, verificar estado del medidor, descargar información del medidor y bloquear el medidor; por cada medidor pueden existir hasta 5 llaves para diferentes usos. Cada usuario recibe un iButton. Este dispositivo tiene una memoria no volátil y está construido en un soporte pequeño y robusto diseñado para resistir el manejo brusco.
- Contact Less: Sistema de información propietario para gestión de las transacciones en el esquema software como servicio, además del apoyo técnico, licenciamiento, software y capacitación. El medidor utiliza como interfaz de intercambio de información una tarjeta inteligente sin contacto como medio de comunicación desde el medidor hasta la terminal punto de venta y viceversa, la cual cuenta con sistemas de seguridad (encriptación) y el medio de transporte es el usuario, pues es el quien lleva la información de un lugar a otro.

Como parte de los resultados del estudio de E.P.M. E.S.P. se identificaron los siguientes costos unitarios para los elementos básicos necesarios en la operación del servicio público domiciliario de acueducto prepago:

- De acuerdo con la tecnología de medición seleccionada por la empresa de servicios públicos domiciliarios (USB, tarjeta de banda magnética, Tarjeta de Chip, Tarjetas inteligentes, entre otras), la clase metrológica del medidor (A, B o C) y el volumen de compra de equipos, los valores unitarios oscilan entre \$ 180.000 y \$ 400.000.
- Equipos de Lectura / Escritura de medios de comunicación:
 - Equipos de gama baja con niveles medio y bajo de seguridad, específicos para cada modelo y/o fabricante de medidores. Entre \$ 120.000 y \$ 230.000.
 - Equipos de gama media alta y alta con altos niveles de seguridad y con elementos homologados en el mercado. Entre \$ 280.000 y \$ 350.000.
- El medio de comunicación directa entre el sistema y el medidor (token, tarjeta óptica, tarjeta inteligente, USB, tarjetas de banda magnética u otro elemento) oscila entre \$ 7.000 y \$ 30.000 pesos por unidad, dependiendo del volumen de la compra y de la tecnología seleccionada.

De igual forma, cada proveedor de equipos de medición de agua potable de modalidad prepago suministra una solución para la interacción y administración de los medidores de agua potable de esta modalidad, el cual posee funcionalidades básicas como el componente de software para intercambio de información entre el medio de comunicación, medidores y dispositivos de lectura – escritura. Estos elementos pueden ser entregados como parte del paquete de la solución de medición de agua prepago y depende de la negociación realizada.

Los demás elementos y funcionalidades de software requeridos para la gestión de la comunicación con los medios de comunicación, alarmas del medidor, reportes, administración del cliente, seguridad informática, integraciones con otros sistemas y soporte técnico, deben ser desarrollados específicamente por cada empresa prestadora del servicio de acueducto, ajustando el alcance del esfuerzo a ejecutar mediante la identificación del tamaño de la brecha del software del fabricante de medidores y las necesidades y expectativas de la empresa de acueducto. Este valor puede oscilar entre \$ 200.000.000 y \$ 1.200.000.000.

4.2. Impacto en los usuarios y en los ingresos de los prestadores

La implementación de la opción de pago anticipado podría permitir la reducción de costos asociados a la toma de lecturas, impresión y entrega de facturas, gestión de cartera, y de otros costos comerciales.

En orden de validar el impacto en los pagos que realizaría un usuario de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado de la opción de pago anticipado, se realizó un ejercicio de estimación de ahorros, considerando algunas de las actividades que hacen parte del esquema actual contra las actividades que estarían asociadas la opción de pago anticipado, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1. Actividades esquema actual vs. Opción de pago anticipado

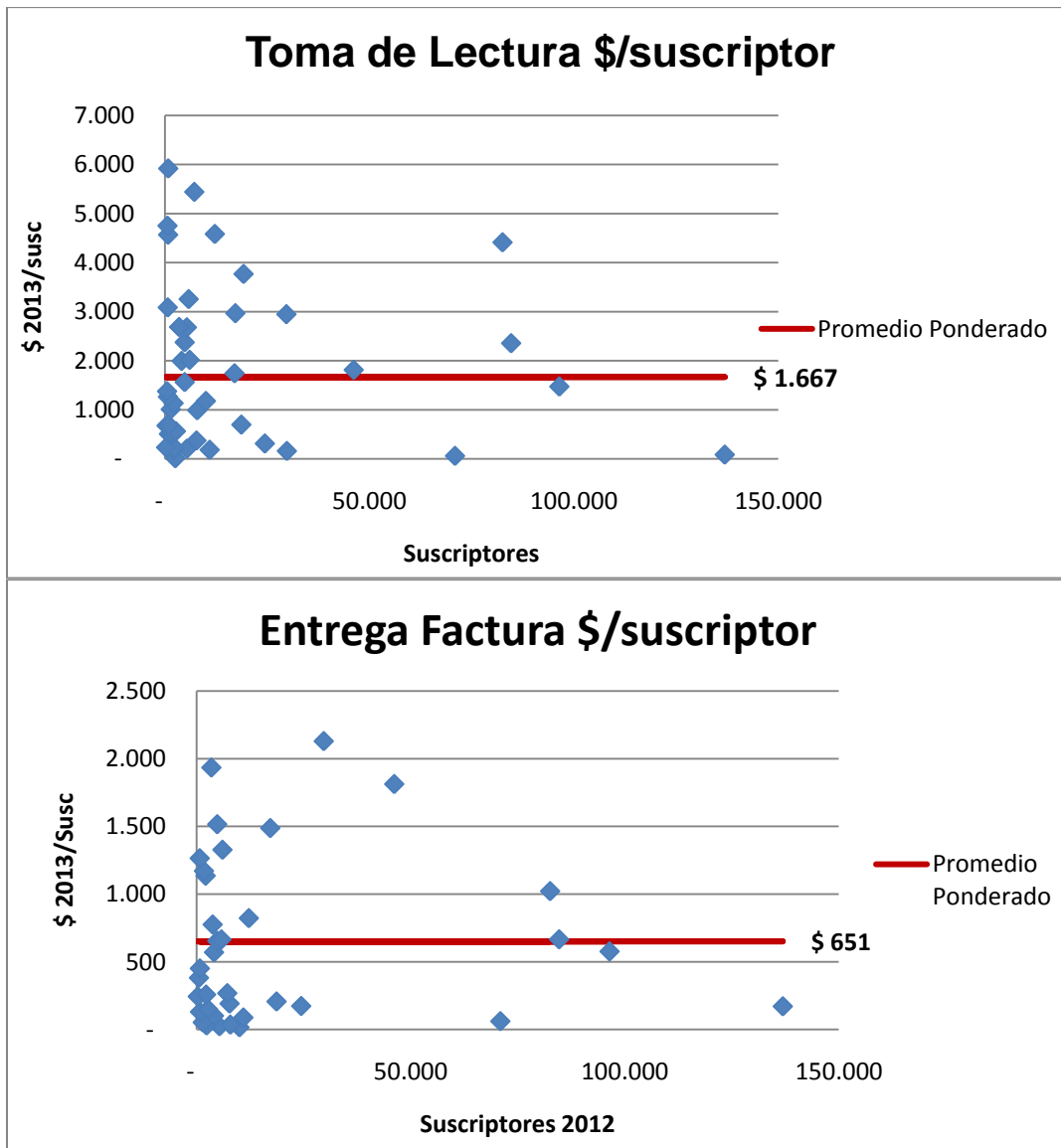
Actividades que se presentan en el esquema actual de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado	Actividades que se presentarían en la opción de pago anticipado en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado
1. Toma de Lectura 2. Critica 3. Inspección 4. Facturación 5. Entrega de Factura 6. Recaudo 7. Cortes y Reconexiones 8. Cobro Pre-Jurídico 9. Cobro Jurídico	1. Recaudo 2. Inspección

Fuente: CRA

Una vez definidas estas actividades se procedió a estimar su costo asociado, con base en la información de los estados financieros de diferentes prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, y algunos supuestos que tienen soporte en datos generales, información técnica y la experiencia específica del sector.

De esta forma, los costos de las actividades de toma de lectura y entrega de factura, se calcularon a partir de las cuentas 757004 y 757005 de los estados financieros, usando una muestra de 45 y 36 prestadores respectivamente. En las gráficas a continuación se resumen los resultados del análisis efectuado.

Gráfica 1. Toma de lecturas y entrega de facturas



Cálculos: CRA

Los resultados muestran que en promedio los costos por suscriptor de la toma de lecturas y la entrega de facturas son en su orden \$1.667 y \$ 651 a pesos de junio de 2013.

Para estimar los costos de las actividades denominadas crítica, cortes y reconexiones, y cobro pre jurídico se plantea un estándar de planta de personal y equipos requeridos para el desarrollo de tales actividades y se les asocia un costo mensual en el cual se incluyen los salarios y prestaciones en el caso del personal, y los arrendamientos para los equipos. Este costo mensual se estimó para tres tipos de prestadores: i) Pequeño con 5.000 suscriptores, ii) Intermedio con 25.000 suscriptores y iii) Grande con 100.000 suscriptores, tal como se muestra en las tablas a continuación.

Tabla 2. Costos por Suscriptor de Crítica, Cortes y Reconexiones y Cobro Pre-Jurídico

REGG-FOR07

Tipo de Prestador	Promedio Suscriptores	Personal y Equipos Requeridos		Salario o Costo Promedio	Prestaciones (Factor 52%)	Costo Critica Mes (\$ 2013)	Costo critica por suscriptor mes (\$ 2013)
Pequeño	5.000	2	Tecnólogo	\$ 1.179.000	\$ 613.080	\$ 3.884.160	\$ 777
		2	Computadores	\$ 150.000			
Intermedio	25.000	7	Tecnólogo	\$ 1.179.000	\$ 613.080	\$ 13.594.560	\$ 544
		7	Computadores	\$ 150.000			
Grande	100.000	20	Tecnólogo	\$ 1.179.000	\$ 613.080	\$ 38.841.600	\$ 388
		20	Computadores	\$ 150.000			

Tipo de Prestador	Promedio Suscriptores	Promedio Cortes Mes	Personal y Equipos Requerido		Salario o Costo Promedio	Prestaciones (Factor 52%)	Costo Cortes Reconexiones Mes (\$ 2013)	Costo Cortes Reconexiones por suscriptor mes (\$ 2013)
Pequeño	5.000	100	2	Operarios	\$ 884.250	\$ 459.810	\$ 4.188.120	\$ 838
			1	Moto	\$1.500.000			
Intermedio	25.000	500	6	Operarios	\$ 884.250	\$ 459.810	\$ 14.064.360	\$ 563
			4	Motos	\$1.500.000			
Grande	100.000	2.000	16	Operarios	\$ 884.250	\$ 459.810	\$ 103.009.920	\$ 1.030
			16	Conductores	\$ 884.250	\$ 459.810		
			16	Vehículos	\$3.750.000			

Tipo de Prestador	Promedio Suscriptores	Personal y Equipos Requerido		Salario o Costo Promedio	Prestaciones (Factor 52%)	Costo Cobro Mes (\$ 2013)	Costo cobro por suscriptor mes (\$ 2013)
Pequeño	5.000	1	Tecnólogo	\$ 1.179.000	\$ 613.080	\$ 2.142.080	\$ 428
		1	Computador	\$ 150.000			
		1	Impresora	\$ 200.000			
Intermedio	25.000	1	Abogado	\$ 2.358.000	\$ 1.226.160	\$ 7.668.320	\$ 307
		2	Tecnólogo	\$ 1.179.000	\$ 613.080		
		2	Computador	\$ 150.000			
Grande	100.000	1	Impresora	\$ 200.000		\$ 23.104.960	\$ 231
		2	Abogado	\$ 2.358.000	\$ 1.226.160		
		8	Tecnólogo	\$ 1.179.000	\$ 613.080		
		8	Computador	\$ 150.000			

Cálculos: CRA

REGG-FOR07

Se observa como el costo mensual por suscriptor de la actividad llamada crítica se estima entre \$ 777 y \$ 388, para los cortes y reconexiones los costos están entre \$ 1.030 y \$ 563 y para el cobro pre-jurídico el costo se ubica aproximadamente entre \$ 428 y \$ 231, pesos de junio de 2013.

No se estiman los costos de inspección y recaudo considerando que estos rubros son iguales en el esquema actual y en la opción de pago anticipado, por lo cual no representarían ahorros de implementarse el sistema de pago anticipado. Así mismo, no se estima el costo de cobro jurídico, ya que este es asumido por el usuario y no por el prestador. Tampoco se detalla el costo de facturación, toda vez que se asume incluido en la estimación de los costos de crítica y entrega de facturas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se presenta a continuación los resultados de la estimación de los ahorros para un suscriptor, considerando que pertenece al estrato 4 y realiza un consumo de 20 m³ al mes:

Tabla 3. Ahorros esperados con la implementación de la opción de pago anticipado

Tipo de Prestador	Promedio Suscriptores	Factura promedio (\$ 2013/suscriptor)	Costos por Actividad (\$ 2013/Suscriptor)					Total Ahorros Mes (\$ 2013)	Ahorros Mes/Suscriptor (\$ 2013)	% Ahorros
			1. Toma Lectura	2. Crítica	5. Entrega Factura	7. Cortes	8. Cobro Pre-Jurídico			
Pequeño	5.000	\$ 39.474	\$ 1.667	\$ 777	\$ 651	\$ 838	\$ 428	\$ 21.802.712	\$ 4.361	11,0%
Intermedio	25.000	\$ 48.701	\$ 1.667	\$ 544	\$ 651	\$ 563	\$ 307	\$ 93.268.998	\$ 3.731	7,7%
Grande	100.000	\$ 53.022	\$ 1.667	\$ 388	\$ 651	\$ 1.030	\$ 231	\$396.723.510	\$ 3.967	7,5%
PROMEDIO	43.333	\$ 47.066	\$ 1.667	\$ 570	\$ 651	\$ 810	\$ 322	\$170.598.406	\$ 4.020	8,7%

Cálculos: CRA

Los resultados de la tabla muestran que los ahorros, al implementar la opción de pago anticipado para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, podrían ser aproximadamente del orden del 7.5% y 11% para estos dos servicios.

Teniendo en cuenta las aproximaciones presentadas por la UAE-CRA respecto de los costos de implementación de la opción y los ahorros esperados con la implementación masiva de la opción de pago anticipado, los prestadores deben tomar la decisión respecto del ofrecimiento de la opción a sus suscriptores, para lo cual es recomendable la realización de un análisis financiero que establezca la viabilidad de la implementación de la mencionada opción.

Así mismo, antes de tomar la decisión de la implementación de la opción de pago anticipado, la persona prestadora debería complementar el análisis financiero con un estudio en el que se analice el comportamiento de pago de sus suscriptores, proyecciones de la incorporación de suscriptores a la opción, posibles reducciones en costos administrativos y costos de implementación, entre otros.

CONCLUSIONES

- La opción de pago anticipado en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado se realiza bajo el mismo esquema de libertad regulada contenido en la Resolución CRA 287 de 2004, o la que la derogue, modifique o sustituya.
- Si la persona prestadora, en cumplimiento de los criterios orientadores del régimen tarifario, considera que es posible realizar reducciones en el costo medio de administración y en el costo medio de operación,

deberá realizar disminuciones en la carga mínima mensual que paguen los suscriptores a los cuales se les implemente la opción de pago anticipado en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

RECOMENDACIONES

- De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 86.4 del artículo 86 de la Ley 142 de 1994, se recomienda el presente documento como base para la expedición del proyecto regulatorio de carácter general, por medio del cual se establezcan las condiciones generales para regular la opción de pago anticipado en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

BIBLIOGRAFÍA

- Coase. Ronald H. "The Marginal Cost Controversy." *Económica*. Vol. 13 (1946). pp. 169-182.
- Lasheras. Miguel Ángel. *La regulación económica de los servicios públicos*. Editorial Ariel S.A. Barcelona. 1999
- República de Colombia. Congreso de la República. Ley 142 de 1994.
- Spulber. Daniel F. *Regulations and Markets*. Massachusetts Institute of Technology. 1989.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En desarrollo de sus competencias legales definidas en el numeral 86.4 del artículo 86 de la Ley 142 de 1994, según el cual el régimen tarifario en los servicios públicos a los que se refiere dicha Ley, está compuesto por varias reglas, entre ellas, *"Las reglas relativas a procedimientos, fórmulas, estructuras, estratos, facturación, opciones, valores y, en general, todos los aspectos que determinen el cobro de las tarifas"*, y teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 9 del Decreto 2696 de 2004, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento - CRA presentó en el mes de octubre de 2013 la Resolución CRA 657 de 2013 *"Por la cual se presenta el proyecto de Resolución 'Por la cual se establecen las condiciones generales para regular la opción de pago anticipado en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado', se da cumplimiento a lo previsto por el artículo 9 del Decreto 2696 de 2004, y se inicia el proceso de discusión directa con los usuarios y agentes del sector"*.

Dentro del proceso de participación ciudadana la Comisión recibió, desde el 24 de octubre y hasta el 9 de diciembre de 2013, un total de 95 observaciones, reparos y sugerencias al proyecto de resolución. Con el fin de analizar de forma adecuada y organizada las observaciones, reparos y sugerencias recibidas dentro del proceso de participación ciudadana de la Resolución CRA 657 de 2013, éstas se clasificaron de acuerdo con el eje temático al cual hacen referencia: aspectos jurídicos, operación e implementación, aspectos económicos, aspectos técnicos y otros.

ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA

De conformidad con lo previsto en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 *"Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección a la competencia"*, *"(...) la Superintendencia de Industria y Comercio podrá rendir concepto previo sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. Para estos efectos las autoridades de regulación informarán a la Superintendencia de Industria y Comercio de los actos administrativos que se pretendan expedir (...)"*.

En este sentido, el artículo 6 del Decreto 2897 de 2010 “*Por el cual se reglamenta el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009*” prevé las reglas aplicables para informar sobre un proyecto de acto administrativo con fines regulatorios que pueda tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados, para lo cual dispone, en su numeral 1: “*Cuando la respuesta al conjunto de las preguntas centrales contenidas en el cuestionario resulte negativa, podrá considerar que el proyecto de regulación no plantea una restricción indebida a la libre competencia. En consecuencia, no tendrá que informarlo a la Superintendencia de Industria y Comercio (...)*”.

Con fundamento en lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio expidió la Resolución número 44649 de 2010, mediante la cual se adoptó el cuestionario para la evaluación de la incidencia sobre la libre competencia de los proyectos de actos administrativos expedidos con fines regulatorios, Una vez atendido este cuestionario, se evidenció que en concepto de esta Comisión, el presente proyecto de resolución “*Por la cual se establecen las condiciones generales para regular la opción de pago anticipado en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado*”, no tiene incidencia sobre la libre competencia en los mercados, no limita el número de empresas en el mercado de los servicios públicos, ni la capacidad de las mismas para competir en dicho mercado, así como tampoco reduce los incentivos de las empresas para competir en el mercado de los servicios públicos.

Cuestionario para la evaluación de la incidencia sobre la libre competencia de los proyectos de actos administrativos expedidos con fines regulatorios, a que hace referencia el artículo 5° del Decreto 2897 de 2010, aplicado a la Resolución CRA 657 de 2013.

1. ¿La regulación limita el número o la variedad de las empresas en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:

- a) Otorga derechos exclusivos a una empresa para prestar servicios o para ofrecer bienes;
- b) Establece licencias, permisos, autorizaciones para operar o cuotas de producción o de venta;
- c) Limita la capacidad de cierto tipo de empresas para ofrecer un bien o prestar un servicio;
- d) Eleva de manera significativa los costos de entrada o salida del mercado para las empresas;
- e) Crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes o servicios o a la inversión.
- f) Incrementa de manera significativa los costos:
 - i) para nuevas empresas en relación con las empresas que ya operan en un mercado o mercados relevantes relacionados, o
 - ii) para unas empresas en relación con otras cuando el conjunto ya opera en uno o varios mercados relevantes relacionados.

Respuesta: La Resolución CRA 657 de 2013 no limita el número o la variedad de las empresas en los mercados relevantes relacionados.

2. ¿La regulación limita la capacidad de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados?

Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:

- a) Controla o influye sustancialmente sobre los precios de los bienes o servicios o el nivel de producción;
- b) Limita a las empresas la posibilidad de distribuir o comercializar sus productos;
- c) Limita la libertad de las empresas para promocionar sus productos;
- d) Otorga a los operadores actuales en el mercado un trato diferenciado con respecto a las empresas entrantes;
- e) Otorga trato diferenciado a unas empresas con respecto a otras;
- f) Limita la libertad de las empresas para elegir sus procesos de producción o su forma de organización industrial;
- g) Limita la innovación para ofrecer nuevos productos o productos existentes pero bajo nuevas formas.

REGG-FOR07

Respuesta: La Resolución CRA 657 de 2013 no limita la capacidad de las empresas para competir en los mercados relevantes relacionados.

3. ¿La regulación implica reducir los incentivos de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados?

Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:

- a) Genera un régimen de autorregulación o corregulación;
- b) Impone la obligación de dar publicidad sobre información sensible para una empresa que podría ser conocida por sus competidores (por ejemplo, precios, nivel de ventas, costos, etc.).

Respuesta: La Resolución CRA 657 de 2013 no reduce los incentivos de las empresas para competir en los mercados relevantes relacionados.

ANEXO

Se anexa al presente documento de trabajo, la matriz mediante la cual las observaciones, reparos y sugerencias recibidos dentro del proceso de participación ciudadana de la Resolución CRA 657 de 2013, fueron clasificadas.



MinVivienda
Ministerio de Vivienda

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS HASTA EL 9 DE DICIEMBRE DE
2013**

RESOLUCIÓN CRA 657 DE 2013

DICIEMBRE 2013

TABLA DE CONTENIDO

1. PROCESO DE PARTICIPACIÓN	3
2. EJES TEMÁTICOS	3
3. ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS	4
3.1. Aspectos jurídicos	4
3.2. Operación e implementación	6
3.3. Aspectos económicos.....	7
3.4. Aspectos técnicos.....	7
3.5. Otros.....	9

1. PROCESO DE PARTICIPACIÓN

En desarrollo de sus competencias legales definidas en el numeral 86.4 del artículo 86 de la Ley 142 de 1994, según el cual el régimen tarifario en los servicios públicos a los que se refiere dicha Ley, está compuesto por varias reglas, entre ellas, *“Las reglas relativas a procedimientos, fórmulas, estructuras, estratos, facturación, opciones, valores y, en general, todos los aspectos que determinen el cobro de las tarifas”*, y teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 9 del Decreto 2696 de 2004, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento - CRA presentó en el mes de octubre de 2013 la Resolución CRA 657 de 2013 *“Por la cual se presenta el proyecto de Resolución ‘Por la cual se establecen las condiciones generales para regular la opción de pago anticipado en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado’, se da cumplimiento a lo previsto por el artículo 9 del Decreto 2696 de 2004, y se inicia el proceso de discusión directa con los usuarios y agentes del sector”*.

Dentro del proceso de participación ciudadana la Comisión recibió, desde el 24 de octubre y hasta el 9 de diciembre de 2013, un total de 95 observaciones, reparos y sugerencias al proyecto de resolución.

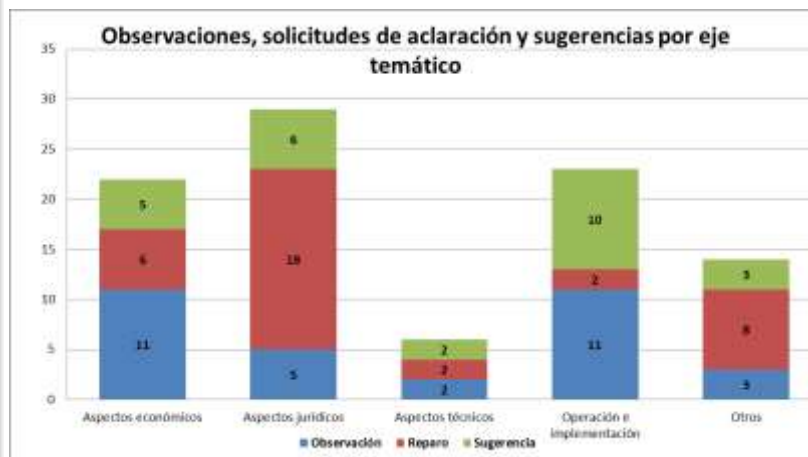
2. EJES TEMÁTICOS

Con el fin de analizar de forma adecuada y organizada las observaciones, reparos y sugerencias recibidas dentro del proceso de participación ciudadana de la Resolución CRA 657 de 2013, éstas se clasificaron de acuerdo con el eje temático al cual hacen referencia.

A continuación se presentan los 5 ejes temáticos en los cuales se clasificaron las 95 observaciones, reparos y sugerencias recibidas en el proceso de participación ciudadana, así:

No.	EJE TEMÁTICO	FRECUENCIA
1	Aspectos económicos	22
2	Aspectos jurídicos	29
3	Aspectos Técnicos	6
4	Operación e implementación	24
5	Otros	14
	TOTAL	95

Como puede observarse en el cuadro anterior, los ejes temáticos que más recibieron observaciones son, en primer lugar, aspectos jurídicos y, en segundo lugar, las observaciones relacionadas con la operación y la implementación de la opción de pago anticipado.



Ahora bien, en relación con el tipo de consulta, el 28% de las consultas fueron sugerencias, el 34% observaciones y el 38% reparos.

3. ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES RECIBIDAS

3.1. Aspectos jurídicos

De conformidad con el numeral 86.4 del artículo 86 de la Ley 142 de 1994, el régimen tarifario está compuesto, entre otros, por *“Las reglas relativas a procedimientos, fórmulas, estructuras, estratos, facturación, opciones, valores y, en general, todos los aspectos que determinen el cobro de las tarifas”*.

Así las cosas, compete a esta Comisión de Regulación no solamente expedir las metodologías tarifarias y las respectivas fórmulas que deben ser aplicadas por los prestadores, sino que su competencia también recae en la regulación de todos los aspectos que determinan el cobro de las tarifas, como: procedimientos, facturación, opciones, valores, etc.

De acuerdo con la opción de pago anticipado regulada por esta Comisión, las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, podrán ofrecerla a sus usuarios, y de no decidir implementarla, seguirá con la alternativa de cobro tradicional.

El artículo 14 de la Ley 142 de 1994 establece lo siguiente: *“Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: “(…) 14.18. Regulación de los servicios públicos domiciliarios. La facultad de dictar normas de carácter general o particular en los términos de la Constitución y de esta ley, para someter la conducta de las personas que prestan los servicios públicos domiciliarios a las reglas, normas, principios y deberes establecidos por la ley y los reglamentos”*. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

La opción presentada es una opción de pago, ejercida en virtud de las facultades generales de la CRA, consagradas, entre otros, en el artículo 86.4 de la Ley 142 de 1994. No se trata de la implementación de una opción tarifaria que incluya un diseño de tarifas. Al respecto, los costos y valores consagrados en la resolución general de pago anticipado serán los calculados en el estudio de costos aplicado por la persona prestadora con base en lo establecido en el régimen tarifario vigente y, en consecuencia, en ningún caso, la opción de pago anticipado se constituye en una fórmula tarifaria.

La persona prestadora de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado podrá ofrecer a todos sus suscriptores la opción de pago anticipado. Es decir, a los suscriptores de estratos 1, 2, 3, 4, 5 y 6, así como a suscriptores comerciales, industriales y oficiales.

Respecto de los usuarios que podrán acogerse a la opción de pago anticipado, una vez la persona prestadora determine la viabilidad de su implementación y decida ofrecerla, deberá hacerlo para que cualquier usuario que desea, pueda acogerse. No podrá dirigir la opción pago anticipado a un segmento determinado.

Por lo anterior, la premisa respecto del sujeto pasivo a quien se dirige la regulación de pago anticipado, no sólo incluye a los estratos más vulnerables de la población, como son los subsidiables, sino también a todos los demás usuarios del sector residencial y no residencial, independiente si hacen o no aportes solidarios.

No obstante, la finalidad implícita de implementar la opción de pago anticipado es facilitar el pago de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y que los usuarios y suscriptores de estos tengan acceso en condiciones de calidad y continuidad a los mismos.

Se propone una opción de pago anticipado que puede ser ofrecida por la persona prestadora cuando se determine su viabilidad. El suscriptor puede aceptar o negar el ofrecimiento hecho por la empresa.

Así pues, ningún suscriptor de los servicios de acueducto y alcantarillado está obligado a acogerse a la opción de pago anticipado, así como tampoco las empresas están obligadas a implementarla; es una alternativa que se ofrecerá por la empresa cuando haya determinado la viabilidad de su implementación.

Mínimo vital y opción de pago anticipado.

En relación con el mínimo vital, es preciso manifestar que en la actualidad no existe legislación alguna que reglamente dicho tema, ya que sólo se cuenta con pronunciamientos particulares señalados en la jurisprudencia, los cuales buscan garantizar un mínimo de servicio a un rango especial de personas con unas condiciones particulares y que es visto como una medida temporal mientras se pueden superar las razones que motivan incumplimientos en el pago de servicios públicos. Por tal motivo, la propuesta presentada por la Comisión no contempla disposiciones relacionadas con los instrumentos antes señalados. Lo anterior no obsta para que las entidades territoriales puedan establecer esquemas de apoyo a personas en condiciones de vulnerabilidad.

La opción de pago anticipado, es una opción de pago de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, cuya premisa de la CRA no es, por supuesto, el desconocer dichos fallos, sino cumplir a cabalidad con las competencias legales como ente de regulación. Si bien es cierto que el regulador debe propender porque se cumplan los criterios orientadores del régimen tarifario, sus funciones van hasta la regulación, como en el caso concreto, de opciones que faciliten el cumplimiento de las finalidades del Estado Social de Derecho, pero sin irrumpir en las competencias de otros entes, como los jurisprudenciales.

Si bien en la regulación general de pago anticipado no se contemplan medidas relativas a garantizar el mínimo vital, ello obedece a que como ente regulador no es posible vía regulación, legislar materias que deben serlo por parte del órgano competente; así mismo, mediante dicha opción seguirá siendo viable que, en los casos concretos, en los cuales esté en juego la prestación de los servicios precitados a personas en condiciones especiales de vulnerabilidad, la empresa correspondiente pueda garantizar el cumplimiento de los fallos de tutela de la Corte Constitucional.

No obstante, a la resolución se le incluyó un párrafo en el cual se establece que el usuario o quien haga sus veces, salvo razones técnicas de desabastecimiento, siempre tendrá derecho a adquirir como mínimo la cantidad de agua necesaria para satisfacer sus necesidades básicas.

La opción de pago anticipado garantiza el concepto de accesibilidad económica, el cual implica que los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben

comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos. Este concepto en ningún momento es referido a la gratuidad de los servicios públicos.

Sin embargo, para atender las consultas relacionadas con la accesibilidad económica se introdujo un párrafo en el cual se estipula que las personas prestadoras podrán diferir el pago de la carga mínima mensual en varias recargas durante el mes.

Frente a los temas no regulados de manera diferente en la resolución general de pago anticipado, aplicará toda la normatividad vigente en las distintas materias; específicamente, en lo que se refiere a solidaridad, terminación, corte, suspensión y definiciones generales, se tendrá en cuenta lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.

Finalmente, dentro de los aspectos jurídicos, en lo referente al servicio público de aseo, la regulación general de pago anticipado al ser implementada por una empresa prestadora de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, debe garantizar el recaudo de lo correspondiente al servicio público de aseo, en caso de que tenga vigente un convenio de facturación conjunta.

3.2. Operación e implementación

Para la opción de pago anticipado, se ajustó la definición de recargas por consumo, eliminando el texto en el cual se establecía que la recarga por consumo se asociaba a un consumo mínimo de un metro cúbico de acueducto y un metro cúbico de alcantarillado, quedando dicha definición así:

“Recarga por consumo: Cantidad de dinero por medio de la cual un suscriptor vinculado a la opción de pago anticipado cancela, previo a su consumo y vertimiento, una cantidad de metros cúbicos de acueducto y alcantarillado.”

No obstante lo anterior, para efectos de cálculo por parte de las personas prestadoras del volumen que se debe dar a los suscriptores cuando realicen una recarga por consumo, el valor de la recarga por consumo se establecerá con base en el valor de un metro cúbico de acueducto más uno de alcantarillado.

Se eliminó la definición de la tarjeta de pago anticipado, teniendo en cuenta que existen otros mecanismos de para realizar las recargas. Por tanto, se incluyó la definición de medio de pago anticipado.

Con respecto a otras observaciones presentadas en este eje temático se aclara lo siguiente:

Para la determinación de la carga mínima mensual se mantiene que el cálculo sea mensual, lo anterior teniendo en cuenta que el cálculo bimestral elevaría el valor de la carga mínima, lo cual va en contravía con uno de los principios de la propuesta que es ofrecer alternativas de acceso al servicio para suscriptores que no tienen la capacidad adquisitiva para pagar los servicios mensual o bimestralmente.

Se aclara que la carga mínima mensual es obligatoria, entre otros motivos para permitir que los convenios de facturación conjunta no se vean afectados, en ese sentido, quienes no realizan consumos deben realizar la carga mínima mensual y de esta forma pagar el citado servicio.

Una vez agotada la recarga se pueden realizar más recargas por consumo. El servicio únicamente se suspende cuando hay un incumplimiento de acuerdo con lo establecido en el artículo 140 de la Ley 142 de 1994.

Subsidios y contribuciones.

Como se establece en la parte considerativa de la resolución, con la implementación de la opción de pago anticipado, será responsabilidad de la persona prestadora dar aplicación a la normatividad vigente sobre el régimen de subsidios y contribuciones. De esta forma, con la implementación del software que requiera el

prestador se deberá cumplir la normatividad y garantizar el otorgamiento de los subsidios o el cobro de las contribuciones, con base en los consumos adquiridos por el usuario.

3.3. Aspectos económicos

En este eje temático se realizaron 22 comentarios los cuales se dividen en 11 observaciones, 6 reparos y 5 sugerencias. Los principales temas tratados están relacionados con la reducción o aumento de los costos debidos a la implementación de la opción de pago anticipado

En primer lugar, es necesario señalar que se eliminó en el documento de trabajo todo el texto que hace alusión a la reducción del CTO_{DEA} , teniendo en cuenta las observaciones en las que se recuerda que la implementación de la opción de pago anticipado generaría una posible reducción de costos administrativos. Así mismo, se retiró del documento de trabajo el texto en el que se hace referencia a la reducción del CTA_{DEA} , teniendo en cuenta que de realizarse dichas reducciones, estas aplicarían para todos los suscriptores del prestador, sean usuarios que tienen la opción de pago anticipado o no.

Ahora bien, la Comisión dentro del documento de trabajo muestra un ejercicio en el cual se presenta una estimación de ahorros, considerando algunas de las actividades que hacen parte del esquema actual contra las actividades que estarían asociadas la opción de pago anticipado. De igual forma, el documento de trabajo presenta un estimativo de los costos de implementación de la opción.

En ese sentido, si bien esta Comisión considera que dicha información puede ser tenida en cuenta por las personas prestadoras, la decisión sobre la implementación es del prestador, para lo cual es recomendable la realización de un análisis financiero que establezca la viabilidad de la implementación de la mencionada opción. Teniendo en cuenta, los costos de implementación, proyecciones de incorporación de suscriptores a la opción y posibles reducciones en costos administrativos, entre otros.

En relación con los costos de los medidores y los incentivos para la masificación de la opción, se debe recordar que la implementación de la opción de pago anticipado se encuentra sometida a la normatividad vigente sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y, de acuerdo con ella, los costos del medidor, su instalación y su obra civil, para suscriptores de los estratos 1, 2 y 3 pueden ser cubiertos por el municipio, el departamento o la Nación. De igual forma, en caso de que lo anterior no se configure, las personas prestadoras también deben ofrecer financiamiento de dicho costo a estos suscriptores, por lo menos en un plazo de tres (3) años.

En su defecto, los costos de los medidores también podrán ser cubiertos con los recursos señalados en el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.

Respecto de las posibles disminuciones en los costos administrativos asociados a las actividades de medición, toma de lecturas, impresión, entrega de facturas, gestión de cartera, entre otros, se recuerda que en la resolución se estableció como una obligación reducir el valor de la recarga por consumo. No obstante, si bien con la implementación de dicha opción hay una reducción de costos específicos del prestador, también se debe tener en cuenta que la implementación de esta medida genera unos costos adicionales a los prestadores, por tal motivo, la obligación de realizar la reducción solo se estableció en aquellos casos en los cuales el prestador determine que existe tal disminución.

3.4. Aspectos técnicos

Las principales consultas de este eje temático están relacionadas con las características y el funcionamiento de los medidores y del medio por el cual se realizan las recargas.

Medidor pago anticipado.

En relación con la definición del medidor de pago anticipado se atendieron las observaciones realizadas y se limitó la definición a la medición del servicio público domiciliario de acueducto. Así las cosas, la definición quedó de la siguiente manera:

“Medidor pago anticipado: Equipo o dispositivo de medición que permite el control del consumo del servicio público domiciliario de acueducto.”

Por otro lado, si bien puede haber limitaciones comerciales con respecto a los diámetros en los cuales se ofrecen los medidores, la Comisión en su propuesta no hace ninguna restricción de carácter técnico en relación con el diámetro de los medidores. Es decir que las personas prestadoras pueden implementar la opción de pago anticipado en cualquier medidor de cualquier tamaño de acometida.

Ahora bien, con respecto a la capacidad del medidor de controlar el suministro cuando no se hace el pago de la carga mínima mensual, se debe tener en cuenta que si bien el equipo de medición no está en capacidad de controlar el suministro debido a la falta de pago de la carga mínima, en el software implementado por la empresa debe estar la fecha en la cual se realizó el último pago de la carga mínima mensual del suscriptor, y por tanto, el prestador si posee la herramienta tecnológica que le permite conocer cuando debe proceder a suspender el servicio. Lo anterior, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 140 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 19 de la Ley 689 de 2001 en relación con la suspensión por incumplimiento.

De igual forma, y para mayor claridad, la redacción fue ajustada y se dejó de la siguiente manera:

“Al finalizar un mes, los metros cúbicos pagados anticipadamente que no se hayan consumido se podrán consumir en el mes siguiente, siempre y cuando no se hayan dejado de pagar el número máximo de cargas mínimas mensuales de meses anteriores que haya establecido la persona prestadora.”

Desviaciones significativas.

Respecto de las desviaciones significativas, es preciso señalar que dado que el suscriptor prepaga su consumo, no debe haber lugar a desviaciones significativas. Estas desviaciones son señaladas en el artículo 1.3.20.6 de la Resolución CRA 151 de 2001 en los siguientes términos:

“Para efectos de lo previsto en el Artículo 149 de la Ley 142 de 1994, se entenderá por desviaciones significativas, en el período de facturación correspondiente, los aumentos o reducciones en los consumos, que comparados con los promedios de los últimos tres períodos, si la facturación es bimestral, o de los últimos seis períodos, si la facturación es mensual, sean mayores a los porcentajes que se señalan a continuación:

a. Treinta y cinco por ciento (35%) para usuarios con un promedio de consumo mayor o igual a cuarenta metros cúbicos (40m³).

b. Sesenta y cinco por ciento (65%) para usuarios con un promedio de consumo menor a cuarenta metros cúbicos (40m³).

c. Para las instalaciones nuevas y las antiguas sin consumos históricos válidos, el límite superior será 1.65 veces el consumo promedio para el estrato o categoría de consumo y el límite inferior será 0.35 multiplicado por dicho consumo promedio. Si el consumo llegara a encontrarse por fuera de estos límites, se entenderá que existe una desviación significativa”

3.5. Otros

Las observaciones, reparos y sugerencias recibidos en el proceso de participación ciudadana y que fueron clasificadas dentro del presente eje temático contenían una característica particular y es que no se referían al proyecto de regulación general contenido en la Resolución CRA 657 de 2013, toda vez que los comentarios hacían referencia a las presuntas falencias del Gobierno, en general, en lo que atiende a la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

Por lo anterior, fueron incluidas en la matriz de participación ciudadana que se anexa al presente documento, pero no recibieron una respuesta particular por parte de esta Comisión, ya que cada uno de dichos reclamos debe ser dirigidos a las entidades competentes sobre la materia.